

Introduction générale

Partie 1. L'action foncière, une ressource de légitimation militante à l'épreuve du gouvernement régional (1958-1998)

Chapitre 1. La genèse de l'action foncière régionale en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1958-1974)

- Section 1. Politique foncière et régionalisation : un nouveau contexte d'action publique
- Section 2. L'émergence du foncier comme problème public régional en Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Section 3. Travailler à la Région : une stratégie de reconversion militante

Chapitre 2. Une ressource pour construire l'institution régionale : l'action sur le « terrain » (1974-1986)

- Section 1. La construction d'une action foncière rurale de proximité
- Section 2. L'action foncière comme ressource de promotion et de légitimation de nouvelles élites politiques locales : l'exemple de deux maires du Haut et du Moyen Var
- Section 3. Une action foncière de type néo-clientélaire

Chapitre 3. L'action foncière confrontée aux ajustements du gouvernement régional (1986-1998)

- Section 1. L'action foncière à l'épreuve de majorités politiques fragiles
- Section 2. La rationalisation gestionnaire : vers une marginalisation de l'action foncière ?

Partie 2. L'institutionnalisation d'une action foncière multiniveaux (1998-2015)

Chapitre 4 La contractualisation de l'action foncière régionale (1998-2004)

- Section 1. Des professionnels de l'aménagement en reconversion militante et professionnelle
- Section 2. La négociation d'une action foncière régionale contractuelle
- Section 3. L'action foncière : un enjeu de pouvoir entre Région et départements urbains

Chapitre 5. Autonomisation bureaucratique et mise en forme savante du foncier (2005-2014)

- Section 1. La mise en administration du foncier : l'établissement public foncier PACA, une agence régionalisée ?
- Section 2. L'investissement savant et politique des acteurs régionaux : vers un nouveau mode de gouvernement régional ?

Chapitre 6. Les régimes d'action foncière : un cadre intermédiaire de négociations politiques

- Section 1. Régime d'action foncière dépolitisant et régulation multiniveaux : l'exemple de la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis (CASA)
- Section 2. Régime d'action foncière néo-clientélaire et pouvoir notabiliaire : l'exemple du Val de Durance
- Section 3. Régime d'action foncière environnemental et mobilisation riveraine : l'exemple d'un site littoral de la presqu'île de Saint-Tropez

Conclusion générale

Travailler sur une politique foncière, c'est partir d'un paradoxe apparent, celui d'une compétence foncière introuvable dans un contexte d'institutionnalisation accrue. Ce paradoxe constitue cependant la politique foncière en terrain d'analyse fécond pour appréhender les processus d'institutionnalisation d'une action publique territoriale au-delà des compétences décentralisées.

De fait, si jusqu'au milieu des années 1970, l'Etat intervenait localement à travers des politiques de maîtrise foncière pour l'aménagement de zones d'urbanisation ou la réalisation de grands équipements civils ou militaires, à partir des années 1980, les politiques foncières se localisent¹. Cette situation est principalement le résultat de la décentralisation des politiques d'urbanisme et d'habitat au niveau municipal, remontée partiellement ensuite au niveau intercommunal. Souvent confondue avec l'urbanisme, la compétence apparaît aujourd'hui liée au bloc communal où se concentre l'essentiel des professionnels des politiques foncières. Ce monopole semble à peine contredit par l'existence de services fonciers départementaux spécialisés dans la gestion du patrimoine départemental, la protection des terres agricoles, ou bien la préservation des espaces naturels sensibles.

Dans ce panorama institutionnel, la Région semble donc briller par son absence. S'intéresser à une politique foncière régionale peut dès lors sembler étonnant. C'est pourtant le parti pris de cette thèse qui s'intéresse aux modalités d'institutionnalisation d'une politique foncière régionale volontariste en Provence-Alpes-Côte d'Azur au-delà du bloc de compétences transférées à la Région en 1983. De fait, la trajectoire de cette catégorie d'action régionale s'inscrit dans une histoire plus ancienne que celle des lois de décentralisation portées par Gaston Defferre. Elle s'ancre dans l'héritage d'une régionalisation des politiques d'aménagement du territoire visant à promouvoir « l'expansion économique et sociale » par la création de « régions de programmes » (décret-loi du 30 juin 1955). Ce « régionalisme fonctionnel »² est le creuset d'un nouveau modèle d'administration du foncier expérimenté en région parisienne et promu en Provence-Alpes-Côte d'Azur par des réformateurs du Ministère de l'Equipement. C'est dans ce contexte que se cristallise en 1974 la formation d'une politique foncière régionale alternative sous l'impulsion d'une équipe de jeunes techniciens de l'Etablissement Public Régional. Le problème foncier se trouve ainsi inscrit dès l'origine à l'agenda du Conseil régional et de ses relations avec l'Etat.

Dans cette perspective, l'objectif de ce travail est d'étudier une forme originale de régionalisation à la marge du noyau dur des compétences régionales, jouant pourtant un rôle central dans la

¹ Joseph Comby, Vincent Renard, *Les politiques foncières*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1996.

² Jean-Louis Quermonne, « Vers un régionalisme 'fonctionnel' ? », in *Revue française de science politique*, 13^e année, n°4, 1963, pp. 849-876.

construction de la Région et la structuration d'un domaine d'action. Adoptant une démarche de recherche croisant sociologie de l'action publique et sociologie politique, il s'agit d'appréhender les règles de cet espace d'action publique régional en privilégiant l'étude d'un champ d'action constitué au-delà du cadre fixé par la loi. Suivant les préconisations de Jacques Lagroye³, nous faisons ainsi l'hypothèse que la politique foncière, à la croisée de multiples secteurs et de niveaux d'action déjà institutionnalisés, constitue un espace d'interactions privilégié pour l'analyse des processus de construction et d'institutionnalisation de la Région au travers d'une politique à laquelle elle participe. En adoptant une perspective diachronique et multiniveaux, c'est-à-dire en privilégiant l'analyse du changement en longue durée au sein de l'espace régional, et en attachant une attention particulière aux jeux sociaux interdépendants qui interconnectent différents niveaux d'action publique, la thèse ambitionne de contribuer à l'étude sociologique des processus de régionalisation de l'action publique sous dynamique de décentralisation.

Cette introduction vise ainsi à exposer la perspective de recherche et les choix méthodologiques selon laquelle elle a été élaborée. On s'efforcera de réfléchir dans un premier temps aux outils sociologiques mobilisés pour penser la régionalisation d'un domaine d'action publique, le foncier (section 1). Il s'agira, ensuite, d'explicitier notre objet de recherche, construit à partir d'une analyse combinant monographie régionale et comparaison locale, à partir de collecte et de production de données réalisées en contexte professionnel (section 2) avant d'annoncer notre plan.

Section 1. Comment étudier une politique foncière régionale ?

En faisant de l'institutionnalisation d'un domaine d'action régional notre objet de recherche, nous nous inscrivons *de facto* dans l'analyse d'une politique sectorielle au prisme des théories de la régionalisation et de l'institutionnalisme historique. On présentera ainsi succinctement les travaux réalisés en sciences sociales sur le foncier (1) avant d'aborder les grilles d'analyse mobilisées pour conceptualiser la régionalisation (2) et enfin, les sources d'inspiration que nous sommes allés chercher parmi les travaux de la sociologie des institutions pour appréhender plus finement la trajectoire institutionnelle de cette politique (3).

1. Le foncier, un domaine d'action peu investigué par la science politique

Objets de nombreux ouvrages en sciences sociales, produits à l'origine essentiellement par des économistes, le foncier et ses institutions n'ont pas été au cœur des travaux des politistes qui les ont abordés essentiellement au travers du prisme des politiques urbaines.

³ Jacques Lagroye, « Préface », in Olivier Nay, *La Région, une institution, La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 8.

1.1. Le foncier, un objet économique ?

Bien qu'il s'agisse aujourd'hui d'un objet relativement délaissé par les économistes⁴, leurs travaux ont structuré le champ de la recherche en sciences sociales sur le foncier. En effet, comme le rappelle l'état des lieux de la recherche sur le foncier réalisé par Clotilde Buhot⁵, la recherche sur le foncier peut être catégorisée autour de trois principaux champs de recherche fondamentaux souvent à la croisée de l'économie, du droit et des géographes: la rente foncière, la fiscalité foncière et la propriété foncière.

Selon l'économiste Jean-Louis Guigou auteur d'un ouvrage de référence sur le sujet, la Science Economique moderne « est née et a forgé ses principaux concepts à partir de l'analyse du foncier »⁶ en raison de la plus-value générée par le foncier qualifiée de rente foncière : « c'est le revenu du propriétaire foncier, en même temps que le prix payé par le locataire pour avoir le droit d'utiliser les facultés productives du sol »⁷. L'analyse de cette plus-value est au 18^e siècle à la base des travaux de l'école physiocratique dominée par François Quesnais qui entreprend en 1757 une des premières descriptions macro-économiques de la richesse faisant de l'exploitation agricole du sol la source exclusive de la productivité⁸. Cette analyse est remise en cause au 19^e siècle par les économistes classiques comme David Ricardo et John Stuart Mill qui contestent le bien-fondé d'un « enrichissement qui tend à augmenter d'une manière constante, sans aucun effort et sans aucun sacrifice de la part des propriétés »⁹. Cette condamnation est reprise par Karl Marx puis, à la fin du siècle par des économistes socialistes autant que modérés. Jean-Pierre Gaudin rappelle ainsi que vers 1880 de nombreuses ligues se fondent en Angleterre, en Australie et aux Etats-Unis pour exiger une confiscation systématique de la rente foncière dont le maintien est considéré comme la « source fondamentale des conflits sociaux qui se multiplient »¹⁰ dans un contexte de croissance exponentielle du capitalisme immobilier. Ce courant de recherche critique sur la rente foncière s'est approfondi et renouvelé au 20^e siècle dans le contexte de croissance urbaine des Trente Glorieuses avec les travaux d'Alain Lipietz, de Jean-Louis Guigou ou encore de Christian Topalov à l'articulation de l'économie, de la sociologie et de l'aménagement. Si cette perspective a été prolongée par les travaux américains de Neil Smith sur la *rent gap hypothesis*¹¹, elle a été toutefois écartée par un ensemble de travaux d'inspiration néo-classique qui mettent en avant la notion de prix du sol et non de rente, mobilisant une approche économétrique raisonnant en termes de préférences

⁴ La recherche sur le foncier est aujourd'hui marquée par l'importance numérique des travaux des aménageurs/urbanistes qui l'abordent généralement dans une perspective interdisciplinaire.

⁵ On s'appuie ici sur cet état des lieux, relativement exhaustif, dressé en 2012 pour le compte de l'Association des Etudes Foncières. Clotilde Buhot, *Démythifier le foncier-Etat des lieux de la recherche*, Association des Etudes Foncières, avril 2012.

⁶ Jean-Louis Guigou, *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 1982.

⁷ Jean-Louis Guigou, *op.cit.*

⁸ François Quesnais, *Tableau économique des physiocrates* (1758), Calmann-Lévy, 1969.

⁹ John Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, Guillaumin, Paris, 1873, Livre V, chapitre 2.

¹⁰ Henri George, *Progress and poverty* (1879), Paris, Alcan, 1925.

¹¹ Clotilde Buhot, *op.cit.*, p. 48.

individuelles et reposant sur la méthode dite des « prix hédoniques »¹². Toutefois, la hausse générale des prix fonciers et immobiliers au début des années 2000 suivie de la crise de 2008 ont amené un retour important des travaux sur la rente que ce soit sur la rente d'anticipation en milieu périurbain¹³ ou sur la hausse du prix des logements¹⁴. En premier lieu, la dimension économique de l'étalement urbain a été analysée soit à partir d'un cadre d'analyse néo-marxiste de la rente foncière afin de discriminer la pluralité des marchés qui structurent ces espaces périurbains¹⁵ ou encore de souligner le coût des politiques de densité¹⁶, soit à partir d'une grille de lecture marquée par l'économie standard et l'individualisme méthodologique autour de l'approche dite « hédoniste »¹⁷ permettant d'affiner le modèle centre-périphérie de répartition des prix¹⁸ à partir d'autres facteurs tels que les aménités paysagères¹⁹ ou la proximité du littoral²⁰. En second lieu, la hausse des marchés fonciers depuis la fin des années 1990 a été analysée au prisme de la financiarisation de l'immobilier. Celle-ci est analysée comme une évolution fondamentale dans le calcul de la valeur autrefois estimé en comparaison avec des transactions passées et aujourd'hui fondé sur une valeur future actualisée. Ce changement dû à la connexion croissante des marchés immobiliers avec les marchés financiers via l'acquisition de titres dans différents véhicules d'investissements, déconnecte des investisseurs du bien qu'ils ne connaissent plus et soumet les marchés immobiliers à l'instabilité structurelle des marchés financiers²¹. Toutefois, si le logement semble relativement épargné par cette évolution, c'est l'immobilier d'entreprise (bureaux, entrepôts, commerces...) qui est le plus impacté, cette

¹² Voir sur cette méthode : Claude Napoleone, *Prix fonciers et immobiliers et localisation des ménages au sein d'une agglomération urbaine*, thèse de doctorat en science économique, EHESS, 2005. En France, l'économie immobilière consacrée à l'analyse de la formation des prix immobilier s'y rattache. Voir notamment les travaux sur l'immobilier d'entreprise de Nappi-Choulet, ou les analyses de Michel Mouillart réalisées à partir de l'observatoire Clameur. Pour une présentation rapide et efficace de cette méthode voir également André Donzel, Daniel François, Ghislain Geniaux, Claude Napoleone, *Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers*, DRE PACA, 2008.

¹³ Ghislain Geniaux et Claude Napoleone, « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », in *Economie & prévision*, n°168, 2005/2. Les auteurs mettent en lumière des phénomènes d'anticipation des changements d'usage : rétention des propriétaires de terrains agricoles ou acquisition à des prix supérieurs à ceux pratiqués habituellement en attendant une évolution des plans d'urbanisme. Toutefois l'étalement urbain est aussi le fait de la revente d'anciennes exploitations agricoles privant les jeunes générations d'agriculteurs de logements à proximité de leurs terres et de leurs bâtiments d'exploitation. On a là l'exemple d'une contradiction interne à la profession d'agriculteurs, opposant des retraités qui cherchent à valoriser leur patrimoine et les jeunes actifs qui s'installent et demandent des prix et des bâtiments en phase avec la rentabilité de leurs activités. Voir également : Françoise Jarrige, Anne-Marie Jouve, Claude Napoleone, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°49, 2003.

¹⁴ Dont la hausse a permis aux propriétaires français de voir la valeur de leur bien multiplié par deux ou trois en dix ans à peine : Guilhem Boulay, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille Aix-en-Provence (1990-2010)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Provence Aix-Marseille 2011.

¹⁵ Thierry Vilmin, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes foncières*, n°157, pp. 27-33, 2012.

¹⁶ Jean-Claude Castel, « La densité au pluriel, un apport à la recherche sur les coûts de l'urbanisation », *Etudes Foncières*, n°152, pp. 13-17, 2011.

¹⁷ Le terrain est découpé en un ensemble de caractéristiques, dont on détermine les valeurs respectives, et dont l'addition a pour résultat le prix total du bien.

¹⁸ Claude Napoleone, « Structuration des agglomérations et prévalence du modèle centre/périphérie », *Etudes Foncières*, n°124, 2006, pp. 30-31.

¹⁹ Thierry Brossard, Jean Cavailhès, Mohamed Hilal, Daniel Joly, François-Pierre Tourneux, Céline Tritz, Pierre Wavresky, « Analyse géographique et évaluation économique des paysages périurbains », Dijon, Besançon, INRA-CESAER, CNRS-Théma, rapport de recherche, 2005.

²⁰ Frédéric Gaschet et Guillaume Pouyane, « Nouvelles centralités et valeurs immobilières : vers un découplage des centralités résidentielles et économiques ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2011-03, pp. 499-526.

²¹ Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, n°148.

financiarisation provoquant la formation de bulles spéculatives²², concentrant les investissements dans les grandes villes²³ et compliquant la régulation de ce marché spéculatif, peu compatible avec l'horizon de long terme des politiques urbaines.

La plus-value générée par la rente foncière est ainsi directement à l'origine de la réflexion d'un ensemble d'auteurs autour de la fiscalité foncière, envisagée comme un moyen de réguler le marché foncier et de redistribuer cette rente. Si l'utilisation du sol comme base fiscale est antérieure à la révolution industrielle²⁴, c'est cependant les réflexions autour de la rente menées par les économistes qui vont cristalliser la controverse entre partisans de la légitimité de la rente des propriétaires et adversaires qui l'assimilent à un enrichissement sans cause. Si après les physiocrates²⁵, Adam Smith défend le rôle d'un impôt foncier²⁶ c'est John Stuart Mill qui développe cette idée en se positionnant en faveur d'une captation de la rente par l'Etat. En France, comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, les dénonciations des revenus abusifs des propriétaires fonciers « émanent des milieux proches des industriels soucieux des conditions de reproduction de la force travail comme des socialistes »²⁷. Les premiers puisent leur inspiration chez Léon Walras qui préconise l'acquisition publique des terrains tandis que les seconds s'intéressent aux études de Maurice Halbwachs proposant un droit de préemption municipal généralisé afin de réguler la valeur marchande des terrains, valeur d'opinion qu'il oppose à sa valeur d'usage liée à son utilité sociale²⁸. Toutefois, les principales réflexions proviennent des Etats-Unis où domine la propriété privée et où les travaux d'Henri Georges à la fin du 19^e siècle ont inspiré tout un champ de recherche²⁹. Pour cet économiste et philosophe social, les fruits du progrès technologiques sont captés par la rente foncière qu'il est donc nécessaire de récupérer par voie fiscale : la *single tax*, impôt unique sur la valeur des terrains ayant pour vocation de se substituer à terme à l'ensemble des impôts. Si l'impact théorique de ces travaux a été important chez des économistes tels que Milton Friedmann, ou Maurice Allais, c'est sur le plan des politiques fiscales américaines que son héritage perdure le plus, puisque la fiscalité foncière, la

²² Ingrid Nappi-Choulet, « L'analyse économique du fonctionnement des marchés immobiliers », *Working paper*, Essec Research Center, DR-97018, 1997.

²³ Dominique Lorrain, « La main discrète, la finance globale dans la ville », *Revue Française de Science Politique*, 2011/6, vol.LXI, pp. 1097-1122.

²⁴ Voir : Florence Bourillon, Nadine Vivier (dir), *La mesure cadastrale, Estimer la valeur du foncier*, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

²⁵ L'influence de la pensée physiocratique se retrouve dans le système d'imposition mis en place par les révolutionnaires en 1791. Les contributions directes alors mises en place sont un ensemble de quatre impôts, dites les « quatre vieilles », reposent toutes sur une base cadastrale. Les impôts locaux que sont la taxe professionnelle (avant la réforme de 2010), la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti et la taxe foncière sur le non bâti, sont directement hérités de ce dispositif fiscal qui fait du cadastre la mesure de la richesse fiscale.

²⁶ Adam Smith, *De la richesse des nations*, Garnier Flammarion, Paris 1999.

²⁷ Jean-Pierre Gaudin, « La commune, banquier du foncier. Un long débat », *Etudes Foncières*, n°20, 1983, p. 25.

²⁸ Réf. Gaudin *Etudes Foncières* p 24 + Christian Topalov, « Maurice Halbwachs et les villes (1908-1912). Une enquête d'histoire sociale des sciences sociales », in *Annales*, 52^e année 1997.

²⁹ Henri George, *op.cit.* C'est autour des travaux d'Henry George que va se structurer le principal *think tank* sur le foncier aux Etats-Unis, *The Lincoln Institute of Land Policy*. Créé en 1946 à Phoenix (Arizona), par John Lincoln, un industriel de Cleveland sensible aux idées d'Henry George, il s'agit d'une fondation visant à développer des activités d'enseignement/formation de recherche, de publication et d'information mais également de promotion de réformes foncières. Ce modèle de *think tank* a inspiré en France l'Association des Etudes Foncières qui s'est présentée comme le « *think tank du foncier* ».

property tax constitue toujours une ressource fondamentale pour les collectivités locales³⁰. En revanche, comme le soulignent Joseph Comby et Vincent Renard, en France, comme en Europe occidentale, cet impôt a perdu de son importance, devenant une question technique liée à un triple enjeu en termes : de finances publiques³¹, d'équité verticale (entre propriétaires fonciers) et horizontale (entre communes)³² et d'aménagement (financement des coûts de l'urbanisation et lutte contre la rétention foncière)³³. Enfin, soulignons que cette problématique de fiscalité foncière est également investie aujourd'hui par des chercheurs travaillant sur la fiscalité environnementale, préconisant des dispositifs d'incitation fiscale, ou d'éco-fiscalité, afin de préserver les milieux naturels³⁴.

Ce faible investissement académique sur la fiscalité du foncier contraste avec l'importance des travaux consacrés à la propriété foncière. Définie par Joseph Comby comme « la propriété d'un droit sur un espace, en concurrence avec d'autres droits que celui du propriétaire »³⁵, elle met en interaction deux mondes juridiques, le droit privé et le droit public. Construit en Europe occidentale autour de la philosophie du « droit naturel » de John Locke et consacré par la Révolution française comme droit « inviolable et sacré » par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le droit de propriété issu du droit civil est caractérisé en France par son caractère absolutiste qui, selon Joseph Comby, confine à un « mysticisme »³⁶. De nombreuses approches de sociologie critique ont souligné que cette représentation doit être considérée comme un instrument de légitimation et de domination de la classe dominante des sociétés d'où elle émergeait, que ce soit l'aristocratie terrienne à l'origine du mouvement des enclosures au Royaume-Uni, la bourgeoisie française en révolte contre les règles féodales, ou bien les colons anglais en Amérique du Nord prenant possession des terres indiennes. Aux Etats-Unis, la propriété privée est ainsi particulièrement défendue. Elle a fait l'objet d'une controverse fameuse entre égalitaristes emmenés par John Rawls, affirmant la nécessité d'un interventionnisme ciblé pour rétablir l'égalité des chances, et libertariens conduits par Robert Nozic refusant tout interventionnisme au nom de la vertu absolue de la propriété privée. La défense du droit de propriété est ainsi une matrice idéologique au service d'une approche économique libérale. Il n'est donc pas étonnant que les

³⁰ Jusqu'à 70% des recettes des municipalités états-uniennes d'après Natacha Aveline. Natacha Aveline, *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation, nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, HDR en Economie, Université Lyon 2, 2005.

³¹ Le produit de la fiscalité foncière représente ainsi en 2010 près de 25 Mds d'euros (23, 52 Mds pour la taxe sur le foncier bâti, 0,9 Mds pour le foncier non-bâti).

³² En France, la recherche de l'équité fiscale passe par la taxation des plus values foncière via la taxe nationale sur les plus values immobilières, la taxe des plus values de cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles ou encore le dispositif de taxation des plus values à proximité des gares mis en place par la loi sur le grand paris (2010) et généralisé au niveau national par la loi dite Grenelle 2. La hausse spectaculaire des prix fonciers et immobiliser depuis 1997 explique la prolifération législative récente autour de la taxation des plus values bien qu'elle demeure très en deçà de ce qui existe dans d'autres pays.

³³ Le financement des coûts de l'urbanisation passe aujourd'hui par le versement pour sous densité créée en 2011 ou bien par des dispositifs de contractualisation type Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) ou Plan Urbain Partenariaux (PUP), la lutte contre la rétention foncière passant notamment par le renforcement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁴ Voir notamment Guillaume Sainteny, « La fiscalité de l'espace naturel en France », *Rapport de la Direction de la protection de la nature, Ministère de l'Environnement*, 1991.

³⁵ Joseph Comby, « Les avatars du droit de propriété », *Etudes foncières*, n°100, pp. 14-15, 2002.

³⁶ Joseph Comby, *op.cit.*

réflexions portant sur les droits de propriétés se trouvent particulièrement représentées du côté de l'économie anglo-saxonne et notamment de l'école des « property rights » ancrée dans le mouvement des *Law and Economics*³⁷. En réaffirmant la supériorité de la propriété privée dans l'allocation et la gestion des biens et services, cette école de pensée libérale défend la thèse d'un processus inéluctable affectant les systèmes de droit de propriété selon les niveaux de développement socio-économique des sociétés et de la rareté des ressources, la propriété devenant un horizon à atteindre. Développée dans le contexte de la guerre froide à l'usage des pays d'Afrique et d'Amérique latine, cette approche a connu une nouvelle vigueur à la faveur de l'ouverture des marchés de capitaux permise par la globalisation financière générant une acquisition massive de terres dans un contexte de forte croissance de la demande en produits agricoles (alimentation et énergie)³⁸ médiatisée en 2008 par l'affaire Daewoo à Madagascar³⁹. Bien qu'il ne s'agisse pas d'acquisitions définitives mais de baux, ou d'engagements contractuels sur le long terme, ce phénomène, dénoncé comme un accaparement des terres, soulève la question de l'accès à la terre et de l'insécurité foncière. L'anthropologue Etienne Le Roy souligne ainsi que la propriété privée des terres reste l'exception en Afrique, invitant à prendre en compte la pluralité des régimes d'appropriation foncière⁴⁰. Il rejoint en cela le point de vue développé dès 1968 par Garrett Hardin dans son article sur la tragédie des communs⁴¹ récusant la propriété foncière comme préalable au développement et suggérant au contraire une troisième voie entre appropriation privée et publique des sols. Cette perspective est reprise et développée par Elinor Ostrom⁴² dans une approche issue de la nouvelle économie institutionnelle. Sa théorie des biens communs défend la thèse d'une propriété privée s'inscrivant dans un système normatif visant une action collective acceptée et construite par les acteurs locaux afin de gérer une ressource foncière sujette aux dilemmes de la surexploitation. Ces perspectives de recherche sont particulièrement mobilisées dans un contexte de montée en puissance du souci écologique de protection des milieux naturels face aux logiques de marché⁴³. A la

³⁷ Littéralement, l'analyse économique du droit, discipline qui cherche à expliquer les phénomènes juridiques grâce aux méthodes de la science économique. Ronald Coase en est la figure majeure.

³⁸ Les données issues de la *Land Matrix Database* constatent ainsi qu'entre 2001 et 2011, plus de 80% des transactions concerne le foncier agricole dans le monde (culture vivrière ou bio-carburants).

³⁹ En 2008 les entreprises coréennes Daewoo et indienne Varun ont fait l'acquisition de 1 765 000 ha à Madagascar.

⁴⁰ Etienne Le Roy, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriations foncières*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2011.

⁴¹ Garrett Hardin, « The tragedy of the commons », *Science*, vol.CLXII, n°3859, 1968, pp. 1243-1248.

⁴² Elinor Ostrom, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990. Ces travaux lui ont valu en octobre 2009, le prix Nobel d'économie, avec Oliver Williamson, « pour son analyse de la gouvernance économique, et en particulier, des biens communs ».

⁴³ Clothilde Buhot (*op.cit.*) identifie plus particulièrement trois thématiques : les difficultés de l'acquisition foncière face à des enjeux naturels élargis aux espaces ordinaires, la sécurisation des engagements environnementaux sans acquérir le foncier (enjeux des servitudes administratives d'utilité publique et des servitudes privées du Code civil appelés servitudes conventionnelles), montée en puissance des compensations environnementales par la demande ou par l'offre sur le principe du pollueur/payeur. Sur ce dernier sujet l'on peut citer l'expérimentation menée en région PACA sur le site de la Cossure dans la plaine de la Crau par la filiale de la Caisse des dépôts et Consignation, CDC Biodiversité qui a consisté pour cette dernière à restaurer des terrains dénaturés (un verger intensif abandonné) et à les vendre à ceux qui portaient atteinte à la biodiversité à titre de compensation. Voir sur ce sujet Fanny Chabran et Claude Napoleone, « Les conditions du développement des banques d'actifs naturels en France. Analyse du régime institutionnel de la première Réserve d'Actifs Naturels française », *Développement durable et territoires*, vol.XLIII, n°1-2012.

différence de l'économie néo-classique focalisant son analyse sur le comportement de maximisation de l'utilité marginale des agents, cette nouvelle économie institutionnelle s'intéresse au fonctionnement concret du marché. Elle a ainsi été mobilisée par le néerlandais Edwin Buitelaar⁴⁴ pour l'analyse des marchés fonciers urbains dont il a souligné le fonctionnement hybride, à mi-chemin entre marché et intégration hiérarchique⁴⁵ en raison de l'omniprésence d'arrangements institutionnels comme la propriété individuelle, ou la planification⁴⁶.

1.2. Les politiques foncières entre intérêts et institutions

En science politique, le foncier a été abordé essentiellement au prisme des politiques urbaines, soit dans une perspective néo-marxiste à l'origine en s'intéressant aux groupes d'intérêts fonciers comme déterminants économiques de la fabrique urbaine, soit dans une approche institutionnaliste mettant davantage l'accent sur les variables institutionnelles de l'action foncière.

1.2.1. L'approche par les intérêts

Le premier courant de recherche correspond principalement à des travaux américains des *urban political economy* et des approches pluralistes dont le modèle des régimes urbains propose une synthèse.

A la suite de l'analyse pluraliste du gouvernement des villes développée par Robert Dahl mettant l'accent sur l'influence des groupes d'intérêts, des travaux se sont intéressés à la ville comme acteur économique. Si des travaux issus du *public choice* adoptent cette approche à l'instar de la vision utilitariste de Paul Peterson qui souligne que l'intérêt économique de la ville pour la croissance urbaine dépend des entreprises privées, la plupart de ces travaux sont cependant issus d'un courant d'analyse néo-marxiste comme le rappelle Patrick Le Galès⁴⁷. S'intéressant aux modes concrets de répartition des ressources et aux résultats produits pour les différents groupes, John Logan et Harvey Molotch développent en 1987, le modèle théorique des *urban growth coalitions*, coalitions urbaines pour le développement économique des villes américaines. Pour ces auteurs, les déterminations économiques sont essentielles pour le gouvernement des villes. Cette importance s'explique par un contexte américain marqué, on l'a vu précédemment, par l'importance de la propriété privée. S'inscrivant dans une tradition néo-marxiste distinguant valeur d'usage et valeur d'échange des

⁴⁴ Edwin Buitelaar, « A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process », *Urban Studies*, vol.XLI, n°13, déc. 2004.

⁴⁵ Edwin Buitelaar s'inspire des travaux néo-institutionnalistes de Williamson qui insiste sur les formes hybrides d'arrangement institutionnel qui sont autant de modèles d'ordre relationnel entre les acteurs, le type marché et le type hiérarchie coexistant le plus souvent. Voir : Oliver Eaton Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, 1996.

⁴⁶ Cette perspective de recherche est proche de celle développée en France par l'économie territoriale qui fait une place importante aux jeux d'acteurs et s'intéresse aux problématiques de gouvernances foncières. Voir les travaux de Thierry Kirat, André Torre ou encore Sonia Guelton. Thierry Kirat, André Torre, « Conflits d'usages et dynamiques spatiales. Les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux (II) », *Géographie, économie, société* 2/2007 (vol.IX), pp. 119-120 ; Sonia Guelton, Françoise Navarre, « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux. », *Flux* 1/2010 (n°79-80), pp. 34-53.

⁴⁷ Patrick Le Galès, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995.

terrains et des biens immobiliers, ils analysent la formation de *growth machine* c'est-à-dire d'une coalition entre des entreprises (promoteurs immobiliers et spéculateurs financiers) qui agissent sur le marché pour dégager une valeur d'échange et des propriétaires qui s'enrichissent par cette alliance⁴⁸. Les auteurs envisagent donc les échanges fonciers urbains comme un véritable phénomène social : rejetant le simple jeu du marché, ils font des activités d'appropriation et de valorisation du foncier le cœur de la production urbaine impliquant les acteurs économiques, sociaux et politiques. Le comportement des acteurs obéit donc à une rationalité financière, le développement économique de la ville apportant des ressources fiscales, des emplois, des opportunités de mobilité, d'éradication de la pauvreté et *in fine* bâtir une identité qui fera la fierté des habitants. Le pouvoir des groupes d'intérêts privés est généralement hiérarchisé autour d'un acteur dominant, entreprise moyenne ou secteurs d'activité comme le foncier, l'immobilier ou le commerce. La ville est alors un espace d'expansion dominé par des arrangements informels entre acteurs dans lesquels les élus urbains n'ont pas de rôle prévalent.

En contrepoint des mobilisations périphériques peuvent contester la machine de croissance en défendant la prise en compte de la valeur d'usage que représente le sol pour certains groupes sociaux ou certains usages collectifs. Certains propriétaires peuvent ainsi être plus attachés à la valeur d'usage de leur terrain qu'à la réalisation de plus-values. L'urbanisation est donc marquée par le conflit entre la valeur d'usage et la valeur d'échange du foncier en ville. Toutefois, ce conflit est asymétrique, les luttes tournant fréquemment à l'avantage des coalisés du secteur immobilier. On peut citer à ce sujet les travaux de Michael Harloe⁴⁹ à Swindon en Grande-Bretagne, ou bien de DeLeon⁵⁰ à San-Francisco qui ont analysé les conditions de succès de ces *anti-growth coalition* en soulignant la nécessité qu'elle dispose, comme dans les riches banlieues résidentielles, de ressources et d'une mobilisation très forte.

Ce modèle de gouvernement hégémonique transformant la ville en bien marchand, a été complété et enrichi par la théorie des régimes urbains développée par Clarence Stone, qui accorde une place plus importante aux acteurs politiques. Développée initialement pour la politique urbaine d'Atlanta structurée autour d'une coalition bi-raciale entre bourgeoisie noire et milieux d'affaires blancs, la notion d'*urban regime* désigne au-delà l'ensemble des arrangements, formels et informels, associant

⁴⁸ Logan et Molotch reprennent l'idée selon laquelle le sol possède une valeur d'usage et une valeur d'échange. La valeur d'échange correspond aux rentes que procure une parcelle foncière. Cette rente peut être différentielle, une même construction, ou un même usage de terrain dans différentes zones de la ville produisant des revenus différents en raison d'aménités positives d'effets d'ensemble ou d'entraînement liées au quartier. La valeur d'usage correspond à l'utilité sociale que représente un terrain pour un individu ou un groupe afin qu'il puisse résider en ville et s'y émanciper. La valorisation de ce terrain peut alors être très faible mais se révéler indispensable à l'existence de son occupant. A travers la formation de la valeur marchande du sol, la machine de croissance hiérarchise les espaces et entretient la stratification sociale en fonction de son utilité stratégique et de ses préférences. John Logan, Harvey Molotch, *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley University of California Press 1987.

⁴⁹ Michael Harloe, « Switching to the slow lane restraining growth in boom town », *Communication International Conference on comparative regional studies*, Sendai Japon, 19-25 sept. 1992.

⁵⁰ Richard DeLeon, « The urban antiregime progressive politics in San Francisco », *Urban Affairs Quarterly*, 27 (4), 1992.

durablement institutions publiques à certains intérêts économiques. Selon Patrick Le Galès⁵¹ cette grille d'analyse s'intéresse particulièrement à trois éléments : la capacité d'agir, l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés, les relations entre ces acteurs qui leur permettent d'agir ensemble et de former ainsi une coalition de gouvernement. Dans cette perspective, il s'agit d'être particulièrement attentif aux acteurs séants qui jouent le rôle d'intermédiaires et à la façon dont la coopération est obtenue. La nature des rapports qui unit les acteurs est donc particulièrement importante. Ceux-ci passent par des échanges concrets d'avantages tant dans l'urbanisation, la préservation d'un secteur d'emploi, ou encore le développement d'un secteur économique... Cette interdépendance amène l'auteur à s'intéresser à la caractérisation des combinaisons d'acteurs c'est-à-dire les alliances qui déterminent l'accès aux ressources et donc la capacité d'action et l'efficacité de la coalition. Comme le rappelle Jean-Pierre Gaudin⁵², cette combinaison de variables a permis de typifier des régimes urbains « développementalistes » c'est-à-dire tournés en priorité vers la croissance ; d'autres, dits de « participations populaires » combattant le déclin urbain et la pauvreté, d'autres, d'écologie de « classes moyennes », à fortes mobilisations NIMBY⁵³ ou bien civiques ; d'autres enfin de type « gestionnaires » dont l'objectif est le maintien du *statut quo* économique et politique. Au total, bien qu'incluant l'action des acteurs politiques, ces perspectives nord-américaines mettent en avant le rôle essentiel des acteurs économiques dans la fabrique des politiques foncières urbaines en raison de la faiblesse de l'Etat et de la dépendance des autorités locales aux intérêts privés. C'est pourquoi les auteurs qui ont importé ce type d'analyse en Europe occidentale ont complété le modèle des *urban regime* par d'autres variables, à l'instar de Michael Keating⁵⁴ ou de Gerry Stoker⁵⁵ qui élargissent le régime politique urbain à l'Etat et ses multiples agences et segments.

1.2.2. Les politiques foncières au prisme des institutions

De fait, les approches européennes des politiques foncières urbaines sont marquées par la prééminence de la variable institutionnelle. Contestant le pluralisme nord-américain qui implique le rapport de force entre groupes sociaux, les analyses européennes s'intéressent à la manière dont les pouvoirs publics structurent leurs rapports avec les intérêts privés.

⁵¹ Patrick Le Galès, *op.cit.*

⁵² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 134.

⁵³ NIMBY est l'acronyme de l'expression « Not In My BackYard », qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Le terme est utilisé généralement de manière péjorative pour décrire soit l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances, soit les résidents eux-mêmes. L'expression « Not In My Back Yard » apparaît dans les années 1970 aux Etats-Unis, dans des articles de presse mais l'utilisation de l'acronyme NIMBY et sa diffusion ne se fait qu'au cours des années 1980.

⁵⁴ Michael Keating, *Comparative urban politics Power and the city in the United States Canada Britain and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991. Dans son étude comparative sur les Etats-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne et la France qui y adjoint une variable représentant l'Etat et son influence.

⁵⁵ Karen Mossberger, Gerry Stoker, « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning Government and Policy*, 12 (2) 1994.

Des rapports d'échanges de type néo-corporatistes sont ainsi mis en évidence le niveau national⁵⁶, tandis que le niveau local est relativement marginalisé, n'étant abordé qu'à la marge, au travers un modèle d'analyse centre/périphérie. La recherche urbaine a privilégié des problématiques *top down* caractérisées par la direction et le contrôle étatique⁵⁷. Dans ces travaux, la question foncière est abordée à travers les équipements collectifs qui réduisent l'échelon politique local à un rôle de relais des politiques industrielles et d'aménagement caractérisées par le rôle déterminant d'alliance politico-économique manifestant un « capitalisme monopolistique d'Etat »⁵⁸. D'autres auteurs issus du Centre de sociologie des organisations ont toutefois souligné que l'indifférenciation n'était pas totale et que ce système bureaucratique centralisé recelait des marges de jeu à la base. La rationalité technique d'administrations spécialisées, la démultiplication des règles et normes générales codifiant précisément les actions à mener n'épuisaient pas les occasions de négocier entre fonctionnaires et élus locaux⁵⁹.

Le regard de la science politique sur les formes de gouvernement des villes et de production des politiques urbaines en France a donc profondément évolué sous l'influence de quatre changements majeurs résumés par Gilles Pinson⁶⁰ : l'élargissement des compétences de gouvernements locaux et le renforcement de leur capacité technique et politique à mettre en œuvre des politiques publiques suite à la décentralisation, la montée en puissance des institutions de coopération intercommunale en milieu urbain, l'abandon de la planification étatique déléguant le sens de la production des politiques urbaines aux acteurs locaux, enfin la pluralisation des systèmes d'actions urbains par la multiplication des intervenants dans la fabrique des politiques urbaines et corrélativement la dispersion des ressources pour l'action. Confrontés à cet accroissement du nombre d'acteurs et à la dispersion des ressources, les acteurs des politiques urbaines ont dû innover par le recours à de nouveaux modes de faire basés sur la négociation, la délibération et l'itération, incarnés dans le

⁵⁶ Pour un de ses principaux auteurs, Philippe Schmitter, « *le néo-corporatisme dépend d'un scambio politico, un échange politique dans lequel des intérêts organisés et des instances étatiques s'entendent de manière calculée – si ce n'est volontaire et enthousiaste – sur un modèle particulier de représentation formelle et de négociation* », Philippe Schmitter, « Neo-Corporatism and the State », *European University Institute, Working Paper* n°106, June 1984. C'est donc l'idée d'une transaction entre acteurs soumis à une dépendance mutuelle qui fonde l'approche du néo-corporatisme qui se définit par plusieurs caractéristiques : une configuration de dissuasion réciproque, l'établissement de compromis pragmatiques à des problèmes spécifiques, enfin l'attribution aux groupes d'intérêt d'un rôle dans la distribution de biens collectifs. Synthétisant l'approche, Olivier Mériaux écrit : « *Le néocorporatisme est essentiellement une réponse pragmatique à un besoin de stabilisation des interactions entre l'Etat et les intérêts sociaux. Le surcroît de prévisibilité qu'il confère comporte des coûts, car la concertation implique des processus de décisions plus longs. Il n'y a aucune efficacité intrinsèque attachée à ce type d'agencement entre les intérêts sociaux et l'Etat* », Olivier Mériaux, *L'action publique partagée : formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse de doctorat en science politique soutenue en 1999 à l'Université Grenoble 2, p. 71.

⁵⁷ Dans cette perspective, comme le notait Albert Mabilleau, « *le pouvoir local, lorsqu'il existe, est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'Etat se manifeste sur l'ensemble du territoire* ». Albert Mabilleau, *Le Système local*, (1991) Paris, L'Harmattan, 2003.

⁵⁸ Manuel Castells et Francis Godart, *Monopolville*, Mouton, Paris/La Haye, 1974.

⁵⁹ Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.XVI, n°1, 1975.

Crozier, Thoenig, 1975 ; Jean-Pierre Worms, « Le Préfet et ses notables », in *Sociologie du travail*(3), 1966, Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

⁶⁰ Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7/2010.

couple instrumental projet territorial/contrat global⁶¹. Cette perspective a été approfondie et développée par toute une série de travaux questionnant les problématiques de la gouvernance urbaine et focalisant leurs analyses autour des processus de négociations multi-acteurs et multi-niveaux. Si l'on ne peut ici citer l'ensemble des travaux de ce courant de recherche fécond, l'on se contentera de mentionner quelques références. Parmi eux, signalons tout d'abord les enquêtes de Jean-Pierre Gaudin qui ont ancré ces analyses dans la genèse de l'urbanisme de plan⁶². La question foncière est ici directement abordée à travers la mise en évidence d'un régime de démocratie de propriétaires institutionnalisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans un sens très protecteur de la propriété privée jusqu'en 1919, date de la loi Cornudet sur les plans d'urbanisme, qui amorce l'émergence d'un pouvoir municipal fondé sur de nouveaux savoirs et modèles professionnels⁶³. Cette réflexion socio-historique sur les politiques d'urbanisme s'accompagne chez cet auteur d'une analyse contemporaine sur les « nouvelles politiques urbaines »⁶⁴ que constituent les politiques de la ville fondées sur des pratiques de contractualisation, véritable creuset d'un nouveau style de gouvernement : la gouvernance⁶⁵. Dominique Lorrain s'attache également à l'étude du « changement silencieux »⁶⁶ que constitue la construction d'une capacité d'innovation et d'action des grandes villes dans des secteurs peu investis par les services de l'Etat : transports collectifs, développement économique, réhabilitation insalubre, culture... Cet auteur s'intéresse notamment à la montée en puissance des « firmes d'infrastructures »⁶⁷ comme la Générale des Eaux devenue Véolia et la Lyonnaise des Eaux devenue Suez. Ces travaux rejoignent la perspective de recherche comparatiste des analyses de Patrick Le Galès d'abord centrées sur les mobilisations urbaines autour des politiques de développement local, puis ensuite sur la notion de « gouvernance » pour analyser la nouvelle forme de régulation des politiques urbaines caractérisée par le pluralisme des acteurs, leur autonomisation et leur capacité d'innovation instrumentale⁶⁸. S'inscrivant dans le sillage de ces travaux qui ont renouvelé la grille de lecture des politiques urbaines, Gilles Pinson résume les constats partagés de ce courant de recherche autour des trois postulats suivants : localisation des interactions économiques, complexification des sociétés urbaines françaises, enfin, transformation des modalités de production de l'action publique urbaine⁶⁹.

⁶¹ Jean-Pierre Gaudin, *op.cit.*, Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po Paris, 2004.

⁶² Jean-Pierre Gaudin, « La cité reconstituée », *Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle*, in *Revue française de science politique*, 35^e année, n°1, 1985. pp. 91-110.

⁶³ Jean-Pierre Gaudin, La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique. In: *Revue française de science politique*, 39^e année, n°3, 1989. pp. 296-313.

⁶⁴ Jean-Pierre Gaudin, *Les Nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1997, 2^e édition.

⁶⁵ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Science Po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 2002.

⁶⁶ Dominique Lorrain, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol.XXXIII, n°4, 1991.

⁶⁷ Dominique Lorrain, « Capitalismes urbains : la montée en puissance des firmes d'infrastructure », *Entreprises et histoire*, n°30, 2002.

⁶⁸ Patrick Le Gales, *op.cit.*

⁶⁹ Gilles Pinson, *op.cit.*

C'est dans ce cadre général d'analyse autour de la gouvernance comme nouveau mode de régulation des villes et des territoires que s'inscrivent un certain nombre de travaux consacrés plus spécifiquement au foncier. On peut mentionner notamment le doctorat de Sébastien Pradella sur l'étude comparée des politiques foncières urbaines à Bruxelles et à Paris depuis la fin du XIX^e siècle⁷⁰. Adoptant résolument la grille d'analyse de l'institutionnalisme historique, l'auteur développe la thèse suivant laquelle les politiques foncières urbaines sont déterminées par les institutions historiquement ancrées (le régime du droit de propriété et les règles de l'investissement capitaliste) par l'intermédiaire des formes d'interactions constituées entre différents groupes urbains pour s'approprier et se partager du foncier intervenant au cours d'épisodes précis. Dans cette enquête, l'auteur souligne en effet l'importance des conjonctures critiques⁷¹ qui cristallisent les bénéficiaires des politiques foncières : bourgeoisie et institutions du capitalisme immobilier à la fin du XIX^e siècle, hauts fonctionnaires militants et institutions de l'économie mixte lors de la croissance urbaine des Trente Glorieuses, petits propriétaires et institutions procédurales aujourd'hui. Cet empilement institutionnel est cependant travaillé à la marge par des modes d'interactions entre bénéficiaires basés sur des mécanismes d'imitation institutionnelle et d'activation de nouveaux droits, ouvrant progressivement l'espace d'une action collective partenariale entre investisseurs capitalistes, opérateurs publics et propriétaires des classes moyennes. Les politiques foncières urbaines ne se sont donc pas développées de manière ininterrompue mais ont fait l'objet d'une croissance en escalier selon une logique d'adjonction institutionnelle qui a laissé des traces concrètes dans l'urbanisation des villes. Bien qu'ouverte aux interactions entre acteurs, cette analyse insiste donc sur le poids des variables institutionnelles dans une optique néo-institutionnaliste.

Elle rejoint ainsi les travaux d'autres auteurs qui complètent cette lecture des politiques foncières en France en adoptant toutefois une focale d'analyse plus centrée sur les groupes d'intérêts. C'est le cas notamment des recherches d'Hélène Michel sur les propriétaires, de Julie Gervais sur les promoteurs, ou bien d'Alexandre Hobeicka sur les agriculteurs. Dans sa recherche sociohistorique sur les propriétaires en France, Hélène Michel a montré comment leurs intérêts s'étaient progressivement différenciés des intérêts ruraux puis agricoles avant d'être encore distingués, au sein des intérêts de la propriété bâtie, des intérêts industriels et commerciaux⁷². Elle montre ainsi comment l'« émergence des politiques agricoles a structuré un secteur de l'agriculture dont s'est retrouvée exclue la propriété immobilière non foncière ; les différentes politiques fiscales ont introduit des distinctions entre les types de bâtiments et leurs usages (usage commercial, industriel, ou d'habitation), ce qui s'est traduit par une distinction dans les statistiques des recensements entre leurs propriétaires (patrons, commerçants, agriculteurs). Les intérêts des propriétaires de biens immobiliers, à louer ou à habiter, n'ont alors trouvé à s'inscrire que

⁷⁰ Sébastien Pradella, *Gouverner le sol urbain La production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2011.

⁷¹ James Mahoney, Dietrich Rueschenmeyer, *Comparative Political Historical Analysis : Achievement and Agendas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

⁷² Hélène Michel, *La Cause des propriétaires. Etat et propriété en France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2006.

tardivement une fois que la question du logement privé a fait l'objet d'interventions publiques »⁷³. Au total, à travers différents instruments d'identification, d'objectivation et d'institutionnalisation, l'Etat contribue donc à créer des intérêts fonciers autour desquels se coalisent et s'organisent des groupes comme l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI) mobilisant aujourd'hui le droit comme registre d'eupéanisation⁷⁴. C'est également à la structuration d'un groupe d'intérêts privés par des dispositifs publics liés à la politique du logement que s'intéresse Julie Pollard. Dans son étude comparée des promoteurs immobiliers privés en Espagne et en France, elle montre comment dans ce dernier cas, une forme originale d'intermédiation des intérêts est mise en avant caractérisée par l'importance des variables institutionnelles dans la formation du groupe d'intérêt, par une domination du niveau local d'intervention des promoteurs, enfin par une prépondérance de la mise en œuvre, les promoteurs immobiliers français n'intervenant pas en amont mais en aval, au niveau local, dans la mesure où ils conditionnent en quelque sorte la mise en œuvre des politiques nationales du logement. Cette configuration en fait ainsi des acteurs centraux des évolutions de la régulation sectorielle qui apparaît ici comme le résultat d'action divergente émanant d'une pluralité d'acteurs en compétition⁷⁵ à plusieurs niveaux d'action publique. Cette focale d'analyse intermédiaire est également mobilisée par Alexandre Hobeika lorsqu'il s'intéresse au rôle de la gestion du marché des terres agricoles dans la production de l'unité du monde agricole mise en scène par la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)⁷⁶. S'attachant à l'analyse de la fédération départementale de la FNSEA de l'Orne, Alexandre Hobeika montre que dans les instances de niveau départemental de gestion du foncier en lien avec les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), se met en place une logique de gestion clientélaire de la ressource foncière entendue comme des distributions personnalisées de ressources dans le cadre de relations durables et asymétriques⁷⁷. Cette politique foncière clientéliste permet à la FNSEA d'une part, de produire du consensus syndical en évitant tout arbitrage entre catégories d'agriculteurs et d'autre part, de cliver entre adhérents et non-adhérents syndicaux dépourvus de relais au sein de ces instances syndicales dirigeantes. Là aussi, la structuration institutionnelles et les interactions associées, déterminent davantage la gestion foncière que les logiques d'appartenance aux filières céréalières ou d'élevage.

Cette approche accordant une place privilégiée aux logiques institutionnelles est également reprise par d'autres travaux de sciences sociales issues de la sociologie, ou de la géographie qui s'intéressent aux politiques foncières. De fait, comme le souligne Clotilde Buhot, les thèses soutenues depuis 2000 sur la

⁷³ Hélène Michel, « Chapitre 7 / Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in Olivier Borraz et Virginie Giraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po (PFNSP), 2010.

⁷⁴ Hélène Michel, « Le droit comme registre d'eupéanisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, n°6, printemps 2002.

⁷⁵ L'auteur insiste notamment sur l'opposition entre Fédération des Promoteurs Constructeurs et l'Union Sociale de l'Habitat. Voir notamment : Julie Pollard, « Les promoteurs immobiliers et l'action publique en France : des bénéfices collectifs sans action collective ? », in *Congrès de l'Association Française de science politique*, 2009.

⁷⁶ Hobeika Alexandre, « La collégialité à l'épreuve » La production de l'unité au sein de la FNSEA, *Politix*, 2013/3, n°103, pp. 53-76.

⁷⁷ Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicli (dir), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

question foncière vont accorder de plus en plus de place aux jeux d'acteurs et aux opérateurs susceptibles d'intervenir sur l'espace⁷⁸. A ce titre, l'on peut citer les travaux de Romain Melot qui éclairent les déterminants sociologiques des contentieux fonciers de zonage et de droits à bâtir en démontrant les usages différenciés des recours ou encore la réussite judiciaire inégale des associations et des services de l'Etat au détriment de celles des particuliers⁷⁹. C'est également une perspective sociologique qu'adopte l'enquête de Yannick Secébé sur les SAFER⁸⁰, « outil de la modernisation agricole au service de la profession », créées dans les années 1960. Issues d'un compromis entre une élite étatiste qui prône la rationalisation technico-économique de l'agriculture et les élites modernisatrices du Centre National des Jeunes Agriculteurs qui réclament plus de justice redistributive dans la gestion des terres, ces institutions foncières sont cogérées entre élites étatiques et professionnelles. Cette situation va cependant être progressivement remise en cause par l'affaiblissement du monde agricole vis-à-vis desquelles les SAFER vont prendre leur distance, passant d'un travail « avec » la profession vers un travail « sur » une base sociale fragilisée, transformant de ce fait la SAFER en opérateur hybride intervenant sur un espace périurbain parfois en concurrence avec les Etablissements Publics Fonciers (EPF). Cette nouvelle forme de régulation plurielle caractérise également les interventions du Conservatoire du Littoral ainsi que le souligne le géographe Yann Gérard qui montre comment le caractère à la fois centralisé et territorialisé de son action procédurale permet de définir une « gouvernance environnementale » selon l'Etat associant les collectivités territoriales⁸¹. Enfin, plus largement, et sans que l'on puisse les présenter dans le détail, d'autres travaux en géographie-aménagement-urbanisme vont s'intéresser aux jeux d'acteurs dans différents cas d'études : espace montagnards⁸², insulaires⁸³, ruraux⁸⁴, urbains⁸⁵ ou à une échelle intercommunale⁸⁶, voire régionale⁸⁷, dans une perspective d'aide à la décision⁸⁸. Le questionnement sur la consommation foncière mesurée par les chiffres de l'artificialisation des sols produits par les services

⁷⁸ Clothilde Buhot, *op.cit.*, p. 28.

⁷⁹ Ceux-ci apparaissent comme des « usagers réguliers ». Voir Romain Melot et Jean-Christophe Paoli, « Conflits et urbanisme littoral littoral. Le cas de la Corse », in Coline Perrin (dir) *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Collection de l'Ecole française de Rome, 2013.

⁸⁰ Yannick Sencébé, « La SAFER » De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution, *Terrains et travaux*, 2012/1, n°20, pp. 105-120.

⁸¹ Yann Gérard, « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol.IX, n°1, mai 2009, mis en ligne le 7 mai 2009, consulté le 6 déc. 2014.

⁸² Alain Gueringer, *Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate : contribution aux objectifs de gestion de l'espace*, Thèse en doctorat de géographie, Université de Clermont-Ferrand, 2000.

⁸³ Clothilde Buhot, *Marché du logement et division sociale de l'espace. L'exemple des îles du Ponant*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Brest, 2006.

⁸⁴ Sylvie Duvillard, *De l'appropriation foncières à la ville territoire : les processus de territorialisation par la propriété foncière dans deux petites villes des montagnes méditerranéennes (Nyons – Sud Drôme et Aubenas – Sud Ardèche)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Grenoble 1, 2001.

⁸⁵ Guilhem Boulay, *op.cit.*

⁸⁶ Nicolas Persyn, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement, outils et pratiques*, Thèse de doctorat en géographie, Paris, 2014.

⁸⁷ Laure Casanova, *Les dynamiques du foncier à bâtir comme marqueurs du devenir des territoires de Provence intérieure, littorale et préalpine. Eléments de prospective spatiaux pour l'action territoriale*, Thèse de doctorat en géographie, Université d'Avignon, 2011.

⁸⁸ Josselin Dupont, *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat de Géographie, Rennes 2, nov. 2014, Guillaume Schmitt, *Valeurs et usages de l'espace : approches méthodologiques des dynamiques foncières dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Lille, 2009.

du Ministère de l'Agriculture (enquête Terri Lucas), ou celui en charge de l'Environnement (données satellites Corine Land Cover) fait du périurbain un objet d'étude fréquent de ces travaux sur le rôle de l'action publique. Si certains invitent à relativiser le regard sur ce processus de périurbanisation en mobilisant une approche comparatiste⁸⁹ ou bien une méthode d'analyse utilitariste du rôle des propriétaires intéressés seulement par des perspectives de gains⁹⁰, d'autres insistent au contraire sur l'importance des variables institutionnelles liées au phénomène, soulignant les effets pervers de la complexité du Code de l'Urbanisme⁹¹, ou encore l'influence de la fragmentation communale associée au malthusianisme foncier des élus locaux⁹² qui menace *in fine* l'agriculture⁹³.

Au total, cette revue de la littérature nous invite donc à prendre nos distances avec la grille de lecture de l'échange néo-corporatiste et à déplacer le regard des politiques foncières vers des niveaux intermédiaires de régulation où se fabriquent désormais les règles cristallisant les jeux d'interdépendance entre acteurs. C'est le parti pris dans cette thèse qui s'efforcera, d'articuler de manière complémentaire les traditions de recherches anglo-saxonnes et européennes dont les orientations nous semblent converger aujourd'hui tant par l'évolution des travaux institutionnalistes dans le sens de la prise en compte d'un pluralisme limité, que par celui des travaux pluralistes intégrant désormais l'importance des variables politiques et institutionnelles⁹⁴. Afin d'articuler ces approches, on se propose de suivre une perspective de recherche centrée sur l'institutionnalisation en adoptant une focale d'analyse relationnelle centrées sur les interactions institutionnelles⁹⁵, à mi-distance des courants d'analyse par les intérêts et par les institutions adaptée à l'étude du niveau régional.

⁸⁹ Eric Charmes, *La ville émietlée*, Paris, PUF, 2009.

⁹⁰ C'est notamment la perspective d'analyse retenue par un programme de recherche « Bimby » qui entend démontrer que le développement périurbain trouve sa source dans la croissance des prix davantage que dans des motivations individuelles. Voir sur ce sujet les travaux suivants : Thierry Rebour, *La théorie du rachat*, Publications de la Sorbonne, 2000, ou encore Xavier Dejardins, « Ville rêvée et ville réelle. Veut-on réellement lutter contre l'étalement urbain ? », *Etudes Foncières*, n°131, pp. 16-19, 2011.

⁹¹ Vincent Renard, « L'improbable convergence des systèmes fonciers », *Etudes Foncières*, n°100, pp. 49-50, 2003 et Joseph Comby, « Plaidoyer contre le Plafond Légal de Densité », *Etudes Foncières*, n°60, pp. 16-17, 1993. Le débat autour du plafond légal de densité créé en 1975 pour renforcer les opérations en périphérie, et supprimé en 2010, est exemplaire de cette controverse.

⁹² Thierry Vilmin, *L'aménagement urbain en France*, Lyon, Certu, 1999.

⁹³ Coline Perrin, *Construire les campagnes méditerranéennes. Usages, aménagements et valorisation du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1950-2010)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Provence Aix-Marseille 1, Università degli Studi di Firenze, 2009.

⁹⁴ Dans cette perspective, certains auteurs comme Max Rousseau, mobilise ainsi le concept de coalitions de croissance comme cadre d'analyse de la gentrification de certaines configurations urbaines caractérisées par le retrait de la puissance publique. Voir Max Rousseau, « Gouverner la gentrification », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 8 juillet 2010, consulté le 14 novembre 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4257>. De même Eric Charmes a montré comment le processus de périurbanisation à l'échelle communale peut conduire à la formation de coalitions anti-croissance aux termes de plusieurs étapes aux termes desquelles la logique de préservation du cadre de vie s'impose au détriment des logiques de développement urbain. Eric Charmes, « L'explosion périurbaine », *Etudes Foncières*, n°138, 2009, pp. 25-36.

⁹⁵ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des régions », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

2. La régionalisation en questions : institution, politiques, pouvoir

En effet, cette approche systémique attentive aux relations entre les acteurs du système foncier et son environnement permet de se risquer dans le « triangle des Bermudes », pour reprendre l'expression de Jean Leca⁹⁶, entre *politics*, *policies* et *polity*, qui caractérise les recherches menées sur la régionalisation. Cette perspective systémiste combinant analyse *méso* et multiniveaux, attentive tant au rôle des acteurs sécants multipositionnés, qu'aux règles d'action collective cristallisant les jeux d'intérêts au niveau régional permet en effet à la fois d'analyser la Région en tant que structure de gouvernement (*polity*) et instance de décisions où s'élaborent des politiques publiques (*policy*), et d'interroger le pouvoir régional comme produit de rencontres et d'interactions entre différents acteurs animés par des stratégies propres pouvant entrer en conflit (*politics*).

2.1. La Région, une institution

La nouveauté de l'institution régionale explique sans doute qu'elle ait été, à l'instar de l'intercommunalité, un objet de recherche privilégié de la sociologie des institutions. Ces travaux ont en effet en commun de s'intéresser de manière privilégiée à l'ensemble de pratiques, règles et représentations qui vont structurer la collectivité régionale. Nous retiendrons ici deux programmes de recherche sur la Région, l'une marquée par la sociologie politique, l'autre par la sociologie du travail.

La première perspective est celle des travaux d'Olivier Nay réalisée à partir d'un matériau empirique centré sur l'Aquitaine⁹⁷. Ce travail s'inscrit dans un champ de recherche ouvert au sein de la Science Politique française au début des années 1990 par Bernard Lacroye et Jacques Lagroye⁹⁸ visant à analyser les usages et les genèses des institutions politiques. Se référant aux travaux de Pierre Bourdieu et à ses notions d'habitus et de champ, elle vise à réinscrire les institutions dans les formes objectivées dont elles héritent et dans l'ordre institutionnel dont elle dépend et auquel elle contribue, prenant ainsi la mesure des luttes matérielles et symboliques qui la travaillent en interne comme de l'extérieur⁹⁹. C'est le parti pris du travail d'Olivier Nay qui, à travers l'analyse de l'engagement des responsables agricoles au sein de l'institution régionale souligne ce que cet investissement doit à la position occupée par les acteurs dans des espaces d'interaction. Comme le souligne Jacques Lagroye dans sa préface : « l'origine des règles du jeu régional est ainsi à rechercher essentiellement au-delà du cadre que fixe la loi, au-delà de ce site propre d'interactions, hors de ce jeu, dans des univers déjà institutionnalisés, avec leurs règles, leurs croyances, leurs normes sociales, leurs mythes, leurs

⁹⁶ Jean Leca, « L'Etat entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique* 2012/1 (n°1), pp. 59-82.

⁹⁷ Olivier Nay, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée », dans Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86.

⁹⁸ Bernard Lacroix, Jacques Lagroye, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de Sciences Po, 1992.

⁹⁹ Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, 2011.

organisations, leurs mode de faire »¹⁰⁰. Ces savoirs et savoirs faire, importés dans l'institution régionale aliment la permanence des conflits entre groupes de représentants, élus de différentes tendances, leaders locaux et conseillers régionaux de second rang, détenteurs d'un seul mandat et cumulants, porte-paroles et médiateurs d'intérêts départementaux divergents. Le seul accord trouvé par ces acteurs consiste en une entente sur les règles de l'affrontement par un double processus d'apprentissage individuel de modèles de comportement et de structuration impliquant l'émergence de jeux propres à l'institution régionale, des configurations de pouvoir régies par des règles spécifiques et engendrant des liens d'interdépendances. Ainsi, Olivier Nay s'attache tout d'abord à l'analyse de nouvelles pratiques politiques établies autour d'enjeux spécifiques et de nouveaux rôles dont s'investissent les acteurs. La description du travail politique des Conseillers régionaux met de ce point de vue en perspective les contraintes de rôle pesant sur l'activité régionale qui impliquent notamment de savoir jouer le rôle d'intermédiaire entre le territoire et l'assemblée régionale, au prix d'une difficile gestion d'exigences contradictoires entre les deux niveaux. Ensuite, l'auteur cherche à identifier les accords et règles autour desquels se stabilisent les jeux institutionnels dans l'arène politique régionale par un apprentissage collectif de normes et de principes politiques inédits afin de partager des ressources mobilisées au niveau régional. Outre la répartition des tâches entre les différents organes de travail au sein du conseil régional, l'auteur montre l'importance du maintien d'une logique « départementaliste » et des arrangements souvent confidentiels qui résistent aux alternances politiques et qui témoignent de l'importance de la structuration départementale des machines politiques locales. *In fine* ces comportements opportunistes d'entente entre adversaires politiques, inavouables en public, nous renseignent sur les motivations de l'investissement régional comme le rappelle Jacques Lagroye : « l'horizon des Conseillers régionaux est ailleurs, dans leur univers professionnel, dans leur organisation politique, ou syndical »¹⁰¹. Au final, si cette approche propose une analyse désenchantée de l'institution régionale, elle n'en fait pas moins une institution structurante de formes d'interdépendance nouvelles, appréhendant son institutionnalisation comme un processus permanent. Au total, ce courant de recherche qui appréhende l'institutionnalisation comme apprentissage des rôles¹⁰² rejoint la sociologie du travail politique avec laquelle elle partage des éléments issus de la tradition interactionniste et de la sociologie goffmanienne.

A l'origine domaine d'étude à part entière des *Legislative studies*¹⁰³, la notion de travail politique a

¹⁰⁰ Olivier Nay, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 8.

¹⁰¹ Jacques Lagroye, « Préface », in Olivier Nay, *op.cit.*, p. 9.

¹⁰² Olivier Nay, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des Conseillers régionaux », in *Politix*, vol.X, n°38, 2^e trimestre 1997, pp. 18-46.

¹⁰³ Voir entre autres : David Mayhew, (1974), *Congress : the Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press ; Morris Fiorina, *Congress : Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; Richard Fenno, *Home Style : House Members in their Districts*, Boston, Little Brown and company, 1978.

longtemps été délaissée et controversée en France. Elle connaît un développement important¹⁰⁴ en lien avec les interrogations en termes de professionnalisation des activités et des acteurs politiques, qui mettent l'accent sur certaines dimensions comme les statuts, les socialisations, les expertises¹⁰⁵. La régionalisation est aujourd'hui investiguée au prisme de ce cadre d'analyse, prolongeant ainsi un champ de recherche sur la Région ouvert par les analyses de sociologie du travail menées par Michel Catlla sur le travail public régional en Région Midi-Pyrénées¹⁰⁶. Explorant la mise en place d'un Fonds Régional d'Innovation pour l'Emploi (FRIE) promu par le Conseil régional à l'occasion des lois Aubry relatives à la réduction du temps de travail, l'auteur s'intéresse aux diverses activités déployées par les élus, les chargés de mission, ceux qui participent au montage des dossiers, mais aussi ceux qui bénéficient de l'action publique. Cette étude permet de découvrir successivement les différentes composantes du travail public régional et de le qualifier en les envisageant non pas de manière séquentielle, mais processuelle. C'est à la fois un travail d'affichage, mais aussi de formatage, d'assemblage et d'ajustage. Plutôt que de postuler l'irrationalité ou l'incohérence des actions entreprises, Michel Catlla prend le parti de montrer que tout un pan du travail public régional consiste précisément à les ajuster, chemin faisant¹⁰⁷. C'est dans le cadre de cette sociologie des professions que s'insère un programme de recherche spécifiquement dédié à l'analyse du travail politique régional, le programme de recherche PRELAT¹⁰⁸. L'on peut citer notamment l'enquête comparative menée par Eric Verdier et Sébastien Gardon sur quatre régions métropolitaines à partir d'une exploration des conditions institutionnelles, organisationnelles, relationnelles et personnelles du travail de gouvernement régional en s'attachant notamment aux fonctions administratives et politiques les plus proches des présidents d'exécutifs régionaux¹⁰⁹. A la fois fortement institutionnalisé et flou, ce travail est rythmé par des luttes et des négociations incessantes qui le rende malléable et profondément évolutif alimentant une porosité des « frontières entre positions

¹⁰⁴ L'on peut citer notamment l'ouvrage collectif de Didier Demazière Patrick Le Lidec *Les Mondes du travail politique Les élus et leurs entourages*, PUR Collection Res Publica, 2014.

¹⁰⁵ Divers types de collaborateurs politiques ont fait l'objet de travaux : permanents d'un parti, membres de cabinet ministériel, collaborateurs des députés en poste à l'Assemblée nationale, ou en circonscription, ceux des eurodéputés ou encore d'élus territoriaux, sans omettre certaines fonctions administratives les plus proches des décideurs politiques comme les ministres. Voir entre autres : Philippe Aldrin, « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, n°79, pp. 25-52, 2007 ; Luc Rouban, « L'Etat à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 142, pp. 467-490, 2012 ; Jean Nolle, « La production des décisions dans les cabinets ministériels. A propos de la gestion politique de la 'vache folle' », in Demazière (Didier), Le Lidec (Patrick) (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, pp. 91-108, 2014 ; Julien Fretel, Julien Meimon, « La vie en coulisses. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », in Courty (Guillaume) (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, pp. 136-156, 2005 ; Sébastien Michon, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014 ; Sébastien Michon, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014, Emilie Biland, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2012 ; Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.

¹⁰⁶ Michel Catlla, *Le Travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007.

¹⁰⁷ « Comptes rendus », *Revue française de science politique* 2009/4 (vol.LIX), pp. 820-831.

¹⁰⁸ Projet sur les Elus Locaux Au Travail financé par l'Agence Nationale de la Recherche.

¹⁰⁹ Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en région », *Formation emploi*, n°121, 2013.

politiques et administratives de direction »¹¹⁰. La mise en plan des politiques régionales, assortie de diverses concertations ou contractualisations, alimente une technicisation et des ajustements relationnels récurrents qui professionnalisent le travail politique régional¹¹¹. Partout l’affirmation de l’exécutif régional s’est doublée parallèlement d’un net renforcement de la Direction Générale des Services qui forme aujourd’hui un duo avec le cabinet du Président produisant « la capacité d’intégration organisationnelle et politique nécessaire à la fabrique au long cours de l’action publique régionale et au quotidien de la régulation politique, par-delà les cloisonnements sectoriels, les clivages politiques internes à la majorité régionale, ou encore les intérêts des différents territoires »¹¹². Dans cette configuration, le cabinet du président veille à ce que les pôles de compétences des Directeurs Généraux Adjointes et les périmètres des délégations des Vice-Présidents ne se recouvrent pas, ce qui rend malaisée la contestation du pouvoir du Président et de son Directeur Général des Services par des couples d’« associés-rivaux »¹¹³ liant Vice-Présidents et Directeurs Généraux Adjointes. Toutefois, le positionnement de ces instances aux attributions formellement distinctes, l’une politique, l’autre administrative, varie très sensiblement et fait ressortir deux modèles-types de gouvernement régional qui se sont affirmés durant les années 2000¹¹⁴ : d’un côté, un « présidentialisme ombrageux » et, de l’autre, un « présidentialisme tempéré ». Dans un cas, c’est le cabinet, et plus particulièrement son directeur, qui assure l’accommodement entre la mise en œuvre du projet politique et le fonctionnement de l’administration, dans l’autre, c’est une « DGS gouvernementale » qui assume cette fonction. Au total, la distinction entre ces deux formes de présidentialisme oppose une régulation reposant sur la délibération à une autre, faite d’allégeances en cascade. Il n’en reste pas moins que l’économie des gouvernements régionaux mis en lumière par les auteurs apparaît comme un ordre négocié entre des acteurs multiples et mis à l’épreuve par les incertitudes montantes qui, depuis les élections de 2010, ont pesé sur l’action publique régionale.

Au total, ces deux perspectives de recherche, sociologie du travail politique et sociologie politique de l’institution régionale se complètent et contribuent à en éclairer la *polity*, c’est-à-dire la division du travail politique, les conflits et coopérations professionnelles et institutionnelles et l’identité collective définie en lien avec son histoire et son environnement.

¹¹⁰ Didier Demazière, Patrick Le Lidec, « Introduction au dossier : la politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du travail*, n°50, vol.II, 2008, pp. 4-13.

¹¹¹ Hélène Buisson-Fenet, Eric Verdier, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes des formations professionnelles initiales en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d’Azur », *Revue française de pédagogie*, n°182, 2013, pp. 19-30.

¹¹² Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Les configurations du travail politique régional : des modèles à l’épreuve des incertitudes », *Revue française d’administration publique* 2015/2 (n°154), pp. 423-436, p. 425.

¹¹³ François Bourricaud, *Esquisse d’une théorie de l’autorité*, Paris, Plon, 1961.

¹¹⁴ Sébastien Gardon et Eric Verdier, « L’organisation du gouvernement dans les Conseils régionaux », in Demazière, Didier, Le Lidec, Patrick (dir.), (2014), *Les mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, pp. 109-124.

2.2. La Région saisie par ses politiques

A côté de ces analyses portant sur l'institution régionale, d'autres travaux se sont intéressés à partir des années 1990 à la régionalisation des politiques sectorielles dans un contexte d'affirmation des compétences régionales, considérant que « le sens de la régionalisation « à la française » (...) se donne d'abord à lire dans les politiques régionales »¹¹⁵, c'est-à-dire dans les politiques auxquelles participent à des degrés divers les Conseils régionaux (*politics*)¹¹⁶. Dans cette perspective, la régionalisation de l'action publique doit s'entendre comme « l'institution d'un espace régional d'interdépendance et d'action collective entre les participants aux processus d'action publique »¹¹⁷. Rejetant l'idée d'une régionalisation indifférenciée, cet ouvrage s'attache au contraire à privilégier une analyse par domaines d'action reposant sur une méthode comparative en partant de l'hypothèse d'une régionalisation plurielle caractérisée par une différenciation sectorielle et politique qui n'exclut pas un « style régional de politique publique ».

L'importance des travaux consacrés aux politiques régionales permet aujourd'hui de dresser le constat d'une différenciation intersectorielle bien qu'elle déborde les cadres classiques d'intervention sectorielle. Si les premières recherches dressaient le constat d'une déssectorisation de l'action publique régionale justifiant une approche de la régionalisation de l'action publique dans sa globalité, cette approche a depuis été abandonnée. Dans un contexte de montée en puissance des compétences régionales, de nombreux travaux se sont au contraire attachés à analyser les politiques régionales par domaines d'action, que ce soit dans le domaine des lycées¹¹⁸, de la culture¹¹⁹, du développement local¹²⁰, de l'enseignement supérieur¹²¹, de la recherche¹²², des transports collectifs¹²³, de la formation professionnelle¹²⁴, du développement économique¹²⁵ ou de

¹¹⁵ Sylvain Barone, « Les régions saisies par leurs politiques », *Pouvoirs locaux*, n°94 III/2012.

¹¹⁶ Comme l'explicite cette définition, dans les politiques régionales, la Région peut être un acteur secondaire par rapport à d'autres institutions, il est donc déterminant de s'intéresser au travail collectif, à la place et au rôle de l'ensemble des acteurs participants à cette action publique.

¹¹⁷ Richard Balme, « La région française comme espace d'action publique », in Le Gales Patrick et Lequesne Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, La découverte, collection Recherches, 1997, p. 181.

¹¹⁸ Marie-Jacqueline Marchand, « Les lycées, les régions : an III », *Politiques et management public*, vol.IX, n°1, pp. 47-66, 1991 ; Hélène Hatzfeld, « La décentralisation du système éducatif : les régions à l'épreuve », *Politiques et management public*, vol.IX, n°4, pp. 23-49, 1991.

¹¹⁹ Arnaud Lacheret et Guy Saez, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie », in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin (dir), *La Région, laboratoire politique*, La Découverte, pp. 295-318, 2001 ; Emmanuel Négrier, *Patrimoine culturel et décentralisation : une étude en Languedoc-Roussillon*, Paris, L'Harmattan, 2002.

¹²⁰ Claire de Séverac, Bernard Jouve, Martin Vanier, « Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional », in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin (dir), *La Région, laboratoire politique*, La Découverte, 2001, pp. 227-244 ; Romain Pasquier, *La Capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2004.

¹²¹ Jérôme Aust, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, 2004.

¹²² Daniel Filâtre, « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, vol.IV, n°112, pp. 719-739, 2005 ; Cécile Crespy, *Une action publique hybride. Permanence et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur (1982-2004)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Aix-Marseille 1, 2006.

¹²³ Sylvain Barone, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, thèse de doctorat en science politique, Université Montpellier 1, 2008 ; Marianne Ollivier-Trigalo (dir), *Six régions à*

l'aménagement du territoire¹²⁶. De manière plus transversale, des sujets comme les contrats de plan Etat-Région¹²⁷ et l'évaluation des politiques publiques¹²⁸ ont également été abordés. Selon Sylvain Barone, ces travaux ont permis de souligner la scrutation par domaine d'action même si l'action publique régionale va au-delà des compétences attribuées. Cette distinction entre degré plus ou moins important de régionalisation de l'action publique ne doit pas ainsi s'entendre entre les grandes compétences transférées et celles relevant plutôt de la clause générale de compétence. Ainsi, si la décentralisation consacre la Région comme acteur majeur de la formation professionnelle, il s'agit toutefois d'une « régionalisation inachevée »¹²⁹, les Régions disposant de marges de manœuvre plus importantes du côté des lycées et transport collectif tandis que leur action apparaît subsidiaire dans la culture et l'environnement. Entre ces deux polarités, la Région a conquis cependant de nouveaux domaines d'intervention où l'Etat était jusqu'alors prédominant comme dans le cas des politiques de développement local et d'enseignement supérieur et de recherche. Toutefois, les modalités de régionalisation diffèrent selon Sylvain Barone qui distingue régionalisation de la pénurie des lycées et des trains régionaux, régionalisation de décompressions budgétaire de la formation professionnelle et régionalisation partenariale de l'enseignement supérieur et de la culture. Par ailleurs, chaque domaine d'action renvoie à des modes de gestion collective spécifiques cristallisés par des réseaux professionnels¹³⁰, des dispositifs participatifs¹³¹ et territorialisés¹³² ou bien encore par l'agencement de petites normes comme les agences ou les contrats¹³³. Au total, l'examen de la régionalisation de l'action publique par domaine d'action laisse donc entrevoir une régionalisation

l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale, Collection de l'INRETS, Arcueil, 2007.

¹²⁴ Christian Julien, *Les Politiques régionales de formation professionnelle continue*, L'Harmattan, Paris, 1998 ; Thierry Berthet, *Les Régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris, 1999 ; Maïten Bel, Philippe Méhaut, Olivier Mériaux (dir), *La Décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan, 2003.

¹²⁵ Louis-André Gérard-Varet, « Les régions, acteurs du développement économique », in Elisabeth Dupoirier (dir), *Régions, La croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, pp. 157-170.

¹²⁶ Béatrice Roy, « La Région, acteur de l'aménagement du territoire », in Elisabeth Dupoirier (dir), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Science Po, 1998, pp. 201-2016.

¹²⁷ Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région », *Revue Française de Science Politique*, vol.II, n°4, 1999, pp. 571-597.

¹²⁸ Joseph Fontaine, Philippe Warin, « Retours d'évaluation. La régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes », *Pôle Sud*, n°12, 2000, pp. 92-115.

¹²⁹ Thierry Berthet, *Les Régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris, 1999.

¹³⁰ Jérôme Aust et Cécile Crespy, « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, n°82, pp. 64-72.

¹³¹ Ces dispositifs participatifs permettent notamment de constituer des listes d'interlocuteurs sectoriels. Voir sur ce sujet : Guillaume Gourges, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Grenoble, 2010 ; mais aussi Yves Sintomer, Julien Talpin (dir.) *La démocratie participative au-delà de la proximité Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll.Res Publica, 2011 ; et Alice Mazeaud, *La fabrique de l'alternance : la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de La Rochelle, 2010.

¹³² Dominique Vial, *Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ emploi-formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010)*, Thèse de doctorat en sociologie, Aix-Marseille Université, 2012. Pour Dominique Vial, cette territorialisation structure de nouveaux espaces fonctionnels et contribue ainsi à une forme de déssectorisation.

¹³³ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

plurielle caractérisée en fonction des secteurs par des degrés et modalités de régionalisation différents ainsi que des modes de gestion collective spécifiques.

Toutefois, la focale sectorielle n'épuise pas cette pluralité de l'action régionale qui se donne à voir au prisme de variables davantage politiques. L'action publique ne se régionalise pas uniformément sur le territoire régional en raison tout d'abord de l'empreinte déterminante des élus. Si l'on peut mesurer l'influence de variables partisans sur des secteurs d'action publique comme les TER ou, l'éducation, cette influence variable partisane n'apparaît pas déterminante. C'est davantage la trajectoire professionnelle et militante des élus régionaux qu'il apparaît intéressant d'analyser, pour mieux appréhender les modalités d'investissement des élus dans les politiques régionales, qui apparaissent enclins à s'investir de manière privilégiée tant dans des secteurs de la vie quotidienne que dans ceux réputés fortement technicisés. Cet investissement doit donc être restitué dans des carrières professionnelles et militantes, dans les rapports des élus au territoire qui donne sens à l'action régionale en lien avec des rétributions électorales et des effets de légitimation. Cette variable politique se retrouve également dans les rapports entre échelons territoriaux qui donnent à voir les orientations spatiales des politiques régionales. On peut citer ici le travail d'Anne-Cécile Douillet sur les contrats territoriaux utilisés pour mettre en visibilité l'action des Régions par rapport à celle des l'Etat et des Départements¹³⁴. Toutefois ces rapports entre autorités locales sont appréhendés de manière structurelle en interaction de longue durée avec notamment les territoires métropolitains¹³⁵.

Il n'en demeure pas moins que perdure une singularité régionale, héritage d'une identité institutionnelle cristallisée par « l'administration de mission et les dépenses d'investissement »¹³⁶. Emmanuel Négrier et Philippe Teillet repèrent ainsi un « style régional de politique publique » dans le champ de la culture, distinct des modes de d'intervention et de légitimation de l'Etat, des Départements et des intercommunalités. De même, les Régions continuent à jouer un rôle particulier en matière d'animation prospective¹³⁷ ou de planification liées à la mise en plan des politiques régionales¹³⁸. Cette planification reste cependant peu normative et davantage associée à diverses concertations, ou contractualisations qui font de la Région un acteur privilégié de l'Etat au travers du contrat de plan Etat-Région, de la régionalisation de la programmation des fonds européens et des réformes de déconcentration issues de la Révision Générale des Politiques Publiques qui ont renforcé l'Etat régional.

¹³⁴ Anne-Cécile Douillet, « Les Régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

¹³⁵ Alain Faure, « Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

¹³⁶ Sylvain Barone, « Les régions saisies par leurs politiques », *Pouvoirs locaux*, n°94 III/2012, p. 6.

¹³⁷ Jean-Baptiste Chabert, « Les régions face à leur avenir : 'animation prospective' ou 'gouvernement méso' », *Pouvoirs locaux*, n°91, 2011, pp. 15-22.

¹³⁸ Elvire Bornad, Martine Mespoulet, Eric Verdier, *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala, Science Po Aix, 2011.

In fine, à travers ces relations de partenariat obligé avec l'Etat et de relations d'associés-rivaux avec les autres niveaux territoriaux, ces travaux abordent à leur manière la question du pouvoir régional dans une approche relationnelle tout en étant confrontés à la difficulté de l'enquête sur la montée en généralité des politiques publiques pour plusieurs raisons : les secteurs n'ont pas le même statut, ni la même importance politique ; ils donnent lieu à des conflits aux enjeux et aux besoins divers difficilement regroupables autour d'un conflit, les secteurs sont constitués dans le temps et, en se superposant ils oblitèrent la logique d'ensemble supposée présider à leur articulation.

2.3. Le pouvoir régional

C'est au contraire dans une approche globale et plus théorique que se situent les travaux s'intéressant au pouvoir régional à travers l'étude des processus d'interactions concurrentielles et de mobilisations collectives (*politics*) insistant sur l'émergence volontariste d'un niveau régional. Au préalable, rappelons que ces analyses du pouvoir régional ne se centrent pas sur la compétition partisane des élections régionales dont les logiques nationales de scrutin intermédiaire ont été abondamment documentées¹³⁹. L'étude du pouvoir régional se partage donc autour de quatre courants de recherche : l'approche fonctionnelle de la sociologie des organisations, le cadre théorique hybride du néo-régionalisme, la focale des mobilisations territoriales, enfin la perspective de la gouvernance multiniveaux.

La sociologie des organisations tout d'abord est le premier courant de recherche qui s'est intéressé au pouvoir régional en France des années 1950 à 1970 à travers la mise en évidence d'un « régionalisme fonctionnel », approche en termes de gestion fonctionnelle, que l'on retrouve également en Grande-Bretagne dans les analyses de la *meso-governance*. La notion de « régionalisme fonctionnel » forgée par Jean-Louis Quermonne¹⁴⁰ vise à qualifier la régionalisation des politiques d'aménagement du territoire entreprise dans le but de rééquilibrer spatialement le développement économique français et de contourner les médiations notabiliaires traditionnelles par un dialogue avec les élites économiques locales. Entamée dans les années 1950, cette politique va s'accroître sous la présidence de Charles De Gaulle avec la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale (DATAR), en 1963. Dans cette perspective, le pouvoir régional est analysé d'abord comme un pouvoir administratif, celui d'élites technocratiques d'Etat, porteurs d'une compétence spécifique, celle de la Science Economique comme science nouvelle de l'action publique¹⁴¹ : « fruit de la géographie 'volontaire' et des nouvelles Sciences Sociales, il tend à définir au niveau régional un certain nombre de tâches principalement destinées à coordonner, voire à synchroniser les interventions de l'Etat. D'où sa plus grande aptitude à définir

¹³⁹ Voir notamment : Jean-Luc Parodi (dir), « Les Elections intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et évènement », *Revue française de science politique*, vol.LIV, n°4, août 2004.

¹⁴⁰ Jean-Louis Quermonne, « Vers un régionalisme 'fonctionnel' ? », in *Revue française de science politique*, 13^e année, n°4, 1963, pp. 849-876.

¹⁴¹ Romain Pasquier, *La Capacité politique des régions*, coll Res Publica, Presses universitaires de Rennes, février 2004.

une politique de déconcentration progressive qu'à s'associer à une décentralisation effective. Pour elle, il éprouve encore une certaine allergie car elle semble toujours inquiéter ses 'parrains'. D'où son triple caractère objectif, prospectif et opérationnel »¹⁴². Au total, cette régionalisation qui relève d'une « idéologie néo-jacobine de la déconcentration »¹⁴³, s'insère donc dans l'économie générale d'un « système politico-administratif local »¹⁴⁴ caractérisé par une « régulation croisée »¹⁴⁵ entre services déconcentrés de l'Etat et notables locaux inscrits dans des transactions collusives permettant aux premiers de disposer de relais locaux et d'exister comme intermédiaires, et aux seconds de bénéficier de financement et de ressources de légitimation. Ce modèle de « jacobinisme apprivoisé » qui permet d'adapter localement la règle nationale met donc en évidence l'interdépendance entre services de l'Etat et collectivités territoriales. C'est pourquoi cette perspective fonctionnelle a été retenue également par des analyses britanniques¹⁴⁶ pour décrire le monde organisationnel complexe qui existe entre les collectivités territoriales et l'Etat dans le cas anglais, où comme le note Alistair Cole, « l'absence d'autorités régionales démocratiquement élues rend d'autant plus pertinentes ces analyses »¹⁴⁷. Le concept de « *meso governance* » réfère ainsi à un espace fonctionnel qui se situe entre la localité et l'Etat, faisant référence à des agences autonomes (les agences de développement économique en Angleterre, par exemple) à une circonscription administrative, ou à une activité fonctionnelle (par exemple, les Agences Régionales de Santé en France). Au total, dans ces travaux de recherche, le pouvoir régional est appréhendé comme un « style fonctionnel d'action publique »¹⁴⁸, correspondant à une déconcentration régionale ou bien à un « gouvernement à distance »¹⁴⁹ fait d'incitations et de coordinations par des normes et des agences de régulation.

La seconde perspective de recherche sur le pouvoir régional l'appréhende à travers un cadre théorique hybride, le néo-régionalisme. S'intéressant aux rapports entre régionalisation et mondialisation, cette notion fait référence « au mouvement qui émerge à la fin des années 1980 en Europe et qui consiste à promouvoir le développement régional dans un contexte de crise du modèle de régulation étatique (...) Ce terme renvoie à la capacité à mobiliser sur une base territoriale, un ensemble de ressources et d'acteurs sur un projet collectif. Cette capacité serait corrélée (comme en

¹⁴² Jean-Louis Quermonne, *op.cit.*, p. 851.

¹⁴³ Jean-Louis Quermonne, « Préface », in Bernard Jouve et al., *La région, laboratoire politique*, La Découverte « Recherches », 2001, p. 9.

¹⁴⁴ Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

¹⁴⁵ Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.XVI, n°1, 1975.

¹⁴⁶ Roderick Rhodes, « Power Dependence Theories of Central-Local Relations, a critical reassessment », in Goldsmith M. J. (éd.), *New Research in Central-Local Relations*, 1986, p. 43 ; Roderick Rhodes, *Understanding Governance: Policy, networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997 ; Gerry Stoker, *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan Press, Basingstoke, 2000.

¹⁴⁷ Alistair Cole, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

¹⁴⁸ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, p. 281.

¹⁴⁹ Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, coll. Gouvernances, Paris, 2013.

Flandres, ou en Catalogne) à l'existence d'une identité territoriale partagée, d'une vision commune du développement régional et de gouvernements régionaux élus »¹⁵⁰. Accompagnant un discours urbaniste sur le changement d'échelle, le discours néo-régionaliste préconise un nouveau mode de gouvernement urbain et régional spécifique. Bien que ne constituant pas à proprement parler une doctrine, on peut néanmoins le résumer ici à grand traits à partir de différents travaux universitaires. Pour Richard Balme par exemple, le néo-régionalisme se caractérise d'abord par un principe de légitimité fondé sur l'internationalisation économique, ensuite par une modalité d'action orientée vers l'efficacité de l'action publique et les réseaux d'action collective, associant des acteurs privés et des autorités publiques de statuts différents, enfin par des formes d'identification plus cumulatives qu'exclusives dans lesquelles les identités régionales, nationales et transnationales tendent à s'emboîter.¹⁵¹ Cette caractérisation est complétée par Keating, Loughlin et Deschouwer¹⁵² qui définissent l'approche néo-régionaliste par cinq traits principaux : crise du modèle étatique d'administration du territoire débouchant sur la création d'un niveau méso-territorial d'administration, affaiblissement de l'Etat-nation, concurrence entre territoires et spécialisation économique des villes et des régions, régionalisation fonctionnelle qui peut être accompagnée – ou pas – par la création d'institutions politiques élues, enfin construction de nouvelles identités composites. En cela, le néo-régionalisme s'inspire tant du régionalisme fonctionnel précité que de la nouvelle économie géographique¹⁵³ et des thèses des constructivistes ethno-territoriales¹⁵⁴. Il a été discuté de manière critique en France dans l'ouvrage dirigé par Patrick Le Galès et Christian Lequesne centré sur les restructurations opérées entre Etats, Union européenne, pouvoirs locaux et marchés, qui conclut à un bilan sceptique sur le pouvoir régional peu à même « d'organiser des régulations régionales »¹⁵⁵ contrairement aux métropoles où s'agrègent l'essentiel des intérêts privés.

Les difficultés du modèle néo-régionaliste à rendre compte du pouvoir régional en France ont conduit d'autres auteurs à aborder cette problématique sous l'angle des mobilisations régionales, que ce soit à travers la perspective de recherche de l'échange politique territorialisé, ou celle de la capacité politique. Proche du modèle d'échange centre/périphérie de la régulation croisée, la notion

¹⁵⁰ Sylvain Barone, « Introduction générale : les politiques régionales à l'examen », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 12.

¹⁵¹ Richard Balme (dir), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, oct. 1996, p. 34.

¹⁵² Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *The New Regionalism in Europe: A comparative study of eight regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

¹⁵³ La nouvelle économie géographique est une déclinaison des nouvelles théories du commerce international à l'économie régionale. Issue du livre de Paul Krugman, l'idée de base de perspective de recherche consiste à placer les logiques d'agglomération au cœur de la dynamique des échanges. Paul Krugman, *Géography and Trade*, Gaston Eyskens Lecture Series, 1991.

¹⁵⁴ D'après ces thèses pour lesquelles le citoyen européen contemporain cultive des identités mixtes qui empruntent à la fois aux symboles traditionnels (la culture, la langue, la mémoire), à un sens de multi appartenance (à une localité, une région, une nation ou à l'Europe) et à des préférences individuelles. L'accent est mis sur la redécouverte du clivage centre-périphérie, sur le travail des mouvements politiques autonomistes ou nationalistes, sur l'emprise des référents identitaires territorialisés. Voir : Nicolas McEwen, Luis Moreno (dir.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres, Routledge, 2005.

¹⁵⁵ Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir), *Les paradoxes des régions en Europe*, La découverte, collection Recherches, 1997, p. 260.

d'échange politique territorialisé est inspirée des travaux néo-fonctionnalistes de Leonardo Parri¹⁵⁶ qui, contrairement au néo-régionalisme, ne postule pas *a priori* l'importance politique du niveau régional. Emmanuel Négrier et Bernard Jouve proposent ainsi une définition de l'échange politique territorial envisagé comme une « transaction, ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires. Ces transactions dépendent de règles du jeu politique, et influencent leur changement afin de légitimer les protagonistes et rendre efficiente l'action publique »¹⁵⁷. Les auteurs déduisent de cette conception plusieurs conséquences parmi lesquelles « le fait que les relations entre plusieurs niveaux d'action publiques peuvent être analysées en termes d'échange politique, où ressources, légitimités et capacités inter-agissent ». Forgé dans le contexte de montée en puissance de la politique régionale de l'Union européenne, ce cadre d'analyse se focalise sur la structuration des intérêts et les mobilisations régionales. C'est une perspective voisine que retient également Romain Pasquier à travers la grille de lecture de la capacité politique régionale dérivée de la capacité de gouvernement¹⁵⁸ et appréhendée comme « un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné »¹⁵⁹. Ce cadre d'analyse du pouvoir régional intègre d'une part, deux variables diachroniques, l'analyse des mobilisations régionales et la structuration de règles d'action collective, et d'autre part, deux variables synchroniques qui les actualisent, la constitution de coalitions d'intérêts régionaux et la production de politiques publiques régionales¹⁶⁰. Cette focale de recherche permet d'appréhender le pouvoir régional dans ses multiples dimensions, intégrant les mobilisations régionalistes, la régionalisation de l'action publique et les interactions multiniveaux. Formalisée initialement à partir d'une enquête comparative dans quatre régions en France et en Espagne, elle est cependant marquée selon Sylvain Barone par une approche en termes de modèle d'action collective qui tend à uniformiser les styles d'action publique régionaux au détriment d'une analyse plus fine de la différenciation sectorielle des politiques régionales.

La gouvernance multiniveaux constitue enfin le quatrième cadre d'analyse du pouvoir régional mobilisé notamment en référence au nouveau contexte européen d'action publique. Cette perspective de recherche est issue du modèle de la « *multi level governance* » théorisé dans les

¹⁵⁶ La notion d'échange politique territorialisé est issue des travaux de Leonardo Parri qui identifie un échange politique territorial lorsque l'un des deux acteurs (central) permet à son interlocuteur localisé d'influer sur le contenu du processus décisionnel et les modalités de mise en œuvre et qu'en échange de tels bénéfices, l'acteur local offre au premier son consentement, c'est-à-dire qu'il met à disposition ses propres ressources de pouvoir afin de garantir l'efficacité du processus et la légitimation locale du dispositif. Leonardo Parri, « Territorial politics and political exchange ; american federalism and french unitarism reconsidered », in Bernd Marin (dir), *Governance and General Exchange*, Francfort-am-Main/Boulder (coll.), Campus Verlag/Westview Press, 1990.

¹⁵⁷ Emmanuel Négrier et Bernard Jouve (dir), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

¹⁵⁸ Clarence N. Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

¹⁵⁹ Romain Pasquier, *Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, 2012

¹⁶⁰ Romain Pasquier, *op.cit.*, 2004.

années 1990 faisant de la politique régionale de cohésion de l'Union européenne le facteur d'émergence d'un troisième niveau de gouvernement en Europe¹⁶¹. Sans partager le postulat fonctionnaliste selon lequel l'eupéanisation conduirait à faire émerger un pouvoir régional, certains auteurs ont mobilisé cette grille de lecture pour analyser le rôle des Régions dans une perspective de gouvernance territoriale et de changement d'échelle. Entendue comme un processus de remise en cause d'un certain modèle de l'Etat moderne, la structuration d'un jeu d'acteurs nouveaux, la transgression du principe de la séparation des niveaux et des compétences, et enfin la libération des imaginaires territoriaux, le changement d'échelle¹⁶² offre une version française des métamorphoses de la régulation politique désignée sous le terme de gouvernance. C'est d'ailleurs cette qualification que retiennent certains auteurs qui analysent l'émergence d'un pouvoir régional au prisme d'une nouvelle « gouvernance territoriale »¹⁶³. Selon Alistair Cole, cette notion intéresse le pouvoir régional sous trois dimensions privilégiées¹⁶⁴ : la gouvernance comme heuristique utile pour décrire à la fois la perte de centralité de l'Etat et son évolution; la gouvernance territoriale et la territorialité ; la gouvernance multiniveaux comme modèle des interactions entre localités et régions, d'une part, et l'Union européenne, de l'autre. Tout d'abord, elle permet de penser un mode de régulation plus polycentré, moins crispé sur l'Etat-nation¹⁶⁵ caractérisé par une transgression des niveaux de gouvernement, en termes d'agenda, d'intérêts et de normes, toute réponse à un problème semblant être nécessairement multidimensionnelle et multiniveaux. Ensuite, la littérature sur la gouvernance insiste sur la pénétration de nouveaux acteurs (privés, associatifs, publics) et met en avant l'importance de la multi-positionalité des acteurs entrepreneuriaux et leur emplacement stratégique entre réseaux (transversaux et horizontaux). Celle-ci ne résulte pas d'une position mais bien d'une capacité relationnelle permettant de se positionner à des échelles multiples et de consolider ainsi son leadership local¹⁶⁶. Enfin, la littérature sur la gouvernance théorise un nouveau partage de responsabilités entre niveaux territoriaux par l'intégration des différents pouvoirs locaux à la négociation de politiques procédurales de type contractuelles au bénéfice des Régions et des villes entrepreneuriales¹⁶⁷. Comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, ces approches multiniveaux s'attachent donc aux « interactions entre les multiples degrés d'acteurs territoriaux. Elles s'intéressent spécialement aux processus de coordinations qui se développent, là où les niveaux intermédiaires entre le central et le local, loin d'être minimisés, sont considérés comme des éléments

¹⁶¹ Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Laham, Rowan and Littlefield, 2001.

¹⁶² Alain Faure et Pierre Muller, « Les changements d'échelle en science politique: objet classique, questions nouvelles », *Congrès des 4 pays*, Lausanne, 2005.

¹⁶³ Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein, *La Gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2007.

¹⁶⁴ Alistair Cole, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

¹⁶⁵ Liesbet Hooghe (dir), *Cohesion and European Integration : Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

¹⁶⁶ Olivier Borraz et Peter John, « The transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.XXVIII, n°1, 2004, pp. 107-120.

¹⁶⁷ Jose Majone (dir), *Regional Institutions and Governance in the European Union*, London and Westport, Praeger, 2003.

essentiels des formes de coopérations et de leurs dynamiques »¹⁶⁸. Cette perspective paraît ainsi particulièrement adaptée à une analyse relationnelle du pouvoir régional dont les politiques sectorielles ont mis en lumière le caractère largement partenarial.

Ce panorama de recherche sur le pouvoir régional nous permet d'écarter les deux premières approches : la première étant datée et désormais peu adaptée aux formes contemporaines de la régionalisation, la seconde nous paraissant trop normative. C'est donc davantage en combinant une approche par les mobilisations et la gouvernance multiniveaux que ce travail de recherche ambitionne d'aborder le pouvoir régional à travers l'analyse monographique d'une politique sectorielle.

Section 2. Une approche sectorielle de l'institutionnalisation régionale en Provence-Alpes Côte d'Azur

C'est l'objectif de cette section d'exposer les options analytiques et méthodologiques ainsi que les matériaux qui ont guidé cette enquête. On explicitera tout d'abord sa focale analytique méso-multi-niveaux puis l'on justifiera le choix d'une perspective monographique avant de préciser le corpus mobilisé et ses modalités de constitution en contexte professionnel.

1. Un cadre pluridimensionnel d'analyse de l'institutionnalisation régionale

Le cadre d'analyse choisi vise à tenir ensemble les deux dimensions d'une sociologie politique des processus d'institutionnalisation d'après Brigitte Gaïti : « d'un côté, revenir sur les modes d'existence sociale des institutions, sur les usages, les investissements pratiques et symboliques qu'elles génèrent et qui la spécifient, tant dans les moments d'invention ou les conjonctures de crise que dans les périodes de stabilisation et de routine. Mais, d'un autre côté et simultanément, il s'agit bien de penser le régime d'existence propre des institutions qui les constitue à l'analyse en vecteurs de contrainte sur les acteurs, sur leurs manières de (se) voir, de (se) penser, de croire et d'agir »¹⁶⁹. Pour ce faire, nous suivrons la perspective tracée par Jean-Pierre Gaudin¹⁷⁰, en mobilisant la sociologie politique et le néo-institutionnalisme pour construire une grille de lecture combinant approche multiniveaux et analyse méso, centrée sur l'interaction entre des acteurs multi-positionnés et la mise en forme de règles constitutives de niveau régional.

Il s'agit donc en premier lieu d'être attentif au niveau microsociologique de l'individu en s'attachant aux trajectoires biographiques afin de comprendre les engagements pluriels dans le niveau régional.

¹⁶⁸ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, p. 281.

¹⁶⁹ Brigitte Gaïti, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Antonin Cohen et al., *Les formes de l'activité politique*, Presses Universitaires de France « Hors collection », 2006, pp. 39-64.

¹⁷⁰ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

Les travaux d'Olivier Nay ont en effet mis à évidence les représentations floues et imprécises attachées au rôle de Conseiller régional en raison notamment des réseaux multiniveaux dans lesquels sont insérés les acteurs régionaux. Dans ce contexte, « la multiplicité et la diversité des attentes que les élus [régionaux] doivent savoir gérer sur leur territoire politique et au sein de la complexité des systèmes d'alliance politique structurés au niveau local (qui ne reflètent pas forcément ceux du Conseil régional), l'emboîtement des réseaux de pouvoir, les exigences de discipline partisane (plus ou moins bien respectées) » rendent particulièrement difficiles la prescription et l'adoption de rôles cohérents liés au mandat régional¹⁷¹. Ces résultats de recherche convergent avec les travaux sur la gouvernance qui insistent sur l'importance de la multi-positionnalité des acteurs entrepreneuriaux et leur position stratégique entre différents milieux d'action. C'est pourquoi, afin de prendre en compte l'histoire incorporée des acteurs¹⁷², on s'attachera à l'analyse des modes pluriels de socialisation à la régionalisation des entrepreneurs d'action foncière. L'investissement des acteurs dans l'action publique régionale sera ainsi analysé comme une ressource pour des carrières aux horizons multiples, particulièrement exemplaire de la relation dialectique entre l'acteur et l'institution. Au prisme de cette analyse, le positionnement sécant d'acteurs entre plusieurs milieux d'action paraît donc particulièrement heuristique pour comprendre les logiques de coordination multiniveaux opérées par ces réseaux d'acteurs au niveau méso.

Toutefois, en second lieu, cette analyse des acteurs multipositionnés sera complétée par une considération particulière pour « l'agencement au plan régional de ce qu'on peut appeler, par différence avec les règles législatives et toutes celles à vocation universelle, des « petites normes » (contrat de projet, démarches de coordination « ouverte », agences de régulation ou de gestion) »¹⁷³. Ces règles constitutives (normes, ou dispositifs incitatifs) seront analysées comme des mises en forme institutionnelles catégorisant le problème foncier et imposant par-là une qualification légitime¹⁷⁴. Elles seront ainsi abordées dans une perspective néo-institutionnaliste comme des instruments d'action publique c'est-à-dire des dispositifs à la fois techniques et sociaux, organisant les rapports gouvernants/gouvernés¹⁷⁵. L'instrumentation¹⁷⁶, entendue comme le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action foncière régionale sera ici questionnée. Elle contribue en effet de manière décisive à la sélection des acteurs et des pratiques, ou au contraire à leur dévalorisation. L'instrumentation cadre les apprentissages des mises en relations entre niveaux et dessine par-là

¹⁷¹ Olivier Nay, *op.cit.*, p. 181.

¹⁷² Voir la notion d'habitus chez Bourdieu. Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Editions de Minuit, Paris, 1980, p. 96.

¹⁷³ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, p. 285.

¹⁷⁴ Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Belin, 1999.

¹⁷⁵ Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

¹⁷⁶ Charlotte Halpern, Patrick Le Gales, Pierre Lascoumes, « L'instrumentation et ses effets, débats et mises en perspective théoriques », in Charlotte Halpern, Patrick Le Gales, Pierre Lascoumes, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 17.

même les juridictions des communautés d'expertise et de pratiques. On s'efforcera donc de mettre en lumière les types de ressources et de groupes sociaux valorisés par la cristallisation de ces arènes professionnelles par une analyse fine du travail public régional attentive aux processus de professionnalisation et de clôture savante¹⁷⁷.

Le choix de ce cadre d'analyse à l'intersection de ces deux niveaux a donc déterminé celui de nos terrains d'enquête. Nécessairement réductrice en ce qu'elle oriente le regard et contribue à construire l'objet observé, notre recherche repose donc sur un choix d'unité d'analyse centrée d'une part, sur le niveau régional et d'autre part, sur la comparaison de monographies locales. Si le contexte professionnel dans lequel nous avons réalisé ce travail a facilité l'accès au niveau régional comme nous le détaillons en fin d'introduction, en revanche le choix d'une démarche comparative par confrontation de trois monographies contemporaines et de deux études de cas historiques a nécessité de délimiter le champ de la comparaison. Pour ce faire, nous avons privilégié dans chaque séquence historique une confrontation limitée à deux ou trois cas ce qui permet de formuler des hypothèses et, dans une certaine mesure, de les tester, tout en rendant possible une étude empirique approfondie de chaque cas sur la base de matériaux variés. Selon Mattéi Dogan et Dominique Pélassy¹⁷⁸, l'analyse binaire permet en effet de réaliser une confrontation détaillée et, par conséquent, de trouver un bon équilibre entre le « général » et le « particulier ». Nous avons donc pu dans ce cadre affiner nos analyses tout en dégagant certaines régularités avec une économie de moyens permise par l'accessibilité des matériaux d'enquête. Le même type de données recueillies sur le même type de terrain ont ainsi été soumises à la même grille d'analyse sur la base d'une sélection d'études de cas découlant de notre objet d'étude. Outre qu'ils ont été identifiés pour des raisons pragmatiques de disponibilités de données, ces terrains d'enquête ont été retenus car ils présentaient en premier lieu des caractéristiques différentes en termes de systèmes fonciers¹⁷⁹ entendus comme des groupes d'intérêts en interdépendance, des comportements stratégiques et des compromis territorialisés, formels et informels, stabilisés dans le temps, autour d'un programme d'action foncière entre propriétaires, élus, techniciens administratifs et professionnels. La variété de ces terrains permet ainsi d'analyser la pluralité des modes d'investissement dans le processus d'institutionnalisation régionale. Toutefois, ils ont en second lieu pour caractéristique commune l'existence de programmes d'aménagements fonciers conséquents. Leur analyse constitue donc une clé d'entrée sur le terrain

¹⁷⁷ Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.

¹⁷⁸ Mattéi Dogan, Dominique Pélassy, *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982, pp. 128-135.

¹⁷⁹ Nous nous inspirons librement des travaux du programme Liteau III : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du Développement durable et de l'Aménagement des Territoires, programme Liteau III, « Propriété, conflits et dynamiques foncières sur le littoral : les grands domaines et le camping caravanning sur parcelles privées (PROCODYF), Rapport final, novembre 2012, Clotilde Buhot, Yann Gérard, Johan Vincent, Catherine Herrera, Sylvie Duviard, Frédéric Rousseaux, Elise Turquin, Marion Bizien, Vincent Renard, Céline Tritzen. Nous complétons cette analyse par les travaux de Françoise Jarrige, Emmanuel Négrier, Marc Smyrl, « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado-USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon-France », *Pôle Sud*, 2015/1, n°42, pp. 43-62.

afin de mesurer le contrôle de l'agenda politique local et la capacité des élus, techniciens administratifs et professionnels de l'action foncière à élaborer des projets et à les mettre en œuvre, la mesure de cet écart étant révélateur de capacité d'action de la coalition ou à rebours de sa remise en cause par une action collective. Cette sélection vise ainsi à identifier des modes de régulations intermédiaires, « des méso-ordres locaux [qui] organisent une mise en relation entre le macro-politique et le micro-décisionnel, via la diffusion de normes, la concrétisation de dispositifs incitatifs et l'interaction en réseau d'acteurs multipositionnés »¹⁸⁰. Cette perspective permet ainsi de remettre l'individu et l'institution dans son environnement institutionnel, c'est-à-dire dans une perspective relationnelle dessinant un certain rapport de forces.

Toutefois, cette comparaison de monographies locales s'inscrit dans le cadre général d'une monographie sectorielle mettant en perspective ce processus d'institutionnalisation.

2. Une option méthodologique : la monographie du foncier comme secteur d'action publique

A la suite des néo-institutionnalistes historiques, on considèrera que les choix collectifs sont influencés par l'Histoire dans la mesure où les institutions et les préférences des acteurs sont encadrées par le passé limitant ainsi le changement dans l'action publique¹⁸¹. On a donc adopté la ficelle méthodologique de la monographie sectorielle permettant de couvrir le temps long du changement institutionnel depuis la genèse de la politique foncière à son actualisation la plus récente. En inscrivant notre recherche dans le « tournant historique » des Sciences Sociales française et anglo-saxonnes¹⁸², l'on se donne ainsi les moyens méthodologiques d'appréhender de manière fine le processus cumulatif d'institutionnalisation dans ses effets d'autonomisation et de légitimation.

En premier lieu, cette perspective permet de comprendre l'institutionnalisation de l'action foncière régionale comme un processus toujours en cours dont l'autonomisation échappe très largement à ses « pères fondateurs »¹⁸³. Si l'analyse de la genèse permettra de comprendre les compromis historiques entre acteurs sur lesquels est construite cette régionalisation, l'on insistera cependant sur les logiques d'autonomisation que favorise l'institutionnalisation. Le changement institutionnel sera ainsi restitué de manière « de manière graduelle, cumulative et incrémentale »¹⁸⁴ en raison

¹⁸⁰ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Sylvain Barone (dir.), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, p. 285.

¹⁸¹ Bo Rothstein and Sven Steinmo, « Restructuring Politics : Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States », in Bo Rothstein and Sven Steinmo (eds.), *Restructring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave, 2002, pp. 16-17.

¹⁸² Renaud Payre et Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol.LV, n°1, 2005, pp. 133-154.

¹⁸³ Bernard Lacroix, Jacques Lagroye, *op.cit.*

¹⁸⁴ Kathleen Thelen, « Institutions and social change : the evolution of vocational training in Germany », in Ian Shapiro, Stephen Skowronek, Daniel Galvin (dir.), *Rethinking Political Institutions. The Art of State*, New York, New York University Press, 2006.

notamment des effets de « dépendance au sentier »¹⁸⁵ et « d'héritage de politiques publiques »¹⁸⁶ qui dessinent des trajectoires institutionnelles. Analyser l'institutionnalisation d'une politique régionale volontariste nécessite donc de réaliser une sociogenèse de l'institution régionale et de retracer la trajectoire historique des liens tissés entre la Région et les différents milieux d'action bénéficiaire de cette action foncière. Ainsi cela permet de faire apparaître, l'espace des possibles du changement au milieu des années 1990 à l'aune des routines politico-administratives, du poids des précédents ainsi que de l'histoire des rapports de force entre les différents groupes d'acteurs et institutions qui ont participé à la dynamique réformatrice. Cette profondeur historique nous permet ainsi d'analyser plus particulièrement la séquence réformatrice qui se joue entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 durant laquelle la mise en contractualisation de l'action foncière superpose une nouvelle action foncière à la politique initiale de guichet. Cette approche diachronique permet également de faire ressortir le caractère incertain du domaine d'action publique étudié. Adoptant les postulats du sociologue des professions Andrew Abbott¹⁸⁷, on considèrera que le foncier a longtemps été un sous-secteur de l'aménagement du territoire, entité insaisissable délimité en pointillé par des frontières que la mise en forme savante et bureaucratique des années 2000 va durcir, redéfinissant profondément ses entités. La contractualisation a ainsi concouru à l'autonomisation administrative du traitement de cet enjeu et au durcissement des frontières du secteur. La régionalisation est donc envisagée comme une sectorisation continue qui explique le changement institutionnel.

Cette redéfinition des entités du secteur renvoie aux effets de légitimation que permet d'envisager le temps long de l'institutionnalisation. D'après Delphine Dulong, si « la légitimation est inhérente à l'institutionnalisation, c'est aussi que cette dernière implique une routinisation des pratiques et s'accompagne donc inévitablement d'un relatif désenchantement »¹⁸⁸. Dans cette perspective, l'on a identifié des « rites d'institution » mettant en spectacle l'action foncière régionale et constituant de ce fait une forme élémentaire de la légitimation¹⁸⁹ que l'on a rattachée à plusieurs registres. On peut citer le rite de la Commission Foncière itinérante mettant en scène l'Etablissement Public Régional aux côtés des Conseils municipaux et relevant d'un registre de proximité néo-clientélaire ou bien celui des Assises du Foncier et de l'Habitat mettant au contraire en avant le registre néo-expert des études foncières. Par ces rites, la régionalisation affirme ses principes de classement et ses finalités affichées, adoubant des groupes d'acteurs. Le temps long de l'institutionnalisation permet ainsi de mesurer ses effets de cadrage sur les acteurs à qui elle confèrent des ressources symboliques et

¹⁸⁵ Paul Pierson, « Path dependence, increasing returns, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol.XCIV, n 2, 2000.

¹⁸⁶ Richard Rose, Philip Davies, *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.

¹⁸⁷ Andrew Abbott, « Things of Boundaries », in *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001, p. 266.

¹⁸⁸ Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, « Repères », 2012, p. 49.

¹⁸⁹ Jacques Lagroye, « La légitimation », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, t.1, Paris, PUF, 1985.

pratiques aux acteurs. La monographie de l'action foncière régionale montrera comment la régionalisation assigne une identité sociale à certains groupes d'acteurs, propriétaires résidents ou techniciens, qu'elle cristallise et dont elle homologue la compétence. Si la politique initiale de guichet mobile consacre la valeur des ressources relationnelles d'un groupe de techniciens qui se notabilise par la redistribution de ressources, la contractualisation et l'agencification de l'action foncière accrédite au contraire les compétences militantes et expertes de cadres intermédiaires qui se professionnalisent par la structuration d'arènes. Cette évolution manifeste un changement dans la légitimation du style d'action publique régionale entendu comme les prescriptions de rôles considérés comme autant de représentations collectives sur la bonne manière d'occuper telle ou telle positions, les pratiques et modalités d'action, associés au travail public régional¹⁹⁰.

Au total, ce cadre théorique et méthodologique permet donc d'envisager la régionalisation de l'action foncière comme une structure d'opportunité méso-multi-niveaux dans laquelle des acteurs multipositionnés interagissent au sein de réseaux qui autonomisent leur capacité d'action et cristallisent de nouvelles identités dans un processus de sectorisation continue produisant des régulations territorialisées en recomposition permanente.

3. Des matériaux multiples issus d'une enquête réalisée en contexte professionnel

Cette perspective de recherche étant précisée, il s'agit désormais de préciser les conditions particulières de réalisation de cette enquête menée en contexte professionnel et les méthodes de collecte et d'exploitation de données.

Comme le relève Dominique Vial, faire de l'institution où l'on exerce son activité professionnelle son terrain de recherche et construire son objet à partir des problématiques qui la traversent, appelle des précautions méthodologiques¹⁹¹. Passé par la section service public d'un Institut d'Etudes Politiques puis lauréat du concours externe d'administrateur territorial, il a ainsi fallu mettre à distance les prescriptions et contraintes de rôles auxquelles cette carrière nous a socialisés¹⁹². Il a été nécessaire également de se départir des règles et des pratiques incorporées de l'institution régionale ainsi que du discours des acteurs avec qui nous étions en proximité personnelle et professionnelle. Ce rapport à l'objet ne permet pas ainsi d'avoir une approche déductive : le terrain n'a pas été choisi pour tester une hypothèse mais comme espace d'observation qui a permis ensuite de conduire l'analyse à la faveur d'une prise de distance. Disons le tout de suite, cette mise à l'écart n'a pas été simple, elle n'a pu être possible qu'au prix du choix d'un éloignement du lieu de travail qui a permis

¹⁹⁰ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Manuel de sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 2012, pp. 553 et suivantes.

¹⁹¹ Dominique Vial, *op.cit.*, p. 23.

¹⁹² Florian Pocquet, *La construction sociale du rôle d'administrateur territorial*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

de rompre avec la proximité du terrain permettant la construction de l'objet et la problématique de recherche¹⁹³ (encadré ci-dessous).

Encadré N°0. Les modalités d'un travail de recherche en alternance

Pour mener à bien cette recherche, un accord a été conclu avec notre employeur et nous-mêmes visant à organiser les modalités d'une alternance entre le temps de travail consacré à mon poste au sein du service Etudes, Observation et Prospective de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et le temps consacré à la recherche à proprement parler.

Si le principe de cet accord a été fixé dès 2009, en revanche ses modalités ont varié dans le temps, s'ajustant en fonction de l'avancement de mon programme de recherche. Au cours des deux premières années, l'alternance a pris la forme d'une décharge de fonction à raison de 20 h/mois à compter de décembre 2009 et jusqu'en novembre 2011. A compter du 1er novembre 2011, nous avons alors bénéficié du dispositif de congé formation, d'abord à temps plein jusqu'en juillet 2012, puis à temps partiel jusqu'au 30 avril 2013. A partir de cette date, nous avons alors fait le choix de prendre nos congés annuels à raison d'un jour par semaine, adossé aux week-ends, pour étaler la rédaction jusqu'en juillet 2015.

Toutefois cette contrainte constitue également une ressource par l'accessibilité aux données que procure la connaissance pratique du milieu d'action du foncier en région. Ce savoir pratique nous a exonéré de la phase préalable d'apprentissage du contexte par laquelle passe tout jeune chercheur et a simplifié l'accès aux données pertinentes. Celles-ci sont constituées de trois types de matériau : des entretiens semi-directifs et retranscrits ; d'une exploitation de documents d'archives (qui ont concerné essentiellement la période de 1974 à 1998) ; enfin, de l'observation directe non participante. Ces méthodes de collecte de données relèvent ainsi de trois grandes approches : ethnographique, sociohistorique et sociologique.

L'approche ethnographique, liée à notre immersion au sein de l'institution régionale tout au long de la recherche, nous a permis de mieux appréhender le fonctionnement de l'institution, la structuration des interrelations et les discours et représentations des acteurs. Elle a consisté essentiellement en une observation directe et non-participante dans la mesure où notre activité professionnelle le permettait, c'est-à-dire chaque fois où la séance de travail à laquelle nous participions ne nécessitait pas de prise de position directe en tant qu'agent du service Etudes, Observation et Prospective. Nous avons pu ainsi grâce à notre statut d'agent régional assister à des réunions de travail restreintes comme par exemple des comités de pilotage d'études foncières, ou bien certains conseils d'administration de l'Etablissement Public Foncier PACA. Toutefois, l'essentiel de l'apport de cette situation réside dans les discussions informelles, conversations de couloirs, échanges de mails ou téléphoniques, qui permettent d'avoir accès aux coulisses de la politique et de pénétrer ainsi son économie informelle¹⁹⁴. Enfin, cet accès privilégié au terrain, s'est traduit par une proximité des acteurs lors de mes entretiens, certains se comportant en alliés privilégiés ou en interlocuteur central, encourageant

¹⁹³ Voir sur ce sujet, Pierre Bourdieu, *Homo academicus*, Paris, Editions de Minuit, 1984 ; Howard Becker, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. Grands repères, éd. française, 2002 ; et Luc Albarello, *Apprendre à chercher, l'acteur social et la recherche scientifique*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 3^e éd., 2007.

¹⁹⁴ Nous entendons l'expression au sens que lui attribuaient Michel Offerlé et Laurent Le Gall : c'est-à-dire « les formes, les pratiques, les activités, les expressions qui, faute de bénéficier d'une reconnaissance et d'une légitimité de la part des prescripteurs et des agents les plus influents du champ, sont « rejetés » en dehors de ce champ quand bien même elles participent, pleinement ou accessoirement, à sa constitution », Laurent Le Gall, Michel Offerlé, Franz Ploux (dir), *La politique sans en avoir l'air*, 2012, PUR, coll. Histoires, p. 99.

les acteurs interviewés, notamment les élus, à une liberté de parole contraire à leur prescription de rôle. Notre positionnement dans le secteur de l'aménagement du territoire et l'intermédiation privilégiée de notre chef de service auparavant en situation de direction au Service Foncier, Habitat, Urbanisme de la Région, nous a ainsi rapproché d'une position d'ethnologue disposant d'un interlocuteur, informateur central incontournable pour nous dans cette enquête¹⁹⁵, du moins pour la période contemporaine, l'approche socio-historique s'imposant pour la genèse de la politique foncière.

L'approche sociohistorique, principalement à partir d'archives mais aussi d'entretiens semi-directifs, offre en effet un point de vue longitudinal sur l'objet de recherche permettant d'analyser l'institutionnalisation comme processus historique et d'observer les dynamiques de changement. Ici, le travail a consisté essentiellement en un recueil de documents administratifs relatif à la politique foncière au service des archives de la Région. Implanté à Marseille dans l'hinterland portuaire de la zone d'activité des Arnavants, le service est constitué d'une petite dizaine de professionnels gérant un immense hangar où s'engouffre le mistral. Notre première arrivée une fin d'après midi froide du mois d'octobre 2009 est déconcertante. Mon objet de recherche n'étant pas encore bien stabilisé, il a fallu se familiariser avec le fonctionnement des outils d'archivage, et notamment avec le logiciel de recherche informatique qui ne permet pas de hiérarchiser les documents en fonction de leur importance et de leur nature ce qui nous a contraints à faire une première investigation très élargie¹⁹⁶. Après ce premier tour d'horizon qui nous a permis de confirmer le choix de nous intéresser à la politique foncière, nous avons programmé une seconde campagne de recherches durant le mois d'août 2012 où nous y avons passé une petite dizaine de jours. Si l'affluence est peu importante¹⁹⁷, les conditions d'accueil sont excellentes, le personnel étant disponible et de bons conseils¹⁹⁸. Une pièce attenante au hangar de conservation est réservée à l'accueil du public. J'ai pu y bénéficier d'un bureau équipé ainsi que d'un accès à la reprographie qui m'a permis de constituer un matériau composé de cinq boîtes d'archives couvrant la période 1974-1998. A ces boîtes d'archives sélectionnées s'ajoutent sept boîtes d'archives privées non triées issues des entretiens avec mes interlocuteurs couvrant essentiellement la période suivante 1998-2014. Les matériaux concernant cette période sont également constitués de données financières¹⁹⁹ et de fichiers

¹⁹⁵ Voir Michel Izard, « Méthode ethnographique », in Pierre Bonte et Michel Izard (dir), *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, PUF, Paris, 2008, p. 473.

¹⁹⁶ Nous apprenons également qu'une partie de archives de l'établissement public régional a brûlé ce qui nous obligerait à aller aux archives départementales pour retrouver les archives de la mission régionale de la préfecture où sont conservés tous les actes soumis alors à son contrôle a priori. Pour notre plus grand bonheur, nous avons cependant constaté que cela ne concernait pas les documents relatifs à la politique foncière, nous permettant ainsi de concentrer nos recherches sur place.

¹⁹⁷ Les archives régionales servent principalement de matériau aux divers contrôles administratifs et à quelques chercheurs ce qui explique le classement peu élaboré dont il fait l'objet que nous avons mentionné.

¹⁹⁸ Bien que la période estivale soit caractérisée par une intense activité (les services administratifs versant leur documents à la faveur d'emploi saisonniers recrutés pour l'occasion), nous avons pu y bénéficier d'un très bon accueil, l'éloignement des agents du reste des services de la Région renforçant manifestement leur volonté d'échanges.

¹⁹⁹ Bien que nous n'ayons pas retenu une méthode d'analyse quantitative, nous avons cependant récolté des données financières afin d'objectiver les masses financières consacrées à l'action foncière. Cette analyse est toutefois soumise à une contrainte majeure : l'accès à l'information financière. Si les données financières de la Région sont publiques, leur accès à un niveau de détail intéressant est en revanche plus difficile. Ici aussi, ma situation professionnelle de fonctionnaire et la

informatiques dématérialisés récoltés dans les entretiens ou bien sur les sites Internet des différentes institutions parties prenantes. Enfin, j'ai réalisé une enquête longitudinale à la bibliothèque de l'Institut Universitaire d'Aménagement Régional à Aix-en-Provence, où j'ai dépouillé de manière rétrospective les articles de la revue *Etudes Foncières* depuis sa création en 1978 avec une triple grille de lecture : les interlocuteurs rencontrés (contributeurs à la revue) les politiques foncières et les institutions régionales. Au total, plusieurs types de documents ont été collectés : actes administratifs et réglementaires de la Région établis lors de la création des dispositifs régionaux, compte-rendus divers de commissions, de conseils d'administration, réunions de bureaux, comités de pilotage ou groupes de travail ; enfin note internes ou échanges divers (courriers et mails) avec le consentement de mes interlocuteurs. Ces derniers documents n'ont pas été négligés dans la mesure où ils permettent de compléter l'attention portée à l'analyse informelle de la posture ethnographique, en se situant à un niveau d'analyse « où l'on peut percevoir les écarts et ajustements permanents qui peuvent exister entre ce que Jacques Lagroye appelle la culture institutionnelle (2006), les rôles prescrits et les dispositions des acteurs qui peuplent ces institutions »²⁰⁰. Toutefois, « l'archive n'est pas un stock dans lequel on puiserait par plaisir, elle est constamment un manque »²⁰¹ comme le rappelle Arlette Farge d'où l'intérêt, lorsque cela était possible, de croiser cette approche par des entretiens.

Cela renvoie à notre dernière posture méthodologique, la approche sociologique, par le biais d'entretiens semi-directifs, qui visaient à appréhender, non sans certains obstacles méthodologiques, la politique foncière tant sur le plan macrosociologique que microsociologique. Suivant Gilles Pinson et Valérie Sala Pala²⁰², ces entretiens ont été conduits selon un mode semi-directif, visant à la fois un usage narratif d'une part, et d'autre part, un usage compréhensif. Le premier objectif poursuivi est ainsi de nature macrosociologique : il s'agit, grâce aux matériaux récoltés, de retracer la structuration historique de l'action foncière, en palliant les manques des archives et des ressources documentaires, ou bien au contraire en les confrontant aux témoignages d'acteurs, parties prenantes à l'action. De même, dans un souci d'objectivation et afin d'éviter un récit subjectiviste, nous avons, lorsque cela était possible, confronté les discours des acteurs entre eux. Dans cette démarche, nous avons bénéficié de nos postures sociohistoriques et ethnographiques. Ainsi, la maîtrise des archives sociohistoriques nous a aidé dans nos entretiens avec les acteurs de la première séquence, tandis que notre position d'administrateur territorial nous a facilité l'accès aux décideurs contemporains en

confiance que m'ont accordée mes interlocuteurs en me fournissant ces données m'ont cependant permis d'avoir accès à un certain nombre d'éléments. Toutefois, elle reste contrainte et limitée : d'une part s'agissant de la Région elle reste contrainte temporellement puisque cette donnée n'est disponible à partir du deuxième mandat de Jean-Claude Gaudin (exercice financier 1992-1998), d'autre part s'agissant de l'Etablissement Public Foncier elle est plus difficile d'accès (en dehors des rapports budgétaires obligatoires) et présente un intérêt limité puisqu'une thèse de doctorat en géographie est actuellement en préparation sur ce sujet à l'Université d'Avignon ce qui explique que nous n'ayons pas plus investigué la question.

²⁰⁰ Sylvain Laurens, « *Les Agents de l'Etat face à leur propre pouvoir* », *Eléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles*, Genèses 3/2008 (n° 72), pp. 26-41, p. 30.

²⁰¹ Arlette Farge, *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil, 1989, p. 70.

²⁰² Gilles Pinson, Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique* 5/2007 (vol.LVII), pp. 555-597.

permettant plus facilement de nous « imposer aux imposants »²⁰³, parfois à la faveur d'une ambiguïté sur ma posture, alternant le registre du collègue et du sociologue. Toutefois, cette proximité nous a également obligé vis-à-vis de nos interlocuteurs à l'égard desquels nous avons garanti l'anonymat²⁰⁴ d'où la solution d'un référencement par initiales de nos interlocuteurs, compromis certes imparfait, entre une numérotation trop impersonnelle et une discrimination entre interlocuteurs en raison de leur positions. En revanche, compte tenu de l'abondance et de l'accessibilité de notre matériau pour les raisons précédemment invoquées, nous avons pris le parti de citer au maximum nos entretiens dans l'administration de la preuve afin de permettre l'accès à la donnée. Ce souci informatif rejoint ici le deuxième objectif de ces entretiens, de nature microsociologique : reconstituer les trajectoires des acteurs et comprendre leur point de vue afin d'atteindre leurs pratiques et leurs représentations. Il s'agit ici de prendre au sérieux le discours des acteurs en en faisant une voie d'accès privilégiée au sens de l'action publique, permettant de saisir l'acteur dans sa configuration sociale. Cela permet ainsi de s'intéresser aux représentations qui guident leurs pratiques, en étant attentif à la diversité des acteurs du milieu d'action publique. La force de ce point de vue compréhensif s'est vérifié au contact des acteurs dont certains ont pris un plaisir manifeste dans l'exercice, m'accordant une plage horaire importante et m'offrant la possibilité de les recontacter ultérieurement, soit par un autre entretien, soit par des échanges mails, ou téléphoniques²⁰⁵. Afin d'éviter les risques de dissimulation que permet le discours des acteurs, nous avons veillé à multiplier les points de vue au sein de l'institution régionale, depuis le niveau des agents en charge de l'instruction jusqu'au niveau directionnel, en privilégiant les « marginaux » de l'institution mentionnés par Howard Becker, c'est-à-dire ce qui n'y sont plus²⁰⁶. De même, nous avons prêté attention au lexique indigène des acteurs, un chef de service parlant par exemple de ses « bons clients », afin de mieux comprendre les normes et compétences professionnelles valorisées. Par ailleurs, afin d'éviter le biais artificiel de l'entretien, nous avons porté une attention particulière aux moments interstitiels de nos entretiens, les *offs* avant ou, après l'enregistrement, que nous avons également cités lorsque cela permet d'enrichir la démonstration, en cohérence avec notre posture ethnographique. Dans cette double perspective macrosociologique et microsociologique, la grille de lecture retenue pour ces entretiens commençait invariablement par des éléments de nature biographique et individuelle, amenant les acteurs à parler de leurs parcours personnels et de leurs pratiques professionnelles en situation, avant d'envisager des montées en généralité sur la genèse du dispositif, les rapports interinstitutionnels, les jeux d'acteurs. La plupart des entretiens ont été réalisés entre février 2010 et décembre 2012 et au total, on comptabilise 84 entretiens. Ces entretiens ont

²⁰³ Voir Laurens Sylvain, « 'Pourquoi' et 'comment' poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des 'imposants' », *Genèses* 4/2007 (n°69), pp. 112-127.

²⁰⁴ Madeleine Grawitz, *Méthode des sciences sociales*, Dalloz, Précis Dalloz, Paris, 1990, p. 754.

²⁰⁵ Pierre Bourdieu parle à ce sujet d'un « bonheur d'expression » dans le chapitre, « Comprendre », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 1 408.

²⁰⁶ Howard Becker, *op.cit.*, p. 153.

été individuels et semi-directifs, d'une durée d'une heure quinze en moyenne, allant au maximum jusqu'à deux heures trente. Certains ont été réalisés de façon collective afin de faciliter l'expression contradictoire au sein d'un même service ou délégation. Six personnes enquêtées une première fois ont fait l'objet d'un second entretien, l'une d'entre elle, mon informateur central ayant fait l'objet de quatre entretiens. Tous les entretiens ont été enregistrés – à l'exception d'un seul – avec l'accord de l'interviewé, et retranscrits dans leur intégralité et comportent en moyenne entre trente et quarante pages. La plupart a été réalisé en région PACA, certains à Paris et deux en Nord Pas-De- Calais, ces derniers entretiens visant essentiellement à tester les hypothèses formulées en PACA. Ils sont composés essentiellement de trois groupes dans chacun de nos terrains d'études : techniciens, élus et « experts » auxquels s'ajoutent des profils plus militants.

La problématique et les méthodes d'enquête de ce travail ayant été explicitées, il reste à présenter la trame retenue pour appréhender l'institutionnalisation de cette politique foncière régionale.

4. Présentation du plan

Cette thèse comprend deux parties. Elle est structurée selon un double principe, chronologique et analytique. L'enjeu même de cette recherche sur le changement institutionnel suppose en effet d'identifier une césure qui aurait marqué l'avènement d'une « nouvelle action foncière régionale ». Bien évidemment, il est impossible de distinguer une rupture franche et univoque dans ce processus d'institutionnalisation, les évolutions rencontrées ayant été progressives. Néanmoins, aux yeux des acteurs, un changement majeur s'initie dans les années 1998-2000 avec l'alternance partisane dans un contexte de montée en puissance d'un nouveau style de gouvernement contractuel²⁰⁷. De fait, c'est à partir de cette charnière des années 1998-2000 que s'amorce un faisceau de transformations qui va dessiner les contours d'une action foncière régionale multiniveaux.

C'est donc un principe chronologique qui nous amène à consacrer une première partie à la période de 1958 à 1998 puis la seconde partie aux années 1998-2015. Axée sur la construction d'une politique foncière rurale de guichet, la première partie se décompose en trois séquences : la genèse de l'action foncière régionale 1958-1974 (Chapitre 1) ; la professionnalisation et la notabilisation de ses entrepreneurs de 1974 à 1986 (Chapitre 2) ; enfin l'ajustement gouvernemental qui la marginalise de 1986 à 1998 (Chapitre 3).

C'est ce modèle qui est remis partiellement en cause par la dynamique de contractualisation qui institutionnalise une action foncière régionale multiniveaux à laquelle est consacrée cette seconde partie qui se décline également en trois focus : le processus de décloisonnement multiniveaux entamé de 1998 à 2004 (Chapitre 4) puis par la structuration progressive d'une instrumentation foncière bureaucratique et savante (Chapitre 5) produisant des régulations politiques différenciées sous la forme de régimes d'action foncière spécifiques (Chapitre 6).

²⁰⁷ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Partie 1

L'action foncière, une ressource de légitimation militante à l'épreuve du gouvernement régional (1958-1998)

Nous dresserons ici une histoire de l'action foncière régionale sur une période de quarante années depuis 1958 jusqu'en 1998. La mise en place de la V^e République en 1958 s'accompagne de la promotion d'un nouveau modèle d'administration foncière régionale cristallisant en Provence Côte-d'Azur l'opposition du pouvoir régional qui va lui opposer avec succès un dispositif alternatif, militant en faveur de la cause du développement local en milieu rural. Les élections régionales de 1998 constituent ensuite l'apogée d'une séquence d'incertitude pour le pouvoir régional confronté en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) à des recompositions multiples d'ordre administratif et partisan. Cette conjoncture entraîne l'affaïssement d'une action foncière portée par des militants engagés à la Région et pour la région, dont les marges d'action se trouvent neutralisées par ce nouvel ordre décentralisateur qu'ils ont pourtant contribué à construire et légitimer.

Cette longue période se traduit ainsi par l'institutionnalisation paradoxale d'une politique régionale volontariste²⁰⁸ visant à promouvoir la maîtrise foncière en milieu rural. En s'émancipant avec succès de l'action foncière régionale des administrations déconcentrées²⁰⁹, la Région PACA affirme dès 1974 une capacité politique²¹⁰ précoce témoignant de l'engagement régionaliste de ses élites sous l'impulsion de son Président Gaston Defferre. Cette action foncière dessine les contours d'une figure d'échange politique régional atypique fruit de pratiques clientélares²¹¹ classiques et de nouveaux modes de faire creuset d'une nouvelle élite de l'action publique²¹².

Comment cette action foncière a-t-elle pu se développer en dehors des politiques de régionalisation puis de décentralisation ? Qu'est ce que cette figure d'échange politique nous révèle sur le leadership régional et ses usages politiques du terrain ? Comment cette ressource foncière est-elle mobilisée par les élites locales et régionales ? Telles sont les principales interrogations que nous

²⁰⁸ Alain Faure, « Introduction, Deuxième Partie, Au-delà des compétences », p. 113, in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 25.

²⁰⁹ La Région parvient ainsi à découpler son action de celle de l'Etat pour reprendre l'expression de Michel Cattla. Celui-ci invite à penser la notion de couplage à travers des travaux de Michel Grossetti « en tant qu'activité (...) ce travail concerne les acteurs individuels ou collectifs qui rompent leurs relations et leurs engagements pour se mettre à distance de l'un de l'autre et ainsi se dégager des marges d'autonomie. Par un tel travail de découplage, les acteurs redéfinissent leur capacité réelle d'action. (...) La notion de découplage s'applique également à des ressources matérielles mises en jeu dans les relations. De tels découplages permettent alors de décomposer et de différencier les liens et donc de démultiplier les partenaires potentiels ». Michel Cattla, *Le travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007, pp. 9 et suivantes.

²¹⁰ Elle affirme ainsi sa capacité politique comme nous le développerons plus loin. Voir sur ce sujet : Romain Pasquier, *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

²¹¹ Sur les échanges clientélares : voir notamment Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », in *Revue française de science politique*, 26^e année, n°1, 1976. pp. 103-131. Ou encore Cesare Mattina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, pp. 129-155, vol.XVII, n°67, 2004.

²¹² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrats. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

chercherons à élucider dans cette première partie. Dans cette perspective, on fera une sociologie du milieu d'action foncier régional en étant attentif aux d'institutionnalisation de la Région appréhendée comme une logique d'apprentissage des rôles et des comportements associés au mandat régional²¹³. L'on s'attachera également à la replacer dans une économie générale de la ressource foncière marquée par les dynamiques économiques et sociales de rurbanisation²¹⁴ des campagnes et le développement corrélatif d'une économie résidentielle²¹⁵. L'institutionnalisation régionale et la rurbanisation du territoire encadrent ainsi la trajectoire de cette régionalisation foncière atypique que l'on présente dans cette première partie organisée en trois chapitres.

Un premier chapitre revient sur la genèse de cette action foncière en s'intéressant au projet d'établissement public foncier présenté en janvier 1974 par les réformateurs des services déconcentrés de l'Etat dans un contexte de régionalisation fonctionnelle²¹⁶. C'est cette vision que contestent avec succès les partisans d'une autre action foncière engagée dans le développement local en milieu rural. Sous l'égide de son nouveau Président Gaston Defferre le Conseil régional s'émancipe ainsi de l'Etat et devient le creuset de politiques régionales décentralisées élaborées par une équipe de jeunes militants de l'institution régionale.

Un second chapitre est consacré ensuite aux modalités de mise en œuvre de cette action foncière volontariste. Construite sur des pratiques d'intermédiation et un dispositif de guichet rural, elle participe à l'apprentissage des conduites de rôle régional pour une nouvelle élite technicienne et politique dont elle renouvelle les modes de faire. Contribuant à la légitimation de l'institution régionale naissante, elle autorise des usages territoriaux divers que permet le répertoire du développement local qu'elle mobilise. Elle dessine ainsi un usage politique du terrain qui permet de consolider des réseaux d'action en milieu rural et de « faire région » par une « opération de

²¹³ Olivier Nay *L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux*. Politix, n°38, 1997 ; Olivier Nay, *La Région, une institution*, Paris, L'Harmattan, 1999.

²¹⁴ Le néologisme de « rurbanisation » – que l'on peut trouver sous le vocable de périurbanisation ou de résidentialisation – est inventé par Gérard Bauer et Jean Michel Roux dans les années 1970, pour analyser la sortie de la ville et vise à caractériser son irruption dans les campagnes en total bouleversement de leurs sociétés, de leurs pratiques culturelles, du changement des peuplements, de l'activité agricole. Une irruption des citadins pavillonnaires dans ces campagnes en plein démembrement est en train de composer une réalité sociale nouvelle. Voir Gérard Bauer, Jean-Michel Roux, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Le Seuil, 1976.

²¹⁵ Différents vocables ont été formés pour analyser ce processus : après avoir parlé de « rurbanisation », la communauté des géographes lui a préféré ensuite celui de périurbanisation tandis que les économistes ont introduit le terme, aujourd'hui dominant, de résidentialisation. Ce dernier terme a notamment été importé par les théories de la base économique qui posent les fondements du développement d'un territoire sur les revenus captés à l'extérieur. Les travaux de Laurent Davezie ont ainsi popularisé en France le terme d'« économie résidentielle ». Cette base résidentielle est constituée de revenus captés à l'extérieur et proviennent aussi bien des retraités, des touristes que des actifs résidant localement et travaillant ailleurs. Par la consommation locale qu'ils génèrent, ces revenus ont des effets multiplicateurs qui favorisent le développement de l'emploi dans l'économie dite « résidentielle ». Voir Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris, Seuil-La République des idées, 2008. Et son analyse appliquée à la région PACA : Davezies Laurent, « Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Rapport au Conseil régional-phase 1, Acadie*, 2010.

²¹⁶ Ce mode de régionalisation gaulliste fait de la région un espace d'expansion privilégié pour l'action de hauts fonctionnaires à des fins d'aménagement du territoire et de modernisation de la représentation politique. Nous précisons cette expression ultérieurement.

spatialisation »²¹⁷ multi-scalaire inscrivant le leadership régional dans une figure atypique d'échange politique.

Un troisième chapitre analyse enfin l'affaïssement progressif de ce modèle d'action foncière régionale à l'épreuve des incertitudes du gouvernement régional issu de la mise en œuvre des lois de décentralisation. Dépendante d'une coalition partisane avec le Front National qui la mobilise comme une ressource de notabilisation, elle est cependant fragilisée par la remise en cause de ce compromis de gouvernement suite aux élections régionales de 1992. Plus largement, elle apparaît confrontée à la déstabilisation de la configuration institutionnelle qui l'avait vu naître, provoquant en retour l'ajustement du dispositif régional et son repli dans une logique économique et gestionnaire contestée par les techniciens du service foncier.

²¹⁷ Nous empruntons cette expression à Stéphanie Dechezelles et Maurice Olive qui désignent par-là « *un ensemble d'actions par lesquelles les acteurs s'efforcent, soit de localiser les enjeux d'une cause à portée générale, soit de requalifier en termes spatiaux des luttes politiques ou sociales.* » Voir, Stéphanie Dechezelles et Olive Maurice, « Conflits de lieux, lieux de conflits. L'espace des mobilisations territoriales. », Colloque CHERPA Science Po Aix 29-30 janvier 2015.

Chapitre 1

La genèse de l'action foncière régionale en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1958-1974)

L'action foncière régionale se développe dans un contexte d'affirmation de la Région comme échelle d'action publique, particulièrement prégnant en PACA sous l'impulsion du leadership de Gaston Defferre.

Si la loi de 1972 créant les Etablissements Publics Régionaux (EPR dans la suite du texte) ne leur confie pas de compétence particulière en matière foncière, limitant a priori leur marge de manœuvre, force est de constater que rapidement les EPR vont faire la démonstration de leur capacité à dépasser leur strict champ d'intervention²¹⁸, notamment les exécutifs régionaux de gauche. De fait, comme le relève Bruno Rémond²¹⁹ : « *Bien que simple établissement public, à compétence limitativement déterminée par la loi, l'EPR va progressivement affirmer son identité et déployer ses activités, notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur avec Gaston Defferre, en Nord-Pas-de-Calais avec Pierre Mauroy, en Midi-Pyrénées avec Alain Savary et en Franche-Comté avec Edgar Faure à tel point que le gouvernement de Raymond Barre élaborera, en 1981, treize décrets ayant pour objectif d'accroître par voie réglementaire les compétences des EPR, trop strictement encadrés par la loi de 1972, notamment dans les domaines économique, social, et culturel* ». Le contexte de conquête du pouvoir par la gauche renforce cette volonté de distanciation et d'autonomie ainsi que le suggère le parcours de Gaston Defferre ou de Pierre Mauroy : les EPR vont être autant des lieux d'expérimentation de nouvelles politiques décentralisées que d'opposition à la politique gaulliste d'aménagement régional expérimentée en région parisienne à travers le modèle du district²²⁰.

L'objet de ce premier chapitre est donc de revenir sur la genèse de cette action foncière régionale²²¹ qui recouvre largement celle de l'émancipation de l'institution régionale, passée du modèle néo-jacobin de la régionalisation fonctionnelle (première section) à celui de la régionalisation entendue comme fer de lance de la décentralisation (seconde section) dans laquelle vont s'engager des élus et militants en quête de reconversion professionnelle (troisième section).

²¹⁸ Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Pour Mémoire, Revue d'histoire du ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* La Défense, n°Hors-série, déc. 2012.

²¹⁹ Bruno Rémond, « L'Histoire de la Région et la Région dans l'Histoire », in Sylvain Barone (dir), *op.cit.*

²²⁰ Loïc Vadelorge, « Du district de la région parisienne au Conseil régional d'Ile-de-France : la loi de 1972 en miroir », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, *op.cit.*

²²¹ L'année 1958 borne temporellement notre chapitre car elle marque l'arrivée au pouvoir du Général De Gaulle qui va promouvoir une nouvelle politique de régionalisation. Si cette entreprise de réforme régionale monte en puissance durant ses deux mandats, elle est toutefois mise en marche dès 1959. Le 4 février 1959 une ordonnance crée ainsi le District de la région parisienne qui en, raison de multiples oppositions, ne sera toutefois créée que par la loi du 2 août 1961 après un débat houleux.

Section 1. Politique foncière et régionalisation : un nouveau contexte d'action publique

Le premier modèle d'action foncière régionale en France trouve son origine dans une institution sous tutelle du district de la région parisienne : l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) créée en avril 1962 dans un contexte de régionalisation fonctionnelle.

1.1. La régionalisation fonctionnelle du gaullisme

Contrairement aux projets de réformes régionalistes développés sous la III^e République²²², la régionalisation sous la V^e République est une entreprise de modernisation du régime²²³. Ne visant pas la constitution d'un gouvernement régional, on peut la définir comme une entreprise de régionalisation de l'action publique qui aboutit d'après Richard Balme, à « *l'institution d'un espace régional d'interdépendances et d'action collective entre les participants au processus de l'action publique* »²²⁴. Comme le rappelle Romain Pasquier, la régionalisation gaulliste est mise en œuvre au travers de deux réformes : « *une centralisation de l'aménagement du territoire et l'institutionnalisation de la région en tant que cadre de dialogue avec les forces vives à travers les commissions de développement économique régional (CODER)* »²²⁵.

Si la politique gaullienne d'aménagement du territoire reprend les objectifs de rééquilibrage du développement territorial de la IV^e République, en revanche son pilotage se modifie. Le MRU en perd en 1963 la responsabilité au profit du CGP, assisté désormais de la Commission nationale d'Aménagement du territoire (CNAT). Toutefois le principal changement provient de la création en 1963 d'une nouvelle « administration de mission », la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) à caractère interministériel afin de coordonner l'action des différents ministères sectoriels en matière d'aménagement du territoire. Rattachée au premier Ministre, elle est dirigée par un proche du général De Gaulle, Olivier Guichard qui s'entoure d'une équipe de chargés

²²² Voir sur ce sujet Romain Pasquier, *Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, 2012. Sous la III^e République, les projets de réformes régionalistes ont peu accès à l'agenda (hormis le projet des réformes Clémentel de 1919) et sont portés par des mobilisations régionalistes hétérogènes, d'inspiration traditionnelle ou économique, fédérées sous la bannière de la Fédération régionaliste française dirigée par Jean-Charles Brun avant que les revendications régionalistes de Vichy ne viennent discréditer durablement toute entreprise de réforme régionale. La question régionale émerge à nouveau après-guerre sous la IV^e République dans un contexte de reconstruction urbaine et économique donnant naissance à la politique d'aménagement du territoire défendue concurremment par les urbanistes du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) emmenés par le ministre Claudius Petit et les économistes du Commissariat Général au Plan (CGP) dirigé par Jean Monnet. L'ouvrage de Jean-François Gravier *Paris et le désert français* (Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947) cristallise le débat en plaidant pour une décentralisation des activités économiques en province. Cette politique est relayée localement par des élus et groupes socioprofessionnels réunis au sein d'un mouvement national des comités régionaux d'expansion économiques tels que le CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons) reconnus officiellement par un décret du 11 décembre 1954. La régionalisation du plan se poursuit par l'établissement de 21 programmes d'action régionale délimités par l'arrêté ministériel du 28 novembre 1956 qui a posé le tracé du découpage régional jusqu'en 2015.

²²³ Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Cinquième République*, 1997, Paris, L'Harmattan.

²²⁴ Richard Balme, « La région française comme espace d'action publique », in Patrick Le Gales et Christian Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, collection Recherches, 1997.

²²⁵ Romain Pasquier, *Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, 2012, p. 147. Les développements suivants de ce paragraphe synthétisent principalement les analyses de Romain Pasquier dans cet ouvrage sur le sujet.

de mission issus de l'ENA²²⁶. L'objectif est désormais de rééquilibrer le territoire national par la constitution d'une armature urbaine permettant de concurrencer les pays européens : c'est la politique des métropoles d'équilibre²²⁷ inspirée de la pensée économique de François Perroux qui conçoit le développement du territoire à partir de pôles diffuseurs de croissance. Dix aires métropolitaines sont ainsi dotées d'Organismes Régionaux d'Etudes d'Aire Métropolitaine (OREAM) qui doivent organiser leur développement (voir encadré infra). L'Etat impose à ses administrations de prendre en compte les spécificités régionales dans le cadre d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) présidé par le Premier Ministre. Plusieurs décisions emblématiques sont prises qui conduisent à limiter le pôle de croissance parisien, développer un régime d'aides à la localisation d'emplois industriels et des activités tertiaires et lancer de grands travaux d'équipement sur des axes stratégiques de transport.

A côté de cette politique d'aménagement du territoire, la régionalisation se traduit également par le développement d'une réforme plus institutionnelle et politique visant à mettre en scène la thématique gaullienne de la participation avec de nouvelles couches sociales dont le pouvoir veut s'assurer du soutien. Cela passe par la création de préfet de région (décret du 14 mars 1964) en charge de l'animation des CODER à la composition mixte entre représentants élus et socio-professionnels (voir encadré *infra*).

Encadré N°1. Deux institutions de la « régionalisation fonctionnelle » : les CODER et les OREAM

Les Organismes Régionaux d'Etudes d'Aire Métropolitaine (OREAM) : mis en place en 1966, les OREAM furent créés en 1966 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre avec pour mission la définition des cadres d'aménagement des aires urbaines concernées et l'établissement de Schémas Directeurs des Aires Métropolitaines. Dix OREAM furent successivement mis en place en France, dont un en PACA, l'OREAM de l'Aire Métropolitaine Marseillaise. Certains sont d'échelle régionale comme en Nord Pas-de-Calais ou s'en rapproche comme l'OREAM Basse-Seine, auteur d'un Livre Blanc de la Mission d'études Basse-Seine, « L'Avenir de la Basse-Seine », publié en février 1967, à l'origine de la création de l'EPF éponyme (voir supra). Ils sont composés de jeunes chargés d'études, diplômés pour la plupart des filières universitaires économiques, géographiques ou sociologiques qui feront ensuite pour beaucoup d'entre eux leur carrière dans les institutions régionales, Région ou Préfecture de région, une fois les OREAM dissous en 1983.

Créée dans chaque région par le décret du 14 mars 1964, la Commission de Développement Economique Régionale (CODER) est composée de 20 à 50 membres dont un quart est désigné par les conseillers généraux et les Maires, la moitié par les chambres de commerce et d'agriculture et les organisations professionnelles et syndicales, et le quart restant par le Premier ministre parmi les « personnes compétentes ». Son rôle est consultatif et porte sur les aspects régionaux du Plan. Dans l'économie générale du dispositif des décrets de 1964, elle est l'organe politique et correspond à l'Assemblée Régionale puisqu'elle est le seul lieu de consultation des élus locaux. Toutefois son rôle et sa composition tripartites n'excluent pas sa dépendance à l'égard de la préfecture : c'est le Préfet de région qui fixe l'ordre du jour et dirige les débats et son rôle consultatif est réduit au strict minimum bien que les élus locaux témoignent d'une réelle volonté de prendre part aux débats. En 1974, lors de la création des régions, les Conseils régionaux et les CESR (Comités Economiques et Sociaux Régionaux) remplacent les CODER.

La région est ainsi pensée par le pouvoir gaulliste comme l'échelle d'une nouvelle représentation, rompant avec la pratique d'arrangement du centre avec la périphérie telle qu'analysée par les équipes du Centre de Sociologie des Organisations (CSO)²²⁸. D'après ce modèle d'analyse des relations centre/périphérie, la centralisation politique, normative et technique s'est en effet

²²⁶ Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 128.

²²⁷ Olivier Guichard, *Aménager la France. Inventaire de l'avenir*. Paris, Robert Laffont, 1965.

²²⁸ Voir notamment les travaux suivants : Jean-Pierre Worms, (1966), « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8,3. ; Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16, 1. ; Grémion, Pierre. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

accompagnée de négociations informelles entre fonctionnaires des préfectures et élus locaux. En prise directe sur les milieux locaux, l'administration territoriale d'Etat qui leur était séparée juridiquement leur était fonctionnellement imbriquée. Au total, le fort cloisonnement départemental du système politico-administratif a donc renforcé l'interdépendance des acteurs centraux et locaux : ces derniers étaient dépendants des décisions nationales ; réciproquement, le centre était dépendant de la périphérie pour mettre en œuvre ses politiques. C'est ce modèle de transaction collusive que la régionalisation entend réformer en faisant de cette échelle « *un espace fonctionnel d'études, de délibération, de participation, qui dénie au département toute pertinence pour appréhender les transformations économiques et sociales* »²²⁹. L'objectif de cette régionalisation n'est pas la décentralisation mais relève davantage d'une idéologie néo jacobine de la déconcentration²³⁰. Jean-Louis Quermonne propose ainsi de la qualifier de « *régionalisme fonctionnel* » qu'il caractérise ainsi : « *Fruit de la géographie 'volontaire' et des nouvelles sciences sociales, il tend à définir au niveau régional un certain nombre de tâches principalement destinées à coordonner, voire à synchroniser les interventions de l'Etat. D'où sa plus grande aptitude à définir une politique de déconcentration progressive qu'à s'associer à une décentralisation effective. Pour elle il éprouve encore une certaine allergie car elle semble toujours inquiéter ses 'parrains'. D'où son triple caractère objectif, prospectif et opérationnel* »²³¹.

De fait, la régionalisation gaulliste vise également à encadrer les comités régionaux d'expansion économiques perçus comme trop revendicatifs²³² tant par les organismes professionnels, les élus locaux et les milieux politiques de la majorité gaulliste. La régionalisation devient alors le creuset d'une réforme politique de grande envergure associée à la réforme du Sénat. Après les événements de mai 1968 et la confirmation de la majorité gaulliste en juin, les CODER – présentées comme « *l'esquisse d'une formule nouvelle de participation à la vue publique* »²³³ – sont mandatées pour lancer au moins d'août 1968 une consultation locale sur la composition des assemblées locales. Cette concertation débouche sur un projet de réforme régionale et sénatoriale présenté ainsi par le général De Gaulle le 2 février 1969 : « *L'avènement de la région, cadre nouveau de l'initiative, du conseil et de l'action pour tout ce qui touche localement la vie pratique de la nation, voilà donc la grande réforme que nous devons apporter à la France ! Pour que l'organe représentatif, où seront dans chaque région, délibérées les mesures qui les concernent, soit lié aux réalités, nous devons, sur la base de la participation, de toutes les instances intéressées, le constituer par la réunion d'élus des collectivités territoriales [...] de délégués des diverses catégories économiques, sociales et*

²²⁹ Romain Pasquier, *op.cit.*, p. 151.

²³⁰ Jean-Louis Quermonne, « Préface », in Bernard Jouve et al., *La région, laboratoire politique*, La Découverte « Recherches », 2001, p. 9.

²³¹ Jean-Louis Quermonne, *op.cit.*, p. 851.

²³² Jean-Luc Bodiguel, « Les commissions de développement économique régional. Composition, bilan et perspectives », *Revue française de science politique*, 1966, 16, (3), pp. 472-492.

²³³ Olivier Guichard, *op.cit.*

*universitaires, enfin des députés à l'Assemblée nationale ; l'exécution étant assurée par un préfet régional »*²³⁴.

La régionalisation fonctionnelle est à son apogée : collectivité territoriale dirigée par un préfet de région, dotée d'une assemblée mixte et de moyens d'action propres, la Région devient dans ce texte la nouvelle échelle d'une participation modernisée. Soutenu seulement par les gaullistes de gauche, ce projet de loi soumis à référendum en mars 1969 cumula les oppositions : incompréhension des militants gaullistes plus conservateurs, critique du corps préfectoral et surtout des associations d'élus locaux. Cette dernière opposition est en effet la plus mobilisée comme le rappelle Brigitte Gaïti : *« Par leur enracinement, par leur proximité avec les électeurs, par les répertoires argumentatifs concrets qu'ils ont empruntés, par les lieux et les canaux de mobilisation localisés qu'ils ont occupés, par leur extériorité relative à la configuration charismatique de décision qui s'est mise en place, ce sont peut-être ceux-là qui ont finalement pesé sur les électeurs (qui, contre toute attente, se sont fortement mobilisés) et contribué à mettre en échec, mais sur un autre mode, l'initiative élyséenne »*²³⁵. De fait, le référendum est un échec obligeant le général De Gaulle²³⁶ à démissionner et reléguant définitivement l'ambition de réunir élus et représentants socioprofessionnels dans une même assemblée à l'échelle régionale. Les liens de solidarité noués depuis la fin du XIX^e siècle entre les notables et l'administration locale a donc eu raison de l'entreprise de régionalisation fonctionnelle du gaullisme comme le note Pierre Grémion : *« Les conflits suscités par la régionalisation dévoilent l'extraordinaire force des mécanismes stabilisateurs liant les bureaucraties publiques à leur clientèles dans le cadre du gouvernement territorial départemental »*²³⁷.

1.2. Un nouveau modèle d'administration du foncier : le District de la région parisienne

Durant les années 1960, la régionalisation se présente donc comme un nouveau contexte d'action publique promouvant de nouveaux modes de faire. C'est le cas dans le domaine foncier où le District de la région parisienne, institution du « *régionalisme fonctionnel* » créé par la loi du 2 août 1961, met en place un nouveau modèle d'administration du foncier pour gérer la croissance urbaine de la région francilienne : l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), qui inspirera le design institutionnel des Etablissements Public Fonciers (EPF) créés progressivement dans le reste du pays à partir de 1968.

²³⁴ Charles De Gaulle, Discours de Quimper, 2 fév. 1969.

²³⁵ Brigitte Gaïti, « La décision à l'épreuve du charisme. Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969 », *Politix* 2008/2 (n° 82), pp. 39-67, p. 66.

²³⁶ De fait, le général de Gaulle l'a utilisé comme technique plébiscitaire dans une configuration charismatique de décision qu'il n'a pas ici maîtrisé : voir Brigitte Gaïti, *op.cit.*

²³⁷ Pierre Grémion, *op.cit.*

Le District de la région parisienne mis en place par la loi du 2 août 1961 est un lieu privilégié d'expérimentation et d'apprentissage des institutions régionales gaullistes²³⁸. L'administration du District est dirigée par un « *grand commis de l'Etat entièrement acquis à la cause régionale* »²³⁹ Paul Delouvrier, Inspecteur Général des Finances passé par le Commissariat Général du Plan (CGP)²⁴⁰, la Direction Générale des Impôts et désormais Préfet de la région parisienne. Nébuleuse institutionnelle extrêmement complexe, le District est un établissement public à compétence limitée d'où la création d'un grand nombre d'institutions pour gérer des besoins nouveaux parmi lesquels la maîtrise foncière aux fins de réalisation du programme des villes nouvelles. C'est ainsi qu'est créée l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) en 1962 : il s'agit d'un établissement public sous tutelle de la préfecture de région dont le conseil d'administration²⁴¹ est composé à parité d'élus locaux²⁴² et de représentants de l'Etat nommés par décrets ministériels. La place des élus locaux est donc limitée, leur association se fait *a minima*. On retrouve là la volonté du pouvoir gaulliste de restreindre le champ des élus locaux socialistes du Conseil général de la Seine qui s'illustre notamment en 1964 avec le projet des « villes nouvelles »²⁴³. Les débuts de cet aménagement régional sont donc conflictuels avec les élus locaux, notamment pour ce qui sera la grande réalisation de l'AFTRP, c'est-à-dire l'acquisition de 3 700 ha en s'appuyant sur la procédure des Zones d'Aménagement Différées (ZAD)²⁴⁴ qui concerneront au total 45 000 ha soit quatre fois la superficie de Paris *intramuros*, afin de permettre la maîtrise foncière nécessaire à la réalisation des villes nouvelles dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne de 1965. Cette politique de maîtrise foncière publique menée à une échelle jamais égalée jusqu'alors (voir encadré) va valoir à Paul Delouvrier une solide inimitié avec le milieu des promoteurs, des élus locaux et de sa hiérarchie administrative et politique qui lui reproche de recourir directement au Général en cas de

²³⁸ Comme le souligne Loïc Vadelorge, le district de la région parisienne créé par la loi du 2 août 1961 sert de matrice à la réforme des EPR de juillet 1972, Loïc Vadelorge, *op.cit.*

²³⁹ Sabine Effosse, « Chapitre 4 - Paul Delouvrier et les villes nouvelles (1961-1969) », in Laurent, Sébastien (dir), Paul Delouvrier, « *Un Grand commis de l'Etat* », Presses de Sciences Po « Colloque », 2005, pp. 75-86.

²⁴⁰ Luc Rouban, « Chapitre 1 - Un inspecteur des finances atypique », in Sébastien Laurent, (dir) Paul Delouvrier, « *Un Grand commis de l'Etat* », Presses de Sciences Po « Colloque », 2005, pp. 11-32.

²⁴¹ Article 4 du décret n°62-479 du 14 avril 1962.

²⁴² Il s'agit de conseillers de la ville de Paris ou conseillers généraux des départements de la Seine, de la Seine et Marne, de la Seine et Oise et de l'Oise dont un certain nombre doit exercer des mandats de maire.

²⁴³ Loïc Vadelorge rappelle que « les archives du cabinet de Pompidou révèlent que dès 1964 la délégation au district prépare un projet de loi pour les villes nouvelles, permettant à l'Etat de les administrer en dehors de tout cadre communal pendant les années de réalisation », Loïc Vadelorge, *op.cit.* Ce n'est qu'à la suite de la mobilisation des élus régionaux du district et notamment de Michel Boscher que ceux-ci imposent en juillet 1970 une loi sur les villes nouvelles fondée sur le principe du respect de l'intégrité des périmètres communaux.

²⁴⁴ Par la loi du 26 juillet 1962, l'Etat se dote du droit de délimiter des zones d'aménagement différé (ZAD) en matière urbaine dont l'objet est de reconnaître un droit de préemption. Les ZAD n'ont pas seulement pour but de permettre aux collectivités publiques de saisir les opportunités de cessions de biens fonciers pour procéder à leur acquisition ; elles ont également et principalement pour finalité de lutter contre la spéculation résultant de l'annonce de projets d'urbanisation. Comme le rappelle l'étude menée pour le Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH) « Deux moyens puissants assurent l'efficacité antispéculative de cet instrument : - la date de référence : l'usage du bien, constituant un élément déterminant pour la détermination de la valeur du bien, est apprécié un avant la création de la ZAD (...) - la possibilité, pour ne pas être pris de vitesse par la spéculation, de créer un périmètre provisoire de ZAD », in Etienne Fatome, Yves Jegouzo, Jean-Pierre Lebreton, Marie Soizic, Michel Verpeaux, *La modernisation des outils de l'action foncière*, GRIDAUH, janv. 2012, p. 10.

litiges²⁴⁵. Contesté par cette coalition d'acteurs²⁴⁶, il aura cependant réussi à convaincre les hommes politiques de la nécessité d'accepter la croissance de la région parisienne critiquée par la DATAR et de l'organiser par la création notamment des « villes nouvelles ».

Encadré N°2. De la loi Cornudet à la « LOF » : brève histoire des dispositifs législatifs de gestion publique du foncier au XX^e siècle

Dès les premières lois d'aménagement à la fin du XIX^e siècle, la question du traitement public du foncier apparaît²⁴⁷ mais reste marginale : ces lois encouragent une utilisation du foncier sans grande restriction en facilitant les opérations privées ou paraprivées²⁴⁸. Après la première guerre mondiale, devant certains abus et la dénonciation de la rente foncière, il ne s'agit plus de construire mais de « mieux » construire.

La première étape sera la loi Cornudet de 1919, instaurant les plans d'extension pour les communes de plus de 20 000 habitants. Elle préfigure les textes à venir sur l'utilisation du sol, mais sa portée réelle est faible, en raison notamment de l'interprétation libérale des textes par le Conseil d'Etat. Comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, « *c'est l'existence d'une interprétation jurisprudentielle toute puissante qui restreint la portée de l'intervention foncière et la cohérence des plans d'urbanisme* »²⁴⁹. Même dans le département de la Seine, les communes concernées sont limitées et les plans ne seront pas tous réalisés. Si un tournant est pris en matière de rationalisation de la consommation d'espace, il reste très partiel et de portée locale.

En 1928, la loi Sarraut et le second volet de la loi Loucheur amènent une nouvelle évolution avec la politique d'assainissement qui permet à la puissance publique, pour la première fois, d'intervenir sur les espaces publics et d'imposer certaines règles aux lots privés.

Les dernières années de la III^e République verront l'application progressive de ces nouvelles mesures dans un contexte en évolution, la gestion locale et privée montrant ses limites. Le législateur prendra donc deux sortes de mesures pesant sur le foncier :

- l'une sera la naissance de la planification à l'échelle « de la région parisienne » avec le plan Prost-Dautry de 1934 ;
- l'autre stipulera la refonte du cadastre, en 1941, mis en place initialement pour la fiscalité. Elle est tout d'abord marquée par les remembrements permettant de rationaliser les terres que les héritages ont morcelées en de multiples parcelles. Cette étape du remembrement, souvent présentée comme un outil de gestion agricole, a joué un grand rôle en matière d'habitat en recréant de vastes espaces.

Ainsi, plus armé du point de vue législatif, le pays pourra s'engager dans une véritable politique foncière à la faveur d'une situation socio-politique plus favorable à la maîtrise foncière avec l'érosion du pouvoir politique des possédants qui avait fondé la politique de la III^e République. Sous les Trente Glorieuses cette dynamique se poursuit avec l'adoption de la loi n°67-1253 dite « d'orientation foncière » (LOF) du 30 décembre 1967. La LOF met en place les principaux documents d'urbanisme : Plan d'Occupation des Sols (POS) et Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), la taxe locale d'équipement, le Coefficient d'Occupation des Sols (COS), la zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Portée politiquement par Edgar Pisani²⁵⁰, la LOF, selon Philippe Montillet²⁵¹, « *ouvre la période contemporaine dans laquelle le foncier deviendra la base de la politique d'aménagement concerté et programmé. Cette loi se veut être la première approche globale de la question foncière mise au cœur de la politique d'aménagement* ». Il s'agit d'un urbanisme pyramidal qui encadre le foncier désormais régi par un ensemble de règles de la planification nationale à la parcelle. Ce

²⁴⁵ Paul Delouvrier n'hésite pas à faire arbitrer ses différends avec Georges Pompidou par le général de Gaulle en personne. Voir Sabine Effosse, *op.cit.*, p. 83.

²⁴⁶ Paul Delouvrier a occupé la direction générale du District de la région parisienne à partir d'août 1961. Il devient Préfet de région suite à la réorganisation administrative souhaitée par Michel Debré en 1966 et occupe ce poste jusqu'en février 1969 où il part pour la direction générale d'Electricité de France.

²⁴⁷ Cet encadré s'inspire de la présentation faite par Philippe Montillet, in « Le foncier, héritage et évolution » in « *Fonciers en partage* », *Les cahiers de l'IAU IDF*, n°163, sept. 2012.

²⁴⁸ Citons parmi celles-ci la loi Siegfried de 1894 qui facilite la création d'organismes HBM et participera à la consommation de foncier en banlieue ; loi Ribot de 1908, qui incitera la construction individuelle et l'accession « à la petite propriété » ; la loi Bonnefay de 1912 créant les Offices d'Habitations à Bon Marché (HBM) d'initiative communale, qui ira, en le décentralisant, encore dans le même sens de consommation de foncier. L'objectif est avant tout de construire et non d'aménager ou de planifier.

²⁴⁹ Jean-Pierre Gaudin, « La commune, banquier du foncier. Un long débat », in *Etudes Foncières*, n°20, 1983, p. 25, voir également Jean-Pierre Gaudin, « La Cité reconstituée ». Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle, in *Revue française de science politique*, 35^e année, n°1, 1985. pp. 91-110 ; et Jean-Pierre Gaudin, « La Genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », in *Revue française de science politique*, 39^e année, n°3, 1989. pp. 296-313.

²⁵⁰ Edgar Pisani, ministre de l'Équipement du général de Gaulle avait d'abord été le ministre de l'Agriculture, et avait lancé une politique foncière agricole interventionniste avec la création des SAFER. Arrivé à l'Équipement, sa priorité fut d'élaborer une loi d'urbanisme plaçant le foncier au premier plan. Mais il ne devait pas y mettre la dernière main puisqu'à la suite d'un conflit, à propos justement de la fiscalité de l'urbanisme, avec Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, auquel Pompidou, premier ministre, avait donné raison, il devait quitter le gouvernement au mois d'avril 1967. Cette rupture marque le début d'un éloignement progressif avec le mouvement gaulliste qui devait le conduire à adhérer au parti socialiste en 1974. Il restera le militant d'un interventionnisme foncier puisqu'il rédigera le volet agricole du programme de l'Union de la Gauche pour la présidentielle de 1981 publié en 1980 sous le titre d'« *Utopie foncière* ».

²⁵¹ Philippe Montillet, « Le Foncier, héritage et évolution », in *Fonciers en partage*, *op.cit.*

dispositif législatif vise à mettre en place un système de planification urbaine à même d'orienter l'intervention foncière : « Elle ouvre la possibilité d'exproprier des terrains pour lesquels elle n'a pas défini de destination immédiate et qui constituent des réserves foncières ; elle facilite la production d'espaces constructibles en créant les ZAC qui peuvent être dotées d'une réglementation d'urbanisme propre et dont la réalisation peut être confiée à des opérateurs privés »²⁵².

Fort de ce succès, le modèle de l'AFTRP va ensuite être repris et adapté pour servir de matrice à la création des Etablissements Publics Fonciers (EPF) dans le contexte de mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1967, loi n°67-1253 dite « d'orientation foncière » (LOF). C'est dans ce cadre que la Haute Normandie fait l'objet d'un investissement particulier des services de l'Etat avec la création le 26 avril 1968 de l'Etablissement Public foncier de Basse Seine (EPBS)²⁵³ ayant pour mission la mise en œuvre du Schéma d'Aménagement de la Basse Seine. Il a été conçu comme l'outil foncier de la mise en œuvre de ce schéma d'aménagement, pour contrôler le marché foncier dans les zones d'extension, constituer des réserves foncières et assurer la maîtrise foncière pour la réalisation de la ville nouvelle du Vaudreuil à l'est de Rouen. Comme l'AFTRP il s'agit donc d'un opérateur foncier national au service d'un grand projet d'aménagement de dimension régionale²⁵⁴ (le périmètre de l'EPBS couvre 60% de la Région de Haute-Normandie). Du fait de cette identité des liens sont ainsi tissés avec les aménageurs du district de la Région Parisienne : ainsi les collaborateurs de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne (IAURP)²⁵⁵ « réalisent (...) des missions en province pour le compte de l'établissement public Basse Seine (EPBS) notamment. »²⁵⁶. Toutefois, contrairement à l'AFTRP, l'EPBS dispose d'une fiscalité propre avec la taxe spéciale d'équipement, additionnelle aux impôts directs locaux. Il associe en conséquence davantage les élus locaux : son conseil d'administration, qui élit en son sein un Président²⁵⁷, est composé « pour les deux tiers de conseillers généraux ou de Maires de la Seine-Maritime et de l'Eure désignés, respectivement, par le conseil général de la Seine-Maritime et par le conseil général de l'Eure » (article 5 du décret). Notons que le tiers restant est composé de membres désignés par les consulaires de niveau régional, Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres d'Agriculture et Chambres des Métiers : l'on retrouve là la participation des « forces vives », composantes de la régionalisation, prônée par le régime gaulliste à cette époque. Enfin, contrairement à l'AFTRP, l'EPBS n'est pas directement sous

²⁵² Etienne Fatome, Yves Jegouzo, Jean-Pierre Lebreton, Marie Soizic, Michel Verpeaux, *op.cit.*, p. 11.

²⁵³ Il s'agit d'une création à l'initiative des services de l'Etat, et notamment de l'Organisme Régionale d'Etudes d'Aire Métropolitaine (OREAM) Basse Seine, les Conseils généraux de la Seine Maritime et de l'Eure ayant simplement été consultés en novembre 1967.

²⁵⁴ Notons que ce modèle d'EPF est ensuite dupliqué en termes quasiment similaire en mars 1973 avec la création de l'Etablissement Public Foncier de la Métropole Lorraine (EPML) suite aux réflexions sur le Schéma d'Aménagement de la Métropole Lorraine. Il avait alors pour mission de « procéder à toute opération immobilières et foncières de nature à faciliter la mise en œuvre des documents d'urbanisme en vigueur ».

²⁵⁵ Créé en 1959, l'IAURP participe de la régionalisation fonctionnelle. Il s'agit d'un des plus grands organismes d'étude de France (200 personnes) dirigé jusqu'en 1969 par Jean Millier, l'un des proches collaborateurs de Paul Delouvrier. Il développe une prospective orientée vers l'aménagement et l'équipement urbain et une nouvelle culture de l'aménagement régional autour de deux idées essentielles : le rapprochement entre la recherche et l'administration d'une part et l'acceptation d'une très grande agglomération d'autre part.

²⁵⁶ Loïc Vadelorge, « Du district de la région parisienne au Conseil régional d'Ile-de-France : la loi de 1972 en miroir », in Comité d'Histoire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *op.cit.*, p. 47.

²⁵⁷ Il s'agit là aussi d'une différence notable avec l'AFTRP puisque celle-ci dispose alors d'un Président Directeur Général nommé par décret parmi les membres du Conseil d'administration.

la double tutelle du Ministre de l'Équipement et des Finances pour les affaires courantes mais sous tutelle déconcentrée entre les mains du Préfet de Région qui prépare les programmes pluriannuels et propose au Ministre pour nomination le Directeur de l'EPF²⁵⁸.

La régionalisation fonctionnelle constitue donc le creuset d'un nouveau mode d'administration du foncier au service de grands projets d'aménagement. Par son design institutionnel, son objet et ses modes d'intervention ce nouveau modèle d'administration du foncier possède les grands traits de la régionalisation gaulliste. Toutefois si l'AFTRP fait figure de prototype du « régionalisme fonctionnel », ses déclinaisons postérieures sous forme d'EPF ont été ajustées de manière incrémentale comme en témoigne le renforcement de la place des élus locaux et du Préfet. On renoue ici en quelque sorte avec le modèle départemental de la « régulation croisée » du « système politico-administratif local » tel que le décrivent les équipes du Centre de Sociologie des Organisations²⁵⁹. Au total, les EPF se situent donc à mi-chemin des modèles du « régionalisme fonctionnel » et de la « régulation croisée » et apparaissent ainsi comme des institutions hybrides dans lesquelles les transactions collusives entre élus et préfets sont déséquilibrées au profit de ce dernier pour deux raisons : d'une part, à cause des compétences techniques nécessaires comme le montre la mobilisation de l'expertise de l'IAURP et d'autre part, à cause de la dépendance des préfets à l'égard de l'administration interministérielle de l'aménagement du territoire placée auprès du Premier Ministre.

Section 2. L'émergence du foncier comme problème public régional en Provence-Alpes-Côte d'Azur

C'est ce modèle d'administration du foncier que va proposer d'importer la Mission Régionale de la Préfecture de Région ProvenceCôte d'Azur²⁶⁰ en 1974 dans un contexte de croissance démographique et résidentielle inédite, mettant ainsi la question foncière à l'agenda de l'institution régionale naissante.

²⁵⁸ A noter que si le programme pluriannuel est soumis au Conseil d'administration, il est alors approuvé par le Premier Ministre en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

²⁵⁹ Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 472pages ; et Jean-Pierre Worms, « Le Préfet et ses notables », in *Sociologie du Travail*, (3), 1966.

²⁶⁰ La Région ne prend son nom actuel de « Provence-Alpes Côtes d'Azur » que par décret du 2 août 1976. Toutefois dès la séance inaugurale de 1974, les élus alpins demandent avec succès le changement des en-têtes de l'EPR qui portent désormais le terme de « Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Ce changement de nom est à replacer dans le cadre des prétentions sécessionnistes des élus niçois qui revendiquent une région alpine ayant Nice pour capitale : on peut faire l'hypothèse qu'en acceptant sans débat cette demande Gaston Defferre vise à renforcer la légitimation du périmètre territorial de l'EPR et éviter que les élus alpins ne rejoignent les élus niçois dans la contestation de l'identité régionale.

2.1. Un territoire confronté à une croissance démographique et résidentielle inédite

La région Provence Alpes Côte d'Azur est en effet confrontée entre 1962 et 1968 à un essor démographique considérable alimenté par de grands projets d'aménagement qui entraînent une croissance des prix fonciers et immobiliers liée au dynamisme de la construction résidentielle.

La région PACA se singularise par rapport aux autres régions françaises par sa trajectoire de développement accéléré marquée par de fortes inégalités territoriales. De fait, parmi toutes les régions françaises, la région PACA est caractérisée par une très forte croissance comme le constate l'INSEE : *« depuis 1876, la région a connu un dynamisme démographique remarquable. En 133 ans, la population a triplé alors qu'elle doublait au niveau national. Avec une évolution de 0,9% par an en moyenne sur cette longue période, Paca figure au 2^e rang des régions les plus dynamiques derrière Ile-de-France (+1,0%) »*²⁶¹ Cette croissance démographique s'accélère après 1945 : PACA arrive alors au 1er rang des régions pour son dynamisme démographique (+1,3% par an sur la période 1946-2009), devant Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Ile-de-France (+1,0%). Entre 1962 et 2009 la région PACA a gagné 2 millions d'habitants supplémentaires en un peu moins de 50 ans. Toutefois cette hausse est particulièrement forte dans les années 1960 comme le relève l'INSEE (cf. cartes de l'annexe 1) : *« C'est entre 1962 et 1968 que l'essor démographique régional est le plus fort, sous l'effet conjugué de l'arrivée des rapatriés d'Algérie et du baby-boom. Pendant cette période, la population régionale augmente de 2,6% par an contre 1,2% au niveau national. La région gagne ainsi chaque année près de 80 000 habitants supplémentaires, soit l'équivalent d'une ville comme Antibes aujourd'hui »*²⁶². Tous les départements n'ont pas bénéficié de la même croissance : si le Var se distingue par sa régularité et son taux élevé, le Vaucluse, les Alpes-Maritimes et les Alpes de Haute-Provence se situent dans la moyenne régionale ; les Hautes-Alpes et les Bouches-du-Rhône augmentant moins rapidement en valeur relative. Toutefois, en volume, cette croissance démographique est globalement concentrée sur les agglomérations du littoral. Il en résulte une morphologie spécifique de l'espace régional marquée par un déséquilibre entre intérieur et littoral : *« Dès la fin du 19^e siècle et jusque dans les années 1950, on observe l'exode rural. Parallèlement, les grandes villes de la région (Marseille, Nice, Toulon, Avignon et Fréjus) se densifient »*²⁶³. Cet exode rural est particulièrement fort dans les départements alpins qui *« ont perdu des habitants jusqu'au milieu du XX^e siècle ; ils ont renoué avec la croissance dans les années 1950, pour retrouver leur niveau de population de 1876 à la fin du XX^e siècle »*²⁶⁴. La périurbanisation s'accélère dans les années 1970 autour des agglomérations d'Aix-Marseille, Nice-Antibes et Avignon et se déploie dans une large bande du littoral méditerranéen ainsi que dans la vallée du

²⁶¹ INSEE PACA, « Portrait de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Dossier*, 2012, p. 11.

²⁶² INSEE PACA, « 130 ans de recensements. Depuis 1876, la population de la région a triplé », *INSEE Analyse*, 2012, p. 1.

²⁶³ INSEE PACA, « Portrait de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Dossier*, 2012, p. 11.

²⁶⁴ INSEE PACA, « 130 ans de recensements. Depuis 1876, la population de la région a triplé », *op.cit.*, p. 2.

Rhône. Enfin, ce processus provoque, à partir des années 1980, un phénomène de repeuplement des zones rurales, appelé parfois « rurbanisation ».

Ces dynamiques démographiques ne sont pas sans effets sur l'aménagement régional. Comme dans les autres régions françaises, ce développement s'est accompagné d'une demande de logements plus rapide que celui de la population en raison d'un phénomène de décohabitation. Comme le souligne l'INSEE, *« le nombre de ménages progresse plus vite que le nombre d'habitants : il a plus que doublé depuis 1962, du fait de la diminution de la taille moyenne des ménages. C'est une conséquence de l'évolution des modes de vie (décohabitations, mises en ménage tardives...) et surtout du vieillissement de la population. Autrement dit, la demande de logements est structurellement plus forte que l'augmentation de la population. A ces phénomènes s'ajoute dans notre région une demande soutenue de résidences secondaires, accentuant les difficultés croissantes d'accès au logement sur certains territoires. Ceci conduit à une construction de logements encore plus soutenue. On compte en effet 490 000 résidences secondaires en 2009, contre 139 000 en 1968. Au total, en 2009, PACA compte 1 490 000 logements de plus qu'en 1968 (pour 1,6 million d'habitants supplémentaires) »*²⁶⁵. Cette évolution n'est pas sans conséquence sur le prix du foncier qui a particulièrement augmenté en PACA dans ces zones de croissance urbaine où les propriétaires fonciers ont anticipé une logique de spéculation foncière périurbaine analysées par les économistes Ghislain Géniaux et Claude Napoleone²⁶⁶. Dans leurs travaux économétriques sur les marchés fonciers périurbains en PACA, ils démontrent que dans un contexte de périurbanisation et de montée de la demande de logements pavillonnaires, l'accueil de populations nouvelles est perçu comme un moyen de revivifier la commune par les acteurs locaux et comme une manne pour les propriétaires fonciers souvent influents dans les conseils municipaux. Le choix public est alors considéré comme l'effet des anticipations de changement de vocation des sols, exprimées par les propriétaires et devenues auto-réalisatrices. Toutefois, ce changement de vocation des sols est aussi le résultat de grands projets d'aménagement publics entrepris dans les années 1960. A l'instar des dynamiques à l'œuvre dans la région parisienne, le « régionalisme fonctionnel » se traduit en PACA par le développement de grands projets d'aménagements urbains. Outre l'équipement hydro-électrique et nucléaire de la vallée du Rhône, l'on peut souligner au titre de la politique d'aménagement de la DATAR le projet de technopole de Sophia-Antipolis à l'origine d'une hausse démographique importante de l'ouest azuréen désormais terre d'implantation de cadres supérieurs. Porté par l'héliotropisme et une politique de marketing territorial comparant la Côte d'Azur à la « Sun Belt » américaine, cette politique d'accueil de cadres supérieurs va se diffuser sur le territoire provençal. Après la Côte d'Azur dans les années 1960 c'est au tour du pays d'Aix de connaître dans les années 1970-1980 l'implantation de sites industriels à fort potentiel

²⁶⁵ INSEE PACA, « Portrait de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *op.cit.*, p. 10.

²⁶⁶ Ghislain Géniaux, et Claude Napoleone, « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Economie & prévision*, 2005/2, n°168, pp. 77-95.

de recherche développement sous l'impulsion étatique²⁶⁷. A côté de ces projets de développement économique autour des zones d'Aix et d'Antibes, le grand projet d'aménagement et de planification régionale du moment, l'« *enfant chéri de la DATAR*²⁶⁸ », reste cependant l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Fos. Créé dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibres, l'OREAM est mandaté pour réaliser un Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise qui intègre ce projet décidé en 1965. Réalisé en 1969, ce document de planification voit les choses en grand puisqu'il a pour ambition d'en faire l'une des aires métropolitaines françaises de tout premier plan, devant compter 780 000 nouveaux emplois à l'An 2000 et passer de 1 350 000 à 3 200 000 habitants, *via* notamment la création de « villes nouvelles » autour de l'étang de Berre. Toutefois contrairement à celles de la région parisienne, il ne s'agissait pas ici à proprement parler de « villes nouvelles » comme le précise le texte définitif du schéma d'aménagement approuvé par le CIAT du 9 décembre 1969 : « *le développement à partir des noyaux urbains existants est préférable à l'implantation en site vierge de zones d'urbanisation entièrement nouvelles*²⁶⁹ ». Par conséquent, le volontarisme étatique des hauts fonctionnaires doit ici s'effacer au profit d'une relation de négociation avec les élus locaux et notamment avec le plus puissant, le Maire de Marseille Gaston Defferre. La même situation d'opposition conflictuelle se retrouve concernant les grands projets d'aménagements hydro-électriques de la Durance et du Verdon, supports de projets de développement touristiques spéculatifs qui doivent accompagner le développement urbain de l'agglomération marseillaise en offrant aux nouvelles populations un espace rural dédié aux loisirs.

2.2. Le projet des réformateurs de la Préfecture de région et du Ministère de l'Équipement

C'est dans ce contexte de croissance urbaine inédite que les hauts fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat en Provence Côte d'Azur vont proposer d'importer le modèle d'administration du foncier expérimenté avec succès en région parisienne afin de maîtriser cette urbanisation galopante source de spéculation foncière.

²⁶⁷ En 2007 la communauté d'agglomération du Pays d'Aix s'illustre par un taux très élevé de cadres des fonctions métropolitaines (12,7%) qui la classe au premier rang des intercommunalités de province de taille comparable. Les cadres de la conception recherche y sont nettement surreprésentés, en lien avec la présence du CEA (Cadarache) et de laboratoires relatifs à l'industrie des composants électriques et électroniques (Rousset). INSEE PACA, « Faible développement des emplois stratégiques dans les grandes métropoles régionales », *INSEEAAnalyse*, n°4, 2011.

²⁶⁸ Ainsi que la presse nommait alors le projet du DATAR Olivier Guichard. Pour Jean-Gustave Padioleau, le complexe sidérurgique de Fos décidé en 1965 est l'exemple type d'une décision non rationnelle compte-tenu de son éloignement des grandes zones de consommation et de l'absence de prise en compte des incertitudes sur l'évolution de cette consommation. Il y voit là le résultat de représentations multiples qui ont conduit à formuler la construction de Fos-sur-Mer comme un « impératif national » porté au plus haut niveau politique (le Président Georges Pompidou parlait de « *Fos, la grande affaire de la Nation* »). A terme, en effet, l'Aire Métropolitaine Marseillaise avait vocation à concurrencer Rotterdam permettant ainsi à la France d'occuper la première place économique en Méditerranée. Ces représentations partagées par les acteurs du processus décisionnel expliquent selon lui que les critères de rentabilité aient été peu pris en considération, que les prévisions de consommation d'acier aient été très optimistes et que toutes les incertitudes aient été finalement gommées. Voir, Jean-Gustave Padioleau, « *Quand la France s'enferme* », Paris, PUF, 1981.

²⁶⁹ OREAM, *Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise*, 1969, p. 60.

La décomposition du processus d'émergence d'une action foncière régionale en PACA fait ressortir le rôle déterminant des institutions de la régionalisation fonctionnelle dans la problématisation de la politique foncière en PACA. Deux services ont en effet joué un rôle fondamental : la Mission Régionale de la Préfecture et le Service Régional d'Equipement (encadré ci-dessous).

Encadré N°3. Deux exemples de déconcentration régionale : la Mission régionale et le Service Régional de l'Equipement (SRE)

Créées en 1964, en même temps que la réforme de déconcentration régionale qui instaure les Préfets de Région, les Missions Régionales appelées aussi « missions économiques régionales », sont au départ une sorte d'état-major économique (4 à 8 jeunes hauts fonctionnaires) placée auprès du préfet de Région et chargée des études de régionalisation du plan. Elles sont « *un réservoir d'experts et de spécialistes choisis pour leurs connaissances des enjeux économiques et régionaux* »²⁷⁰. Elles ont pour objectif d'imposer le Préfet de Région comme « chef d'orchestre » à l'échelle de la région²⁷¹. Toutefois l'administration préfectorale reste ancrée au niveau départemental tout comme la plupart des administrations déconcentrées.

Seules quelques administrations sectorielles disposent de services régionaux. Parmi elles, on peut citer l'administration du ministère de l'Equipement sous l'impulsion de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées qui se saisit dès 1964 de la réforme régionale pour proposer la création de Centres d'Etudes Techniques d'Urbanisme et d'Equipement, d'échelle régionale. Puis, sur la proposition du Commissariat Général au Plan, « *Dès février 1966, en région Rhône-Alpes et en Provence-Côte d'Azur sont expérimentés des Services Régionaux de l'Equipement, chargés de la programmation, notamment en matière d'études d'urbanisme et de zones d'aménagement concerté* »²⁷². Le changement d'échelle régionale prônée par les gaullistes à partir de 1964 est donc repris par le ministère de l'Equipement en 1966. Il fait l'objet d'un investissement particulier du Corps des Ponts et Chaussées qui s'inscrit dans sa stratégie de conquête de l'urbain analysé par Jean-Claude Thoenig²⁷³. Ainsi « *en 1971, l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées instaure à l'instigation de Pierre Mayet, la « septième option », qui concerne l'aménagement régional et urbain et qui se structure autour d'un recrutement pluridisciplinaire associant pour leur 18 mois de formation autour des ingénieurs élèves du corps, des élèves ingénieurs « civils » et des urbanistes de l'Etat, des architectes, des géographes et des élèves de l'ESSEC* »²⁷⁴. Ces services qui se pensent comme des « administrations de missions » sont aussi le creuset de nouveaux profils : jusqu'alors composée presque exclusivement de juristes et d'ingénieurs, l'administration régionale de l'équipement s'ouvre à d'autres profils et disciplines en recrutant des sociologues, des géographes, et des économistes. Toutefois cette ouverture aux sciences sociales suite à mai 68 ne signifie pas pour autant l'ouverture des espaces de décision. Ces services ont en effet du mal à s'imposer comme interlocuteurs auprès des élus : « *Les contacts entretenus par la Direction Régionale de l'Equipement*²⁷⁵, très différents de ceux de la Direction Départementale de l'Equipement²⁷⁶, se créent principalement avec les architectes et le Préfet de Région »²⁷⁷. Ainsi dans les régions où ils existent, les SRE vont rencontrer l'opposition des élus locaux. En région parisienne par exemple, les élus du district iront jusqu'à demander le renforcement de la tutelle préfectorale sur l'Equipement. On retrouve ici les résistances du « système politico-administratif local » face aux réformes gaullistes de régionalisation fonctionnelle.

2.2.1. Le projet d'« organisme de maîtrise foncière » de la Mission Régionale

La première proposition d'action foncière régionale est faite par les services de la Mission Régionale lors du processus d'adoption du premier budget régional celui de l'exercice 1974.

A cet effet, les services de la Préfecture de Région élaborent un certain nombre de fiches listant les projets que le Préfet se propose alors de soumettre au vote du Conseil Régional. Dans sa lettre en

²⁷⁰ Marie Clothilde Meillerand, « Genèse de la région Rhône-Alpes Aménagement du territoire et construction régionale (1945-1972) », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, *op.cit.*, p. 32.

²⁷¹ La « Mission » deviendra le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales [SGAR] en 1976.

²⁷² Loïc Vadelorge, « Des CODER à Defferre : l'Equipement au cœur du débat sur la décentralisation », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, L'Equipement et la décentralisation (1981-1992) Actes de la journée d'études du 8 juin 2009, La Défense, *Pour Mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n° Hors-série novembre 2009, p. 29.

²⁷³ Jean-Claude Thoenig, *L'Ere des technocrates*, Paris, coll. Logiques sociales, L'Harmattan, 1987.

²⁷⁴ Alain Monferrand, in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 61.

²⁷⁵ Les Services Régionaux de l'Equipement sont ensuite devenus Directions régionales de l'Equipement (DRE) lors de la décentralisation.

²⁷⁶ Les SRE sont ensuite nommés Directions Régionales de l'Equipement (DRE) et sont aujourd'hui Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) suite au mouvement de fusion initiée par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

²⁷⁷ Gilles Ricono, in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 57.

date du 11 janvier 1974, aux membres du Conseil Régional et du Comité économique et social, le Préfet de Région propose de concentrer les investissements sur « *un nombre relativement restreint de secteurs* » au nombre de quatre parmi lesquels « *la politique foncière* ». Cette proposition est développée dans un document réalisé par la Mission Régionale en date du 28 novembre 1973 et intitulée « *Etude en vue de la création d'un observatoire foncier et d'un organisme de maîtrise foncière* »²⁷⁸. Pointant le rythme élevé de hausse des prix fonciers en région et le poids croissant des charges foncières dans le coût des travaux, elle souligne les risques d'une telle augmentation en terme d'aménagement : « *ségrégations résidentielles* », retard dans « *l'exécution des décisions d'urbanisme et notamment la réalisation des plans* », « *augmentation du coût des équipements publics* » et frein à une « *politique du logement* ». Toutefois ce constat est aussitôt assorti du constat de l'absence d'informations sur les mécanismes de marchés et de la proposition d'y remédier par la création d'un « *observatoire régional foncier, collectant les données existantes, en recherchant de nouvelles, les systématisant et les exploitant pour le compte des collectivités publiques* ». Cette proposition s'accompagne de la proposition de « *création d'un organisme spécialisé, chargé de la maîtrise foncière* » comme cela existe en « *Basse-Seine, Lorraine, ou Région parisienne* » visant à résoudre trois types de problèmes : « *freiner la hausse spéculative des terrains (...) procéder à la constitution de réserves foncières (...) agir, pour le compte des collectivités publiques, en véritable agent immobilier achetant et revendant des sols en fonction des opportunités* ». La référence aux EPF est ici implicite.

Les services de la Mission Régionale prennent soin cependant de laisser la porte ouverte à d'autres possibilités en élargissant les alternatives : « *d'autres formules existent qu'il serait souhaitable d'envisager (Syndicat Mixte Interdépartemental...)* » en fonction de la définition exacte de ses missions (simple opérateur des collectivités publique sous maître d'ouvrage), de la définition du champ territorial d'intervention (région entière ou zone sensible), de la structure interne de l'organisme (degré de participation des collectivités locales), du régime financier de l'organisme (ressources propres ou pas). Cette ouverture des alternatives est cependant limitée puisqu'il est prévu de constituer un groupe de travail chargé d'étudier la faisabilité de ces deux propositions qui serait animé par la Mission régionale et constitué « *de représentants de services administratifs intéressés auxquels pourraient s'adjoindre des représentants des organisations socio-professionnelles ainsi que des représentants des collectivités locales et des Assemblées Régionales* ». Le processus de décision élaboré par la Mission Régionale est donc largement verrouillé, le Conseil Régional n'étant qu'un acteur parmi d'autres.

²⁷⁸ Mission régionale, fiche n°13, « *Etude en vue de la création d'un observatoire foncier et d'un organisme de maîtrise foncière* », en date du 28 nov. 1973, in Archives régionales.

2.2.2. Des entrepreneurs en régionalisation foncière : les réformateurs du Ministère de l'Équipement

Ce cadrage a sans doute été élaboré en grande partie par le Service Régional de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme (SRE) comme en témoigne l'audition de son chef René Mayer par la Commission des finances²⁷⁹. Lors de l'élaboration du premier projet de budget le 11 janvier 1974. Le problème foncier est ainsi considéré d'après lui comme le premier problème de la région. Il dit y attacher une très grande importance : « *Un instrument de maîtrise foncière dans la région serait une très bonne chose* ». Son parcours mérite qu'on s'y attache. René Mayer est en effet un Ingénieur des Ponts et Chaussées (IPC) à la trajectoire atypique.

Après avoir débuté sa carrière dans les départements algériens comme beaucoup de ses collègues issus des colonies, il prend la tête du Service Régional de l'Équipement (SRE) en PACA, créé en 1966²⁸⁰. De fait, les « *SRE sont considérés par l'AICPM [Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines], en 1966, comme une de ses 'plus importantes préoccupations à court terme', estimant que 'c'est au niveau de la région qu'une certaine partie de l'administration se fait et se fera de plus en plus' en particulier au travers du développement des nouvelles activités de programmation* »²⁸¹. Ce groupe d'Ingénieur des Ponts et Chaussées venus d'Afrique sub saharienne et des départements algériens est particulièrement actif dans les orientations développées au sein de l'AICP en matière de promotion du rôle de ces ingénieurs dans les champs de l'aménagement urbain, orientation que Jean-Claude Thoenig qualifie de « *conquête de la ville* ». Jean-Charles Fredenucci parle ainsi de « *groupe militant de la cause urbaine et de l'aménagement du territoire* » : « *Ils renouent ainsi sous une forme réactualisée, avec l'autonomie et la dimension opérationnelle des pratiques de brousse, en particulier de manière triomphante, au début des années 1960 et 1970 (...) conjuguant niveau territorial et statut privé. Ils trouvent en effet dans l'administration de mission et ses techniques de management (allègement de la hiérarchie, délégation du pouvoir de décision) un nouveau mythe permettant de reformuler un profil 'colonial' au sein de l'administration* »²⁸².

Cette réorientation n'est donc pas sans conséquence sur les savoirs et savoirs-faires mobilisés par les IPC : « *L'ambivalence des métiers de l'« assistance technique » et de la « programmation » apparaît avec l'attachement au niveau régional, revendiqué comme pertinent, en matière de vision globale et de « prospective » et dans le même temps le souci de conserver, dans sa mise en œuvre, la dimension*

²⁷⁹ L'organisation des auditions par la commission des finances nous renseigne sur l'organisation du travail des administrations régionales : la délégation de la Mission Régionale, dirigée par un sous-préfet et composée de deux ingénieurs de l'armement et d'un ingénieur des eaux et forêts, est entendue uniquement sur les questions budgétaires.

²⁸⁰ Ainsi d'après Jean-Charles Fredenucci en 1968, six de ces chefs de service sur 21 sont issus d'outre-mer soit près du tiers et plus des trois-cinquième si l'on prend en compte uniquement les chefs de SRE issus du corps des Ponts et Chaussées in Jean-Charles Fredenucci, « L'Entregent colonial des Ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 2002/2003, n°79, pp. 79-91.

²⁸¹ Jean-Charles Fredenucci, *op.cit.*

²⁸² Jean-Charles Fredenucci, « L'Entregent colonial des Ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *op.cit.*

territoriale. Ainsi en 1967, pour les chargés de mission du SRE de la région PACA, 'les problèmes de développement et d'aménagement nécessitent un examen enraciné' ». Cette ambivalence se traduit par un recrutement spécifique au sein du SRE :

« A la grande époque au moment où moi je suis rentré [en 1971] (...) par la filière universitaire c'était les ingénieurs des Ponts qui tenaient le haut du pavé c'était eux... (...) ça nous a mené à faire de études sur les besoins en logements chose que les DDE n'avaient pas le temps de faire donc c'est ce qu'on nous reprochait on nous prenait pour des intellectuels et eux étaient là ils avaient les pieds dans la boue, ils étaient au charbon... (...) Oui on avait une position d'expertise par rapport à eux qui étaient au charbon qui fabriquaient les POS (...) On était quatre ou cinq... (...) Non on était des universitaires (rires)... au grand dam quelque fois des ingénieurs des Ponts et Chaussées (...) Mais on n'était pas nombreux par définition (...) n'oubliez pas que tout ça est issu d'une administration de mission (...) dans laquelle il vaut mieux quatre ou cinq types hyper pointus euh mais le seul problème c'est qu'ils étaient coupés de la hiérarchie donc on était un peu des électrons libres (...) en fait on n'était pas très nombreux progressivement on a essayé de nous rendre opérationnels c'est-à-dire qu'on nous disait à quoi ça sert ? (...) même ce schéma [du littoral]²⁸³... la différence qu'il y avait entre le schéma du littoral et la généralisation des POS (...) c'était justement faire passer des idées un peu novatrices face à des gens qui étaient nécessairement un peu conservateurs »²⁸⁴.

Ainsi, comme le résume Jean-Charles Fredenucci : « Ils croisent ainsi les deux dimensions – « études » et « opérationnel » – du renouvellement des méthodes et des pratiques de l'urbanisme autour de la notion « d'administration de mission » définie par Edgar Pisani en 1956 et diffusée au cours de la deuxième moitié des années 1960, en particulier par les chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations du CNRS »²⁸⁵. C'est précisément cette conception de l'administration que René Mayer défend dans un ouvrage intitulé significativement *Féodalités ou démocraties ? Pour une administration d'un style nouveau*²⁸⁶ et publié de manière tout aussi significative en 1968 à l'heure de la première configuration de réforme de l'administration marquée par les thèmes gaullistes de la participation et de la régionalisation²⁸⁷. A travers l'image du haut fonctionnaire chef d'entreprise il plaide pour un changement de style dont la régionalisation serait la traduction organisationnelle. Cet ouvrage aura un certain retentissement médiatique puisqu'il est invité à l'ORTF dans l'émission de Jean Prasteau du 2 janvier

²⁸³ Terminé par le SRE en 1971, le Schéma d'aménagement du littoral en PACA, n'a pas été adopté ce qui témoigne des relations conflictuelles entretenues entre le SRE et les représentants du système politico-administratif local, préfecture d'une part et élus locaux et départementaux d'autre part : « ça s'est passé de la manière suivante : il était soumis à chacun des conseils (...) généraux (...) fort habilement le préfet de la région l'a soumis en premier au département du Var persuadé que ça marcherait pas quoi (...) et dès lors que le département du Var a dit non ça a été beau jeu pour le département des Bouches du Rhône (...) puisque nous nous avons d'un côté le schéma de l'aire métropolitaine [marseillaise] et que dans les Alpes Maritimes il y a un semblant de schéma d'aire métropolitaine il y avait un schéma départemental d'aménagement euh ils avaient beau jeu de dire on n'en veut pas quoi donc il a été rejeté mais euh c'était un peu comme la prose de Monsieur Jourdain après on en fait sans le dire... (...) Il a permis les concepts, il a fait avancer les idées c'est-à-dire que tout le monde s'en n'est pas foutu quand même il a fait avancer l'idée qu'on pouvait à la fois développer et protéger et il a fait avancer l'idée de faire acquérir les endroits les plus ... (...) Il a eu un rôle idéologique fort », Entretien M.T., le 25/03/2011, pp. 17-18. Comme en Basse Seine ou en Lorraine, la proposition de création d'un EPF s'inscrit donc dans le contexte de mise en place de schémas d'aménagement régional post LOF (voir ci-dessus).

²⁸⁴ Entretien M.T., le 25/03/2011, pp. 15 et suivantes.

²⁸⁵ Jean-Charles Fredenucci, « L'Entregent colonial des Ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *op.cit.*

²⁸⁶ René Mayer, *Féodalités ou démocraties ? Pour une administration d'un style nouveau*, Grenoble, Arthaud 1968.

²⁸⁷ L'année 1968 est une date charnière pour la mise à l'agenda de la réforme de l'administration avec la publication de nombreux ouvrages consacrés à ce thème et le lancement de la politique de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) comme le rappelle P. Bezes, in Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, p. 61.

1969 consacrée à la régionalisation²⁸⁸ afin d'en faire la présentation. Il y plaide pour une administration régionale de mission affectée au sein de grandes régions au risque, dit-il, « *de paraître pour un affreux technocrate* ». Si la régionalisation peut recouvrir une réalité ethnique et linguistique, elle est d'abord selon lui « *une forme moderne d'administration qui répond aux formes actuelles d'organisation* » et qui commande de décentraliser les décisions au sein des grandes entreprises. Il en tire une conclusion : il faut déconcentrer le pouvoir au sein de l'Etat et le déconcentrer au niveau régional. On le voit : si René Mayer parle de décentralisation, c'est en fait à une déconcentration régionale qu'il pense²⁸⁹ : il apparaît en cela comme une figure type d'« *intellectuel organique* »²⁹⁰ de la régionalisation fonctionnelle portée par les hauts fonctionnaires modernisateurs.

Cette vision rejoint celle des urbanistes aménageurs issus du MRU tel Georges Meyer Heine qui milite également dans les années 1970 pour la création d'un établissement public foncier en PACA dans les colonnes d'Etudes Foncières. Pour celui-ci les outils des communes que sont les POS (Plan d'Occupation des Sols) ne « *sont que des instruments d'enregistrement des valeurs foncières acquises* » la seule manière pourrait être « *par le canal d'un établissement créé 'ad hoc' (...) capable de répondre aux besoins sociaux (...) [et] également de se livrer à des opérations commerciales permettant des réinvestissements et l'augmentation progressive de son champ d'action* »²⁹¹. Ce point de vue mérite qu'on s'y attarde compte tenu de sa trajectoire. D'abord architecte en 1930, exerçant dans le privé, puis recruté comme Urbaniste en Chef de Provence et de Corse de 1947 à 1962, il devient ensuite Inspecteur Général de la Construction, chargé des régions Languedoc, Provence-Côte d'Azur, Corse jusqu'à sa retraite en 1972. Il s'engage ensuite dans une activité d'enseignement et de recherche, contribuant à la création de l'Institut d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence où il crée un centre de recherche, le Laboratoire d'Urbanisme. Par ailleurs, il exerce des activités militantes associatives et politiques puisqu'il adhère à l'Union Régionale Vie et Nature en 1973 et contribue au projet socialiste régional sous différentes modalités : en publiant plusieurs articles sur le foncier, en animant dans le cadre de la préparation du IX^e Plan une commission thématique sur le foncier au Conseil Régional ou encore en essayant de mettre sur pieds un observatoire foncier régional, « *instrument de base de la politique foncière qu'il préconise depuis de nombreuses années* »²⁹². Georges Meyer-Heine partage ainsi des positions identiques à celles de René Mayer : l'urbaniste en chef, représentant du MRU en région (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) dans l'après-guerre, partage la même vision de l'action foncière régionale (agencification et observation) que l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées,

²⁸⁸ <http://www.ina.fr/video/CAF94083462>, consulté le 25/08/2015 sur le site de l'INA.

²⁸⁹ Reprenant en cela une vieille confusion : en 1852 par exemple sont plusieurs décrets dits de décentralisation sont publiés qui visent en réalité à déconcentrer l'organisation des services de l'Etat sous le Second Empire.

²⁹⁰ Au sens de Gramsci : « *Chaque groupe social (...) crée en même temps que lui, organiquement, une ou plusieurs couches d'intellectuels qui lui donnent son homogénéité et la conscience de sa propre fonction, non seulement dans le domaine économique mais aussi dans le domaine politique et social* », Antonio Gramsci, « Les Intellectuels et l'organisation de la culture », in *Gramsci dans le texte* (textes choisis), Paris, Editions Sociales, 1977, p. 597.

²⁹¹ Georges Meyer-Heine, « A propos de la politique foncière de l'EPR Provence Alpes-Côte d'Azur », *Etudes foncières* n°3, 1979 pp. 227 et suivantes.

²⁹² Nicole Amphoux et Hélène Bellon, « L'itinéraire de Georges Meyer-Heine », *Etudes Foncières*, n°25, déc. 1984.

Directeur du Service Régional de l'Équipement dans les années 1960 et 1970. Cette identité de vue témoigne d'une véritable doctrine des services de l'Équipement en région qui va manifestement au-delà des oppositions corporatives et professionnelles qui peuvent néanmoins opposer urbanistes et ingénieurs des Ponts et Chaussées²⁹³.

La mise en place de l'EPR en janvier 1974 est donc une opportunité saisie par les réformateurs du ministère de l'Équipement pour faire avancer un projet d'EPF visant la maîtrise foncière du territoire régional.

2.3. L'émancipation de la tutelle préfectorale : l'élaboration d'une action foncière alternative

Toutefois contrairement aux précédents projets d'EPF créés dans le cadre de schémas d'aménagement pilotés par le Ministère de l'Équipement, celui-ci doit passer au filtre d'un nouveau pouvoir politique régional. Il s'agit là d'une rupture majeure qui entraîne la redéfinition de la politique foncière qui s'éloigne *in fine* assez largement des solutions proposées par les services déconcentrés de l'État témoignant par la même de l'importance du problème foncier pour le nouveau pouvoir régional qui le « re-code »²⁹⁴ dans une perspective décentralisatrice.

Ce « re-codage » de l'action foncière régionale s'inscrit dans un contexte plus large de revendications alternatives aux propositions préfectorales formulées par l'équipe de conseillers du nouveau président de Région Gaston Defferre qui affirment par là leur nouveau rôle incontournable. En effet, les élus et techniciens de l'EPR vont parvenir à se démarquer des propositions budgétaires de la Mission régionale de la Préfecture en négociant un véritable contre-budget pour l'année 1974, des orientations alternatives aux instructions préfectorales dont la politique foncière est emblématique et qui sont confirmées l'année suivante par l'adoption d'un véritable contre-plan en 1975. En effet, la présentation d'un projet de budget régional en janvier 1974 par la Préfecture de Région suscite des réactions très critiques des collaborateurs du Président du Conseil Régional qui le juge « *établi à partir d'aucune idée directrice* ». Surtout, il s'agit pour eux d'un : « *Budget qui permet à chaque responsable de service régional d'avoir un peu d'argent pour poursuivre quelques opérations déjà engagées mais ralenties faute de moyens (...) c'est un tout autre budget qu'il faudrait préparer (...) C'est aux élus à demander aux services de l'administration régionale des études sous des informations sur les questions qui les préoccupent, et non à la Région de faire financer par la Région tel ou tel programme déjà choisi* »²⁹⁵.

²⁹³ Voir notamment Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, Paris, 1996.

²⁹⁴ Nous empruntons cette formule à celle du sociologue allemand Niklas Luhmann qui met à jour des « codes » particulier à chaque sous-système social correspondant à autant de grilles d'interprétation simplifiant la complexité du monde et réglant le fonctionnement interne de chaque sous-système voir Luhmann, Niklas, *The differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.

²⁹⁵ « Budget régional présenté par Monsieur le Préfet », in Archives régionales.

C'est sur cette base que l'équipe du Président Defferre a élaboré un contre-projet en utilisant la tactique suivante adoptée lors de la séance du Conseil Régional du 1^{er} mars 1974 : d'une part, vote des recettes, d'autre part, versement des dépenses (à l'exception des 5% de dépenses de fonctionnement) dans un Fonds d'Intervention pour l'Aménagement Régional *« dans lequel nous verserions la totalité des recettes que nous répartirions ensuite (...) [ce qui] permet de voter les recettes sans avoir à affecter les dépenses, affectations des dépenses qui doit intervenir quand les commissions auront pu se prononcer »*²⁹⁶. C'est à cette occasion qu'il présente en bureau de la même date ses jeunes recrues : chaque commission devra *« se réunir pour examiner les fiches du budget présentées par le préfet et les notes critiques que le groupe des experts a élaborées. Ces experts sont des jeunes gens que j'ai réunis, qui sont des fonctionnaires municipaux, dont je mets le travail à votre disposition (...) je profite du fait que je suis Maire d'une grande ville pour mettre à votre disposition un instrument de travail que sans cela nous n'aurions pas »*. Gaston Defferre mobilise donc ses ressources de Maire de grande ville pour imposer son leadership et construire une expertise régionale qui lui permette de gagner du temps vis-à-vis des services de l'Etat et ainsi d'élaborer un budget concurrent du budget préfectoral :

*« Alors on était cinq au démarrage, et il m'a dit : « G., bon élaborer un plan en 5 ans, sur 5 ans une stratégie régionale avec une équipe que vous constituez (donc qu'on me proposerait), de telle sorte que lorsque l'on fera la première session je dirai au Préfet que son budget voilà il est sur la table, je le mets sur la table et dans un mois je sors le mien », et c'est effectivement ce qui s'est passé. (...) on s'est mis en conclave et pendant un mois on a élaboré un plan régional, je dirais, qui a servi de base à l'élaboration du premier budget »*²⁹⁷.

Aux notes critiques des experts doit succéder ensuite l'élaboration de nouvelles fiches *« faites à l'initiative des élus et des experts »* avant que la commission des finances se réunisse dans la semaine du 15 au 20 mars pour *« faire la synthèse des propositions retenues et présentées par le préfet »* ainsi que des propositions nouvelles afin de présenter l'avant-projet de budget soumis au bureau le 21 mars. En dépit des contraintes juridiques et financières très fortes du calendrier budgétaire, l'équipe de Defferre va parvenir de la sorte à développer des propositions alternatives comme le démontre la politique foncière.

L'initiative des techniciens est ici déterminante comme le montre l'évolution des alternatives proposées. On l'a constaté précédemment : ce sont au départ les services déconcentrés de l'Equipement (SRE dirigé par René Mayer) et de la Préfecture qui mettent à l'agenda le problème foncier en proposant la création d'un EPF dans leur projet de budget du 11 janvier 1974. Cette proposition ne rencontre pas a priori l'hostilité des techniciens de l'EPR qui dans leur note critique sur les propositions de la Mission régionale font les observations suivantes : *« Avec l'aide d'un organisme ad-hoc, il y a là un moyen efficace à long terme d'orienter l'aménagement de la région (forêt, espace rural, terrain urbain) pour des logements sociaux ou des équipements »*²⁹⁸.

²⁹⁶ Gaston Defferre, Compte rendu du Conseil régional du 1^{er} mars 1974, Archives régionales.

²⁹⁷ Entretien J-P.G. 31/05/2012, p. 2.

²⁹⁸ « Budget régional présenté par Monsieur le Préfet », in Archives Régionales.

Il faut dire que cette proposition se situe dans le droit fil des propositions du Programme commun de gouvernement de la gauche qui défendait comme on l'a vu, la création d'« *offices publics d'aménagement foncier (...) régionaux* ». Pourtant, si elle confirme la nécessité d'une politique foncière régionale, la fiche nouvelle élaborée par la suite à l'initiative du « groupe des experts » est nettement plus critique : après avoir rappelé que la vocation de la Région à « *être le support « politique » privilégié d'une action permanente en matière de réserve foncière* », elle fait les observations suivantes à propos de la création d'un organisme spécialisé du type EPF : « *Un tel organisme se superposerait cependant dans une certaine mesure à la Région dont il détiendrait en fait les attributions en matière d'action foncière et – en tant qu'établissement public serait probablement soumis à une action prédominante de l'Etat (...). En outre un EPF étant habilité à acquérir pour son propre compte, l'évolution des choses pourrait conduire – comme ce fut le cas pour l'AFTRP initialement simple organisme foncier – à une extension de son domaine d'activité à la réalisation d'opérations d'urbanisation dont les instances régionales risqueraient alors de ne pas garder la maîtrise complète (...) la création d'un EPF régional se révélerait être un moyen d'exécution fort lourd et générateur d'une bureaucratie supplémentaire et permanente autant que difficilement contrôlable* »²⁹⁹.

Ces observations font écho aux conclusions d'un rapport commandé par l'EPR à l'OREAM, réalisé en mars 1974 et intitulé « *Propositions pour une politique foncière régionale* ». Réalisé parallèlement au travail de groupe des experts du Président de la Région, il complète les critiques adressées à la formule EPF en observant qu'il « *semble que l'Etat ne souhaite pas encourager, pour diverses raisons d'ordre fiscal et administratif, la généralisation de tels organismes* » en précisant qu'il s'agit de « *risques de superposition des fiscalités régionales et de démembrement des compétences des services extérieurs de l'Etat et des collectivités locales* »³⁰⁰. La principale conclusion du rapport est claire : « *Une action foncière ne passe pas immédiatement et obligatoirement par la création d'un instrument technique spécifique, se substituant, en tout ou partie, aux différents intervenants* »³⁰¹.

La formule de l'EPF est donc rejetée autant en raison de l'hostilité des élus locaux que de la faiblesse des administrations de mission de l'Etat régional qui ne parviennent pas à imposer leur proposition. Pris sous le feu croisé des élus et des administrations départementales, l'échec de la proposition de création d'un EPF régional est révélateur de la puissance de la régulation croisée du « système politico-administratif local » et en creux de la faiblesse de la « régionalisation fonctionnelle » dès lors qu'elle ne dispose pas comme en région parisienne avec Paul Delouvrier d'un accès direct aux plus hautes sphères de l'Etat³⁰². Dans le rapport sur le projet de dépense que présente le rapporteur général au budget, la différence avec la région parisienne est même expressément revendiquée : « *Dans la région parisienne, on a jugé nécessaire de créer un établissement public foncier, soumis à une action prédominante de l'Etat. (...). La*

²⁹⁹ « Fiches nouvelles propres au Conseil régional », in Archives Régionales.

³⁰⁰ OREAM, « Propositions pour une politique foncière régionale », mars 1974, p 12, in Archives Régionales.

³⁰¹ OREAM, « Propositions pour une politique foncière régionale », mars 1974, p 17, in Archives Régionales.

³⁰² Luc Rouban, « Un inspecteur des finances atypique », *op.cit.*

création d'un établissement public foncier régional, avec toute une administration ne se justifie pas. La Région est déjà un établissement public. Elle dispose de ressources propres »³⁰³.

En lieu et place de ce système, les propositions alternatives de l'EPR qui seront retenues préconisent sa « mise en œuvre par la Région elle-même avec l'assistance d'un prestataire de services foncier ». Plus précisément ces orientations sont très largement le fait du directeur de cabinet de Gaston Defferre comme cela a été confirmé par plusieurs interlocuteurs. La politique foncière régionale est ainsi liée à ce groupe de jeunes techniciens, les élus régionaux n'ont fait que reprendre ces orientations³⁰⁴ que l'on peut résumer à ce stade. Le dispositif envisagé repose toujours sur une externalisation mais celle-ci est exercée « par un opérateur intervenant purement et simplement en tant que prestataire de services qualifié », en l'espèce le Service foncier de la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire), filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La SCET investie dans de nombreuses sociétés d'économies mixtes de grandes villes proches des élus locaux fournit donc l'ingénierie technique à cette action foncière (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°4. La Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) et les collectivités territoriales

Fondée en 1955 par le haut fonctionnaire François Bloch-Lainé, la SCET constitue un outil à la disposition des collectivités locales, unique par le caractère global de son offre de prestations. Au centre d'un réseau de 150 sociétés d'économie mixte, la SCET est le principal partenaire des collectivités pour l'aménagement urbain, la politique de la ville, le développement économique des territoires, le développement d'équipements publics. Comme le rappelle Dominique Lorrain³⁰⁵ : « A la fin des années cinquante, le gouvernement demanda à la CDC de mettre les ressources de son groupe au service de l'équipement du pays. Il en résulta la constitution de sociétés d'économie mixte entre des collectivités locales et la CDC ou ses filiales ». Parmi elles, « la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire) qui anime environ 140 sociétés d'économie mixte, toute une série de bureaux d'études qui d'ailleurs ne travaillent pas seulement dans l'urbain : Beture, G-CAM, SEDES etc. ». Selon Dominique Lorrain cependant les modes d'intervention de ces filiales publiques diffèrent peu des entreprises privées et mettent les collectivités locales dans une situation de faiblesse vis-à-vis de ces partenaires.

Toutefois, on a vu ici qu'il s'agissait d'un choix délibéré de la Région afin d'éviter de confier cette activité foncière à un organisme qu'il considérerait comme étant sous l'emprise de la tutelle préfectorale. Par conséquent cette analyse doit donc être nuancée : dans certaines situations, l'externalisation d'une activité d'aménagement à une société privée peut précisément viser à accroître ses marges de manœuvre en apportant des moyens qu'elle ne peut avoir en propre tout en lui permettant de ne pas être dépendante de l'ingénierie étatique. Comme l'explique le directeur de cabinet de Gaston Defferre : « la SCET (...) qui était bien sûr rémunérée pour cette mission (...) pendant toute la période où j'étais à la Région, de 74 à 84, a donc été un peu la cheville ouvrière technique de la politique foncière de la Région. (...) à l'époque le Directeur de la SCET qui s'appelait Gamelin était un homme assez dynamique que je connaissais bien, et lorsque l'on avait parlé de cela au cours d'un repas d'amis il m'avait dit : « Ecoutes, moi si tu veux on peut y aller, moi j'ai des moyens, etc... ». Donc (...) moi j'ai proposé aux élus. La SCET (...) était le partenaire de la plupart des sociétés d'économie mixte départementales, donc les élus connaissaient bien la SCET et ses équipes, donc on a pris la SCET (...) la SCET a été pour l'EPR PACA pendant de longues années un partenaire privilégié, lui permettant de se doter des moyens que la loi ne lui permettait pas d'avoir directement. ». En l'espèce, « la SCET a servi de support juridique à l'embauche de techniciens qui effectivement donc instruisaient les dossiers [fonciers] »³⁰⁶.

Les réseaux relationnels d'inter-connaissance de ces jeunes techniciens apparaissent donc comme une ressource déterminante permettant de neutraliser les contraintes juridiques de l'EPR et ainsi de redéfinir son champ d'action à leur profit.

Le rapporteur général du budget reprend cet argumentaire et expose ainsi l'économie générale du dispositif envisagé par la Région : « La loi ne lui donne pas vocation à réaliser des équipements de

³⁰³ « Rapport général sur le budget », 1974, p. 3, in Archives Régionales.

³⁰⁴ D'après les documents analysés aux archives et en les recoupant avec les dires des acteurs, il apparaît que les quelques réajustements qu'ont pu opérer les élus portaient uniquement sur le fléchage de certaines opérations.

³⁰⁵ Dominique Lorrain, « Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains », in *Politiques et management public*, vol.V, n°3, 1987. Public, privé : espaces et gestions. Actes du Second Colloque international-Lyon-15/16 déc. 1986 (2^e partie) - Incertitude des pratiques, pp. 83-102.

³⁰⁶ Entretien J-P.G. 31/05/2012, pp. 6 et suivantes.

manière autonome. Il lui faut agir avec l'accord et pour le compte de collectivités locales. Mais à titre de mandataire dans le cadre d'une convention signée avec une collectivité locale, la Région peut acquérir des terrains pour le compte de celle-ci et financer l'acquisition par un prélèvement sur l'emprunt global »³⁰⁷. L'organisation du dispositif dont la simplicité est soulignée, repose de manière succincte sur trois outils³⁰⁸. Premièrement, la création d'une commission de la politique foncière, instance décisionnelle composée de conseillers régionaux « à laquelle les élus locaux adresseraient les dossiers d'opérations possibles, et qui devrait définir les secteurs prioritaires d'intervention sur l'ensemble du territoire régional ». Deuxièmement, « la passation d'un contrat renouvelable mais à durée limitée avec un exécutant qualifié, chargé de diligenter les démarches nécessaires à l'appropriation des terrains, depuis les recherches préalables de faisabilité jusqu'à la négociation des acquisitions amiables et à la gestion courante, en concertation étroite et permanente avec les collectivités concernées », en l'espèce la SCET. Troisièmement le lancement d'un appel aux emprunts pour mener cette politique d'acquisition foncière nécessairement coûteuse. Partant du principe que « la capacité financière de la Région peut connaître une forte multiplication dans le cadre d'un appel aux emprunts », le rapporteur général du budget présente fin mars 1974 le rapport sur le projet de dépense au Conseil Régional en ces termes : « La plus importante décision que nous vous proposons est celle d'un vaste emprunt de 150 millions, destiné à la mise en œuvre d'une politique coordonnée de réserves foncières dans l'ensemble de la Région. (...) Par cet emprunt, nous multiplierons les possibilités d'action de la Région, nous sortirons du cadre de ces transferts de charge de l'Etat qui caractérisent tant d'opérations et nous ouvrons une ère nouvelle aux collectivités locales paralysées actuellement par la pénurie de leurs ressources. Pour entrer sans attendre dans la voie des acquisitions foncières, nous vous proposons en tête de la section d'Investissements, diverses opérations pour un montant total de 4 millions »³⁰⁹. Négocié au cours de l'année 1974 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) et du Crédit Agricole³¹⁰, cet emprunt permet ainsi d'accroître la capacité d'action de la Région mais au-delà des collectivités locales, conformément au rôle assigné à la Région par Gaston Defferre : régionaliser pour émanciper les collectivités locales de la tutelle préfectorale.

Au total, la nouvelle économie de l'action foncière régionale s'écarte donc très sensiblement du projet d'EPF préconisé par la Mission régionale de la Préfecture et le SRE³¹¹. Un découplage s'opère entre

³⁰⁷ « Rapport général sur le budget », 1974, p. 3, in Archives Régionales.

³⁰⁸ Une présentation plus détaillée du dispositif est proposée ultérieurement.

³⁰⁹ La fiche nouvelle réalisée par le groupe d'expert précise : « La première annuité de cet emprunt qui sera de l'ordre de 15 millions ne sera imputée que sur le budget de 1975 ; en conséquence, la Région affectera dès 1974 sur ses fonds propres une somme de 4 millions », in « Rapport général sur le budget », 1974, p. 3, in Archives Régionales.

³¹⁰ Le choix de ces deux banques est significatif à double titre : d'une part, l'appui de la CDC est d'autant plus fort qu'elle a déjà mis à disposition de la Région une partie du service foncier de sa filiale la SCET ; d'autre part, il témoigne des liens privilégiés qui unissaient les élus ruraux et le Crédit agricole comme en témoignent de nombreuses correspondances trouvées dans les archives régionales.

³¹¹ Cette réorientation nourrira d'ailleurs une importante controverse dans les premiers numéros d'Etudes Foncières qui opposera J-P.G, chef de cabinet de Defferre à Georges Meyer-Heine ex-urbaniste du MRU qui critiquera l'action foncière de l'EPR en ces termes : « (...) le rôle dominant attribué à la commune dans la stratégie de l'Etablissement Public régional n'est pas corrigé par le mode de calcul de subventions tel qu'il est décrit ; l'éparpillement semble même aggravé par le procédé

les services préfectoraux et l'EPR qui permet à celui-ci d'accroître sa capacité à produire son propre dispositif d'action publique³¹². Comme le souligne une plaquette présentation de la politique foncière publiée en 1979 parmi : « *les principes de base de la 'politique foncière', figure le souhait 'que la politique foncière mise en œuvre par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur soit indépendante des politiques du même type que mène l'Etat par l'intermédiaire de ses différents Ministères, mais surtout qu'elle possède ses propres orientations et ses propres critères de choix'* »³¹³.

Section 3. Travailler à la Région : une stratégie de reconversion militante

L'émancipation de la tutelle préfectorale témoigne de la politisation de l'institution régionale naissante. L'Etablissement Public Régional (EPR) offre en effet un nouvel espace d'opportunité politique pour de grands élus socialistes relégués dans l'opposition au régime gaulliste depuis 1958 et de jeunes techniciens militants issus de la vague critique de mai 68 et désireux d'expérimenter de nouveaux modes de faire l'action publique. Au total, nous faisons donc ici l'hypothèse que l'investissement dans l'EPR doit s'analyser comme un engagement institutionnel au service de stratégie de reconversions techniciennes et politiques.

3.1. La politisation de la réforme régionale : d'une opposition notabiliaire à un engagement militant, l'exemple de la trajectoire de Gaston Defferre

L'élection de Gaston Defferre comme président de Région en 1974 vient consacrer un processus de politisation³¹⁴ de la réforme régionale. Si celle-ci est promue au départ comme une réforme fonctionnelle, elle va progressivement cristalliser l'opposition au régime, ouvrant la voie à une requalification politique et démocratique. Le positionnement de Gaston Defferre vis-à-vis de la réforme est emblématique de cette requalification politique comme l'éclaire un bref retour sur son parcours politique.

consistant à favoriser les petites collectivités de toutes façons limitées dans leurs ambitions, sinon leur compréhension du problème ». *Etudes foncières*, Georges Meyer-Heine, A propos de la politique foncière de l'EPR Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Etudes foncières* n°3, 1979, pp. 227 et suivantes. Cette controverse est éclairante car elle recouvre l'opposition entre les deux représentations de la politique foncière régionale qui ont présidé à la création de la politique foncière en 1974 : l'une, celle des élus et techniciens du Conseil régional, décentralisatrice et communale, l'autre, privilégiant les EPF et révélant davantage d'un régionalisme fonctionnel porté par les Services Régionaux de l'Equipement (SRE).

³¹² En ce sens, ce rôle de filtre des propositions préfectorales témoigne de l'émergence précoce en Provence Côte d'Azur d'une capacité politique régionale entendue dans ce sens comme capacité à produire des dispositifs d'action publique régionalisés dans un contexte de tutelle préfectorale. Si cette perspective peut sembler de prime abord contradictoire, on va voir cependant que l'EPR va parvenir à développer de véritables politiques alternatives aux politiques préfectorales dont l'action foncière constitue en quelque sorte le prototype. Voir sur ce sujet Romain Pasquier, *op.cit.*

³¹³ Conseil régional, Provence-Alpes Côte d'Azur, « Politique foncière de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur », 1979, in Archives régionales.

³¹⁴ Précisons que nous entendons ici la politisation au sens où le définit Jacques Lagroye c'est-à-dire comme « conversion » de « toutes sortes de pratiques en activités politiques. C'est cette conversion qu'on appelle ici politisation. ». Voir Jacques Lagroye, « Avant-propos », in Jacques Lagroye, (dir), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

3.1.1. Un notable socialiste opposé à la régionalisation gaulliste

Gaston Defferre s'est d'abord positionné en s'opposant à la régionalisation gaulliste tant sur le plan national que local.

Maire SFIO de Marseille entre 1944 et 1945 puis sans interruption de 1953 jusqu'à son décès en 1986, parlementaire des Bouches-du-Rhône depuis 1959 jusqu'à sa mort, Gaston Defferre a été durant les années 1960 deux fois candidat à la présidentielle contre le mouvement gaulliste : d'abord candidat à la candidature en 1965 sous le pseudonyme de Monsieur X contre le général De Gaulle puis candidat en 1969 suite à son départ du pouvoir. Face à un régime dénoncé comme traditionnel et autoritaire, il se positionne en faveur de la modernisation des institutions du pays. La candidature de Gaston Defferre alias Monsieur X est ainsi soutenue par un groupe que Delphine Dulong qualifie de « planificateurs », et plus particulièrement par le Club Jean Moulin³¹⁵. Parmi les thématiques modernisatrices mises en avant, la régionalisation figure en bonne place bien qu'il se démarque de la régionalisation réalisée par les décrets de 1964 : *« Les partisans du progrès doivent accepter le cadre nouveau des régions et les perspectives qu'il offre à la planification, mais à condition d'exiger en même temps des assemblées régionales élues à un scrutin équitable et disposant de pouvoirs réels. Il faudrait que la Région, au lieu de la réforme d'être un prétexte pour éluder le contrôle démocratique, soit une occasion de l'étendre en le modernisant. Des transferts de compétences et de ressources consolideraient progressivement cette nouvelle structure. On peut même envisager, au bout du processus, la création d'un exécutif régional élu, si l'expérience s'est révélée positive »*³¹⁶.

Gaston Defferre va donc très tôt, dès 1965, s'intéresser à l'émergence du fait régional. Porté par ses ambitions présidentielles, il se déclare partisan d'un nouvel échelon territorial et considère comme indispensable, qu'une unité territoriale suffisamment vaste comme la région soit équipée d'organes capables d'opérer des arbitrages et d'effectuer des synthèses d'ordre politique³¹⁷ allant jusqu'à défendre l'idée que : *« La création d'une démocratie régionale disposant de ressources étendues et de services diversifiés [serait] le véritable point de départ d'une renaissance de la vie provinciale »*³¹⁸.

Il persiste dans cet engagement régional lors de sa candidature aux élections présidentielles de 1969 comme le souligne Thibaut Tellier : *« Les élections présidentielles de 1969 donnent ainsi l'occasion au candidat Gaston Defferre de réaffirmer son engagement en faveur de la régionalisation. Déjà dans 'Un*

³¹⁵ Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, « Logiques Politiques », 1997, 295 pages.

³¹⁶ Gaston Defferre, *Un nouvel horizon*, Idées actuelles, NRF, 1965, 183, pp. 132.

³¹⁷ Voir Benoit Hannart, *Gaston Defferre, de l'émancipation des colonies à l'émancipation des collectivités territoriales*, op.cit., p. 325.

³¹⁸ Gaston Defferre, *Un nouvel horizon*, Idée actuelles, NrF, 1965, 183 pp. 132.

nouvel horizon » publié en 1965, il avait dénoncé la faillite de la réforme de 1964, considérant qu'il ne s'était pas agi 'd'élargir' la démocratie, mais seulement rationaliser les techniques de décision »³¹⁹.

Critique envers le « régionalisme fonctionnel » incarné par l'œuvre de Delouvrier en région parisienne, il est en revanche influencé par les écrits de Jean-François Gravier sur la régionalisation³²⁰ caractérisés par le postulat initial de condamnation de la centralisation et du poids excessif de Paris³²¹. Lors de la réunion de la Commission de Développement Economique Régional (CODER) à Marseille le 6 juin 1972, il déclare à propos de l'examen des tranches régionalisées du VI^e Plan : « *On voit que c'est Paris qui a tout décidé et qui a vidé la régionalisation de sa substance. Au moment où les CODER vont être remplacées par les Assemblées régionales, il ne faut pas avoir d'illusions, ces futures assemblées n'auront pas plus d'efficacité que n'en ont eu les CODER si c'est Paris qui toujours décide* »³²².

Cette prise de position sur la régionalisation gaulliste rejoint donc les analyses de Jean-François Gravier qui en juin 1968 dans un numéro de la revue *La Tableronde* intitulé « *Paris et la province* » écrit une contribution intitulée : « *Les Parisiens sont-ils colonialistes ?* »³²³ dans laquelle il pourfend la politique suivie pour la région parisienne et, au-delà, la politique conduite depuis les années 1960 en attaquant les OREAM (Organismes Régionaux d'Etudes d'Aire Métropolitaine) par exemple.

Cette orientation en faveur d'une régionalisation décentralisatrice doit également s'apprécier au regard de ses intérêts locaux. Maire de Marseille dans l'opposition au régime gaulliste, Gaston Defferre s'oppose à la régionalisation du Plan comme en témoignent les archives de son cabinet : « (...) *Pour la partie du plan national baptisée 'tranche régionale', il suffit de rappeler qu'aucune collectivité locale n'a été à aucun moment ni associée, ni même consultée sur les crédits y figurant (...) la Ville de Marseille ignore*

³¹⁹ Thibault Tellier, « Les établissements publics régionaux et la question régionale », in Comité d'Histoire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 10.

³²⁰ Contrairement à Paul Delouvrier partisan d'un aménagement de la région parisienne, Jean-François Gravier et les élites de la DATAR sont partisans d'une politique des métropoles d'équilibres qui vise à encourager le développement des grandes villes de province. Maire de Marseille, Gaston Defferre se rallie naturellement à cet argumentaire plus favorable à ses intérêts. Il rejoint en cela les conceptions du club Jean Moulin qui sert alors de « think-tank » à gauche et qui mentionne que la clé de la région, c'était la métropole régionale : « *la clé du problème [réside] dans l'animation urbaine et non le folklore régionaliste : on s'apercevra de la contradiction lorsqu'il faudra donner aux capitales régionales, les moyens d'assumer effectivement les fonctions de métropoles modernes* ». Club Jean Moulin, *Les citoyens au pouvoir, 12 régions, 2000 communes*, éd le Seuil, 1968, 184 pages, p. 79.

³²¹ Voir notamment l'ouvrage demeure célèbre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

³²² « Compte rendu de la réunion de la Commission de Développement Economique Régional (CODER) », Marseille, 6 juin 1972, in Archives Régionales. La note de préparation de cette réunion datée du 16 mai 1972 et réalisée vraisemblablement par les collaborateurs de son cabinet est encore plus acerbe puisqu'elle parle de « *la farce de la régionalisation* ».

³²³ Cette référence à la colonisation n'est pas neutre si l'on songe au rapport sur la régionalisation présenté par Michel Rocard et intitulé significativement « *Décoloniser la Province* » lors du colloque de Grenoble en 1966 à l'initiative de Pierre Mendès-France. J.-F. Gravier s'inscrit donc dans une mouvance plus large qui tend à assimiler centralisation et colonisation. Il est d'ailleurs frappant de constater que Gaston Defferre qui a attaché son nom à la décentralisation est aussi celui qui avait été l'auteur, en 1956, de la loi-cadre sur la décolonisation. Voir sur ce sujet Benoit Hannart, *Gaston Defferre, de l'émancipation des colonies à l'émancipation des collectivités territoriales*, Thèse de doctorat en droit public, Aix-Marseille Université, 2015. A contrario, nous avons souligné précédemment l'héritage colonial qui a marqué l'expérience des IPC militants de la « régionalisation fonctionnelle », tout comme le parcours de son représentant le plus illustre, l'Inspecteur Général des Finances, Paul Delouvrier, Délégué Général du Gouvernement en Algérie de 1958 à 1960.

tout alors que le VI^e Plan est entré en vigueur, en théorie depuis 18 mois, des crédits totaux prévus pour ses équipements de toute nature »³²⁴.

L'on voit ici combien, à bien des égards, la régionalisation fonctionnelle prônée par les gaullistes est perçue par les équipes du Maire de Marseille comme une volonté de les contourner par le haut les notables de la région. De fait, Gaston Defferre opposé au VI^e Plan, redoute les effets d'une déstabilisation politique. Le Maire de Marseille craint cette perspective de développement urbain « millionnaire » à l'ouest de sa grande ville, d'autant plus que ces communes rouges sont dirigées par des ennemis politiques : les communistes. Aussi, il va s'efforcer d'enrôler les élus locaux de l'ouest marseillais dans un discours décentralisateur et de défense des libertés locales. Comme le souligne René Borruy : « (...) *Le seul élan collectif qui anima les Maires fut la fronde spectaculaire que vingt d'entre eux, conduits par Gaston Defferre, soulevèrent contre l'Etat deux ans plus tard. Ce fut au cours de l'année 1972, quand l'Etat (...) décida d'inscrire les rives de l'étang de Berre dans le cadre du VI^e Plan au titre du 'programme finalisé des villes nouvelles'. Orchestrée par le futur père de la décentralisation, la révolte prônait, ici comme ailleurs, la défense de la démocratie locale contre un pouvoir de droite trop complice des grands intérêts privés. (...) le compte des nouvelles victoires des élus fut copieux. La plus globale fut d'avoir obligé l'Etat à appuyer son action sur les seuls Maires alors acquis à la majorité gouvernementale et à restreindre ainsi l'application de la loi Boscher³²⁵ aux quatre communes (...) : Fos-sur-Mer, Istres et Miramas. (...) De même l'Etat dû-il renoncer à son idée d'un établissement public d'aménagement élargi à quatorze communes, se résoudre à le restreindre aux quatre impliquées et consentir à l'administrer en attribuant un siège au Maire de Marseille – que celui-ci, hautain, s'interdit d'occuper »³²⁶. Cette même stratégie se retrouve à propos de la grande compagnie d'aménagement régional que constitue le Canal de Provence. Gaston Defferre prendra la tête du long combat qui a opposé les élus socialistes du Var et des Bouches-du-Rhône à l'administration gaulliste à propos de la construction du canal de Provence. 67% du capital de la société d'économie mixte créée en 1957 par Gaston Defferre et Edouard Soldani et présidée par ce dernier, sont répartis par tiers entre le conseil général du Var, celui des Bouches-du-Rhône et la Ville de Marseille³²⁷.*

L'opposition de Gaston Defferre à la régionalisation fonctionnelle gaulliste est donc autant le fruit de convictions personnelles et de positions nationales réaffirmées au long de son parcours, que de calculs locaux qui lui permettent de s'affirmer comme le leader des libertés locales face au pouvoir gaulliste et de maintenir ainsi son poids politique et celui de sa ville.

³²⁴ Archives régionales, note de préparation de la réunion de la CODER datée du 16 mai 1972 et réalisée vraisemblablement par les collaborateurs de son cabinet.

³²⁵ Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 « tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ».

³²⁶ René Borruy, « Les villes nouvelles françaises ou l'intercommunalité forcée le cas des rives de l'étang de Berre », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 25 | 2006, mis en ligne le 29 déc. 2008, consulté le 11 oct. 2012. L'auteur fait ici référence lettre du 17 avril 1972 de Gaston Defferre au ministre Bettencourt chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

³²⁷ Maurice Wolkowitsch, *Provence-Alpes Côtes d'Azur*, PUF, 1984, pp. 46-52.

3.1.2. Un Président de Région militant des libertés régionales

Cette position évolue suite à l'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation auquel il s'associe aux côtés de nombreux élus locaux³²⁸. Les institutions régionales mises en place par la loi de juillet 1972 deviennent alors pour Gaston Defferre un espace d'opportunité pour requalifier la régionalisation en processus politique et démocratique.

La création des institutions régionales par la loi de juillet 1972 s'inscrit au départ dans une régionalisation *a minima*, compromis entre défenseurs d'une régionalisation fonctionnelle et partisan d'une régionalisation politique. L'Etablissement Public Régional (EPR) ainsi mis en place hérite de nombreux attributs du District de la région parisienne dont il partage le statut d'établissement public. Toutefois, contrairement à celui-ci, il n'est plus le domaine réservé de hauts fonctionnaires issus des grands corps de l'Etat comme Paul Delouvrier puisqu'il est dirigé par un Président élu annuellement par un Conseil Régional composé de parlementaires et d'élus locaux. Il s'agit donc d'un arrangement institutionnel bricolé dont témoigne le caractère largement inachevé de cette institutionnalisation. Si la Région est instituée, le périmètre de ses compétences est très étroit puisqu'aucune compétence spécifique ne lui est transférée. Aux termes du premier article du projet de loi : « *L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par toutes études intéressant le développement régional ; toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ; la participation volontaire au financement d'équipements collectifs ; la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat* ». Comme le souligne Thibault Tellier, « *la marge de manœuvre des nouveaux élus régionaux, tous désignés par les collectivités locales (les parlementaires en sont membres de droit) semble donc très étroite. En outre, les Conseils Régionaux ne disposent pas d'une fiscalité propre pour mettre en œuvre leurs programmes. Néanmoins, très rapidement, les Etablissements Publics Régionaux vont faire la démonstration de leur capacité à dépasser les strictes limites de leurs champs d'intervention* »³²⁹.

De fait, en Provence Côte d'Azur, Gaston Defferre saisit rapidement cette opportunité politique qui est une occasion de renouer avec ses prises de positions formulées dès 1965. Au sein du nouveau Parti socialiste récemment refondé, il est alors avec Pierre Mendès-France, Michel Rocard et Pierre Mauroy parmi ceux qui font la promotion de la conversion de la gauche socialiste à la régionalisation. Il se

³²⁸ Voir sur ce point la thèse de Patrick Le Lidec, *Les Maires dans la République*, Université Paris 1, 2001. Gaston Defferre va participer à cette mobilisation des maires. Ainsi à l'occasion du référendum du 27 avril 1969, il estime que l'on allait créer « *un échelon intermédiaire entre Marseille et Paris, un échelon qui ne disposera pas de pouvoirs, si bien qu'au lieu d'en gagner, nous en perdrons* ». Le Monde du 5 avril 1969, *MM Defferre et Comiti s'opposent sur l'avenir de Marseille dans la régionalisation*, Sources : archives du journal.

³²⁹ Thibault Tellier, « Les Etablissements publics régionaux et la question régionale », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 11.

présente ainsi à la tête de l'institution régionale dès sa mise en place en janvier 1974 où il est réélu chaque année sans discontinuer pendant 7 ans jusqu'en 1981³³⁰. A la tête de l'EPR, il va s'efforcer de redéfinir les frontières de cette institution floue en la positionnant comme représentante et leader des libertés locales et cela dès son discours inaugural du 8 janvier 1974 : « *Nous devons donc œuvrer sans cesse pour que la Région soit le porte-parole de toutes les collectivités locales* »³³¹.

Gaston Defferre va dès lors utiliser l'EPR comme une opportunité politique permettant de s'émanciper de la tutelle de l'Etat ainsi qu'il le déclare dans son discours inaugural³³² lors de la séance d'installation du Conseil Régional le 8 janvier 1974 : « *La Région, bien que simple établissement public, n'est soumise ni à la tutelle préfectorale ni à la tutelle ministérielle. Dans ce sens la Région a une sorte de supériorité sur les collectivités locales, qui sont pourtant des collectivités territoriales, comme les municipalités et les Conseils Généraux puisque nos délibérations sont soumises à l'approbation préfectorale et parfois ministérielle* »³³³.

Il propose ainsi une lecture extensive des pouvoirs de l'EPR et notamment aux articles 3 et 7 du texte de loi en soulignant que les autorités préfectorales « *concourent* » simplement à l'administration de la Région et que les délibérations sont exécutoires de plein droit, à l'exception de celles contraires à une loi ou à un règlement pour lesquelles la nullité est prononcée par décret en Conseil d'Etat. Parlant d'exécutif bicéphale pour qualifier l'exécutif régional, il prévient : « *Nous veillerons, en ce qui nous concerne, pour l'application de la loi du 5 juillet [1972], à ce que les décrets et règlements n'amputent pas la loi telle qu'elle existe (...) Puisque la procédure en Conseil d'Etat est prévue, (...) je tiens à dire dès aujourd'hui que si nous étions empêchés de délibérer (...) par une circulaire ou un arrêté qui nous paraîtrait contraire à la loi, je proposerais à l'Assemblée d'en saisir le Conseil d'Etat pour annulation* »³³⁴.

C'est ce qu'il fera notamment en 1976 à l'occasion du cas emblématique³³⁵ de l'affaire de l'entreprise Titan Coder, fabricant de remorques de poids-lourds. Cette subvention, accordée par le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'entreprise Titan-Coder en août 1976, fut considérée comme illégale par le ministre de l'Economie et des Finances du Gouvernement Barre, Jean-Pierre Fourcade : le préfet de Région, exécutif et ordonnateur du Conseil Régional, et le Trésorier-Payeur Général, comptable de l'EPR, ne l'exécutèrent pas malgré la délibération de l'assemblée régionale et la colère de Gaston

³³⁰ Gaston Defferre sera réélu à 6 reprises à la présidence de l'EPR par un scrutin à main levée, avant de céder son siège à Michel Pezet en 1981. Contrairement au mandat de Président de la collectivité régionale de 6 ans à compter des élections de mars 1986, le mandat de président de l'établissement public régional était en effet d'un an, renouvelable selon les dispositions des articles 10 et 11 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

³³¹ « Préparation du discours du maire pour le 8 janvier 1974 », in Archives Régionales,

³³² Ce discours a été minutieusement préparé par l'équipe du secrétariat général à l'expansion économique dirigé par le Préfet Biget. Il a été plusieurs fois annoté et repris par Defferre et ses collaborateurs comme nous avons pu le constater dans les archives de régionales ce qui témoigne de l'importance de ce discours de mise en scène du pouvoir régional qui a valeur programmatique.

³³³ « Compte rendu de la séance du 8 janvier 1974 », in Archives Régionales.

³³⁴ « Compte rendu de la séance du 8 janvier 1974 », in Archives régionales.

³³⁵ Comme le rappelle Bruno Rémond in Sylvain Barone et alii, p. 36. Pour assurer la pérennité de l'activité de l'entreprise Titan-Coder la Région s'est associée à la Ville de Marseille pour acheter les terrains, les immeubles, le matériel et l'ont donné en gestion à un entrepreneur qui a repris l'affaire.

Defferre. Lors de la réunion du bureau du Conseil régional du 28 septembre 1976, il déclare ainsi : « (...) *Je considère qu'il y a une question de principe, et que nous ne pouvons pas céder, car il s'agit de problèmes de la compétence de l'Assemblée Régionale. (...) [La manœuvre] est claire. Cela consiste à empêcher la Région de prendre des initiatives. (...) Si nous engageons ces instances, (...) les choses seront claires et on saura exactement quelles sont les limites des droits des Assemblées Régionales* »³³⁶.

Ainsi, alors même que le Parti Socialiste était opposé à cette loi du 5 juillet 1972 sur les EPR, certains de ses leaders comme Gaston Defferre, s'érigent en gardien du texte. Défendant une interprétation extensive du dispositif législatif, Gaston Defferre trouve là une ressource pour promouvoir ce qui sera en 1982 son œuvre majeure en tant que Ministre de l'Intérieur : la décentralisation. Comme il le déclare lui-même lors de la séance inaugurale du 8 janvier 1974 : « *La Région doit être un moyen de décentraliser* »³³⁷.

Au total, alors même qu'il n'en n'est pas un supporteur au départ, la création de l'EPR procure à Gaston Defferre l'opportunité politique de se positionner contre le pouvoir gaulliste en s'affirmant comme le héraut des collectivités locales mais aussi le porteur d'une nouvelle vision de la régionalisation.

3.2. Le mandat régional de Gaston Defferre : une position de repli stratégique

Le repositionnement régional de Gaston Defferre doit cependant être analysé comme un repli stratégique. Il intervient à un moment de sa carrière politique où ses ambitions nationales ont été contrariées et apparaissent momentanément limitées. Dans cette position d'attente il va s'efforcer de moderniser son image en l'ajustant aux contraintes du jeu politique national d'Union de la Gauche par la construction d'une majorité politique régionale ancrée dans l'opposition au mouvement gaulliste et l'expérimentation de nouveaux modes de faire la politique en décentralisant.

3.2.1. La construction d'une majorité régionale

Son élection à la tête du Conseil régional témoigne de son repositionnement politique dans le contexte d'Union de la Gauche.

En 1974, Gaston Defferre a connu en dix ans deux échecs successifs à la présidentielle, l'un comme candidat à la candidature en 1965, l'autre en 1969 face à Georges Pompidou avec une défaite cuisante de 5% des voix. Par ailleurs, ainsi qu'on vient de le voir, son pouvoir local est contraint par les projets de développement de l'agglomération marseillaise développés par l'Etat planificateur. Il se saisit donc de la tribune que lui offre la présidence de l'EPR comme d'une opportunité politique pour se repositionner localement et se projeter dans un contexte de conquête du pouvoir par la gauche³³⁸. Si Gaston Defferre

³³⁶ « Compte rendu du bureau du 28 septembre 1976 », in Archives Régionales.

³³⁷ « Compte rendu de la séance du 8 janvier 1974 », in Archives Régionales.

³³⁸ Le programme d'Union de la Gauche en 1971 permet de créer une plate-forme d'opposition au pouvoir gaulliste qui crédibilise le nouveau Parti Socialiste qui succède à la vieille SFIO dont est issu Gaston Defferre. Cela se traduit dès l'élection de 1974 par le score très élevé de François Mitterrand (49,19% des voix). L'on pressent alors Gaston Defferre comme futur premier ministre en

s'était en effet jusqu'alors opposé à la constitution de listes d'Union de la Gauche, il infléchit ici sa stratégie d'alliance en l'élargissant aux communistes. Le score qu'il obtient à la Présidence du Conseil Régional témoigne de cette large coalition contre le pouvoir gaulliste puisqu'il est élu le 8 janvier 1974 lors de la séance inaugurale du Conseil régional à une très forte majorité de 64 voix contre 13 au candidat gaulliste et 4 bulletins blancs.

Toutefois, au clivage opposition et majorité gaulliste se rajoute un clivage territorial opposant les élus niçois au reste de la région. A l'opposition gaulliste se superpose ainsi l'opposition des élus niçois du Conseil Général et de la Ville de Nice organisée autour de son Maire, Jean Médecin, qui refuse de siéger au Conseil Régional et réclame, sans succès, la sécession des Alpes-Maritimes du reste de la région. Il semble d'ailleurs que ce contexte d'opposition territoriale soit la variable la plus déterminante dans la constitution de la majorité deffériste comme en témoigne l'évolution de la composition des groupes politiques et du bureau³³⁹. Les archives du cabinet de Gaston Defferre font ainsi ressortir deux alternatives de majorité politique : soit une « Union des Gauches », soit une « Alliance anti-gouvernementale » incluant les centristes d'opposition emmenés par le Maire de Toulon, Maurice Arreckx, qui sera finalement préférée. De même, il était prévu initialement que tous les Présidents de Conseils Généraux soient représentés au sein du bureau. Or, ce schéma est en partie abandonné suite aux velléités sécessionnistes des Alpes Maritimes, question qui occupe une bonne partie des débats lors de la première session suivant la séance inaugurale. Compte tenu de ce contexte, les Vice-Présidents du bureau sont les cinq Présidents de Conseil généraux PS et apparentés ainsi que les représentants des deux autres composantes de la majorité : d'une part, les « centristes d'opposition » avec le Maire de Toulon Maurice Arreckx, et d'autre part, les communistes avec les deux députés PCF Virgile Barrel des Alpes-Maritimes et Georges Lazzarino des Bouches-du-Rhône. Si l'on prend en compte que la présidence des commissions obéit aux mêmes contraintes, c'est donc l'attribution de l'ensemble des postes décisionnels qui témoigne de la majorité hétéroclite rassemblée par Gaston Defferre au Conseil régional. Cette grande coalition présente pour lui un double avantage : plus large qu'au Conseil municipal de Marseille, elle lui permet d'une part, d'expérimenter un gouvernement d'alliance avec les communistes³⁴⁰ dans le contexte du Programme Commun tout en pérennisant à une échelle plus large son alliance centriste marseillaise³⁴¹ et, d'autre part, elle lui permet d'éviter l'éclatement de la région en intégrant des élus varois centristes qui auraient pu être tentés par l'alliance niçoise³⁴². Toutefois, le cœur du pouvoir régional est alors composé

cas de victoire de la gauche. La progression électorale de la gauche se confirmera par la suite aux élections municipales de 1977 qui voit la victoire de la gauche et l'arrivée d'une nouvelle génération de militants PS à la tête des municipalités.

³³⁹ Voir différents documents de préparation des séances du Conseil régional en 1974 consultés aux Archives Régionales.

³⁴⁰ Cette inflexion est d'autant plus notable que jusqu'alors Gaston Defferre considérait les communistes comme ses meilleurs ennemis politiques : la méfiance de Defferre vis-à-vis des communes de la ceinture rouge autour de Marseille a expliqué l'absence d'intercommunalité dans l'agglomération marseillaise jusqu'aux années 2000.

³⁴¹ Gaston Defferre a gouverné Marseille avec une alliance centriste issue des milieux d'affaires contre les communistes et la droite nationale : voir Pierre-Paul Zalio, *Grandes familles de Marseille au XX^e siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Belin, Paris, 1999.

³⁴² Les élus niçois avaient en effet entrepris sans succès des démarches auprès des élus varois et haut alpins afin de créer une région pluri-départementale autour du département des Alpes de Haute-Provence.

des patrons des quatre départements socialistes de la Région, « *compagnons de route de Defferre (...)* depuis la Libération »³⁴³ c'est-à-dire de Jean Garcin dans le Vaucluse, Delorme dans les Alpes-de-Haute Provence, Edouard Soldani³⁴⁴ dans le Var et Louis Philibert dans les Bouches-du-Rhône.

Il s'agit donc en quelque sorte d'une double majorité politique et territoriale qui fait écho aux règles de l'intercommunalité contemporaine. En effet l'ensemble des postes décisionnels à pourvoir fait l'objet d'une répartition géographique pondérée par le nombre d'habitants sur la base desquels sont ensuite répartis les élus régionaux en fonction de leur groupe politique. En l'absence d'élections au suffrage universel direct, ce fonctionnement favorise une répartition censitaire des postes au profit des Présidents de Conseils généraux qui se concentrent dans le bureau (5 VP sur 8) et dans certaines commissions : les commissions des finances (3 Présidents de Conseils généraux sur 14 membres) au rôle stratégique d'allocation des ressources et celle de la coopération inter-régionale et européenne (3 Présidents de Conseils généraux sur 13 membres) qui permet une visibilité en terme de représentation et d'accès à l'information à l'heure de la mise en place de la politique régionale européenne³⁴⁵. Ce fonctionnement élitare dans un entre-soi d'élus locaux conforte les positions des plus puissants d'entre eux et n'est pas sans rappeler les règles de fonctionnement des institutions intercommunales telles qu'analysées par Fabien Desage et David Guéranger³⁴⁶. Comme l'annonce de manière programmatique Gaston Defferre lors de son discours inaugural du 8 janvier 1974 : « *La Région devra constituer une sorte de syndicat de Départements et de Communes* »³⁴⁷. L'EPR est de ce point de vue le lieu d'une coopération consensuelle³⁴⁸, une forme de syndicat inter-territorial.

3.2.2. La Région, vitrine d'une alternance à venir

Nous l'avons souligné précédemment : Gaston Defferre se saisit de l'EPR pour porter sa vision de la régionalisation, entendue comme moyen de décentraliser. Il en fait ainsi une vitrine, un lieu d'expérimentation d'un horizon d'action stratégique où il entend jouer un rôle : l'alternance gouvernementale.

Les EPR conquis par la gauche apparaissent dans certains secteurs comme les creusets de mesures inscrites dans le Programme commun de gouvernement 1972. Il en va ainsi de la mise en place d'une politique foncière volontariste. De fait, le Programme commun de gouvernement de juin 1972 contenait dans son chapitre 3 intitulé « *L'urbanisme, le logement et les équipements collectifs* », une orientation n°3 sur la politique foncière qui prévoyait notamment de créer des : « (...) *Offices publics*

³⁴³ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

³⁴⁴ Frédéric Sawicki détaille les liens entre Defferre et Soldani issus de l'engagement dans la résistance pp. 222 et suivantes, in Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997.

³⁴⁵ L'engouement des élus locaux pour cette commission est sans doute à mettre en relation avec l'élaboration concomitante de la politique régionale européenne entre 1968 et 1975, date de création du FEDER.

³⁴⁶ Fabien Desage, David Gueranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

³⁴⁷ « Préparation du discours du maire pour le 8 janvier 1974 », in Archives Régionales.

³⁴⁸ A l'exception toutefois du département des Alpes-Maritimes dont nous avons évoqué la singularité précédemment.

d'aménagement foncier départementaux, régionaux, national avec possibilité de délégation de leurs pouvoirs aux communes. Ces offices seront chargés en particulier de l'étude du marché foncier, de l'exercice, pour leur propre compte ou pour le compte des collectivités locales, du droit de préemption public. Dans les conseils d'administration des offices (...) la majorité appartiendra aux élus communaux et départementaux ».

Si l'on retrouve en toile de fond le modèle d'agence issu de l'AFTRP, celui-ci est ici étendu à l'ensemble du territoire national et l'accent est mis sur la présence majoritaire des élus locaux au sein des conseils d'administrations, ce qui différencie cette formule de la « régionalisation fonctionnelle » gaulliste. Cette mesure semble en tout cas avoir inspiré la politique foncière mise en place dans un certain nombre d'EPR comme en témoigne Bernard Toulemonde³⁴⁹, alors conseiller au cabinet du Président de l'EPR Nord-Pas-de-Calais Pierre Mauroy : *« S'agissant de la politique foncière, l'idée venait du Programme commun de la gauche. Une agence foncière devait à terme être créée dans chaque région. Nous avons constitué une commission foncière qui regroupait de grands élus. Nous avons fixé deux ou trois priorités. (...) Nous nous sommes donc emparés de cette politique qui n'était pas prévue par les textes car elle correspondait à nos yeux à l'intérêt régional »*³⁵⁰.

La création de l'EPR est donc à replacer dans un contexte politique de réforme de l'Etat qualifié par Philippe Bezès nomme de « réformisme des contre-pouvoirs » : *« Des groupes d'entrepreneurs en réforme' (juristes réformateurs, mouvement consommateur, élus locaux) se mobilisent dans la première moitié de la décennie. Deux thèmes centraux dominent : la dénonciation de la 'bureaucratie' (lenteur, anonymat, insensibilités aux demandes) et la critique d'un Etat trop centralisé et oppresseur. Cette reformulation définit un 'réformisme des contre-pouvoirs' préconisant le renforcement des pouvoirs locaux (via la décentralisation) et des administrés (via la constitution de droits nouveaux) au nom d'un contrôle démocratique de l'administration »*³⁵¹. Elu politique national de premier plan influencé par des groupes de réformateurs, Gaston Defferre va donc percevoir l'EPR comme une nouvelle ressource politique dans le jeu politique local et national, dans un horizon stratégique d'alternance politique au niveau national. C'est à partir duquel Gaston Defferre va s'investir doublement dans l'institution régionale : elle lui permet d'affermir politiquement la domination politique de sa région en maîtrisant ses interactions nodales via les réseaux clientélares, mais elle lui permet par ailleurs de s'investir dans une autre forme de leadership à visée plus nationale comme en témoigne la diffusion du modèle d'action foncière à d'autres EPR. A la suite de Jacques Lagroye, nous proposons d'envisager ainsi le local et le national comme deux dimensions de l'action que tente de contrôler Gaston Defferre : *« (...) Aucune action, fut-elle cataloguée comme 'locale' (...), n'est sans effet sur les chances qu'a l'acteur politique de*

³⁴⁹ Bernard Toulemonde, in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 83.

³⁵⁰ Une politique foncière a été mise en place également dans l'EPR Nord-Pas-de-Calais qui s'est inspirée pour partie de l'expérience de l'EPR PACA.

³⁵¹ Philippe Bezès, La Réforme de l'Etat et son contexte. Les politiques de réforme de l'Etat sous la V^e République, in La Réforme de l'Etat, *Les Cahiers Français* n°346, La Documentation française, Paris, sept.-oct., 2008.

renforcer sa position dans les relations qui s'inscrivent dans un ensemble plus large (national, bien sûr, mais aussi régional). (...) 'avoir du métier' c'est 'se débrouiller en pratique' pour concilier les exigences de deux horizons de l'activité politique, perçus comme inséparables et complémentaires »³⁵².

De fait, l'horizon d'action de Gaston Defferre est double : Maire de la deuxième ville de France, membre influent du Parti socialiste, candidat à la présidentielle en 1969, il est pressenti en 1974 pour être Premier Ministre de François Mitterrand en cas de victoire socialiste à la présidentielle de 1974. De fait, il sera Ministre de l'Intérieur et Ministre d'Etat du premier gouvernement de François Mitterrand en 1981 où il mènera la grande réforme de la décentralisation. Son investissement dans l'expérimentation régionale doit donc s'envisager dans une double perspective : local car cela conforte son statut de « *super-patron* » local mais aussi national car cette expérimentation régionale est une ressource qui lui permet d'entretenir une image de réformateur à côté de celle de notable local. Son engagement régional en Provence Côte d'Azur lui permet à la fois de peser dans les équilibres internes du parti socialiste structuré en divers courants et de s'autonomiser vis-à-vis de ces mêmes structures partisans grâce à ses soutiens locaux.

3.3. La constitution d'une équipe de jeunes militants de l'institution régionale : le cabinet du Président

L'horizon d'action stratégique de ce mandat régional a façonné un style particulier de leadership tourné vers le changement que l'on retrouve dans la composition de l'équipe de ce que l'on nomme alors le « cabinet du Président ». Si son action demeure contrôlée par le pouvoir préfectoral et n'est pas normalisée³⁵³, en l'absence d'administration régionale³⁵⁴, il joue un rôle particulièrement important en matière d'orientation des politiques régionales. Participant à l'appropriation du rôle d'« administration de mission » des EPR³⁵⁵, le chef de cabinet³⁵⁶ est à la recherche d'une légitimité institutionnelle et s'investit ainsi de manière prioritaire dans certains dossiers, comme c'est le cas du foncier³⁵⁷. L'analyse de la configuration institutionnelle régionale nécessite donc de revenir sur cette équipe du cabinet régional en s'intéressant aux caractéristiques de leur recrutement ainsi qu'à ses modalités d'action qui s'apparente à celles de militants en institution.

³⁵² Jacques Lagroye, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Albert Mabileau, *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 169 et p. 180.

³⁵³ Il le sera notamment par la loi du 26 janvier 1984 et du décret d'application du 16 déc. 1987.

³⁵⁴ Celle-ci va se constituer progressivement notamment avec après les lois de décentralisation de 1982. Jusqu'à cette période les fonctions de directeur général des services et de directeur de cabinet se confondent renforçant la porosité entre politique et administration.

³⁵⁵ Ce rôle demeure aujourd'hui : la « *bonne maîtrise technique des sujets* » reste la principale tâche des conseillers technique des présidents de région aujourd'hui comme le souligne Sébastien Gardon et Eric Verdier. Sébastien Gardon, Eric Verdier, « L'entourage politique des exécutifs locaux : logiques de recrutement et de fonctionnement des cabinets en Région », Communication au Congrès de l'AFSP, Aix 2015, p. 6.

³⁵⁶ De la même manière que les fonctions de DGS et de directeur de cabinet sont fusionnés, il en va de même de celles de chef de cabinet et de directeur de cabinet. Aussi nous employons alternativement ces termes qui sont mobilisés sans distinction par nos interlocuteurs.

³⁵⁷ Un de nos interlocuteurs, J-L.U ancien chef du service foncier, considère que le foncier était le « *joujou* » du chef de cabinet.

3.3.1. Une équipe de techniciens marqués par l'aménagement et la proximité avec Gaston Defferre

L'analyse du recrutement de ces jeunes techniciens fait apparaître un creuset commun. Cette caractérisation permet de qualifier la nature des transactions qui sont au fondement de la relation « leader(s)-followers »³⁵⁸ et partant le type de leadership régional de Gaston Defferre. De fait, les groupes politiques constituant l'équipe du leader sont toujours le mélange de « noyaux » (relations fondées sur l'amour ou l'admiration), d'« entourages » (relations personnelles mais instrumentales et contractuelles), et de bureaucraties (relation impersonnelles et contractuelles)³⁵⁹. L'application de cette grille d'analyse aux relations qu'entretient Gaston Defferre avec son équipe fait apparaître des transactions hybrides marquées par le double sceau de la compétence et de la proximité. Généralement marqués par une expérience dans les nouvelles institutions de la politique d'aménagement du territoire, ils disposent également d'un capital d'autochtonie qui les place en proximité avec le Président de Région Gaston Defferre.

L'analyse de la composition de l'équipe du cabinet du président de Région réalisée sous l'égide du Préfet Jacques Biget, alors Secrétaire Général à l'expansion de la Ville de Marseille et parmi les plus jeunes Préfets de France fait ressortir en premier lieu la prédominance de jeunes techniciens acquis aux idées critiques de mai 68 et marqués par les idées autogestionnaires de la deuxième gauche comme le souligne l'un d'entre eux, alors directeur de cabinet Gaston Defferre à l'EPR :

« (...) La Région au départ a été constituée au niveau technique de gens très jeunes, moi à l'époque lorsque j'ai pris le poste de Directeur de Cabinet de Gaston Defferre... j'avais 24 ans... (...) M.M, B.T, B-D.M, ce sont des gens qui avaient à l'époque entre 25 et 30 ans quoi, et des gens qui étaient tous issus de la gauche et issus de mai 68, donc avec une volonté je dirais de défendre un petit peu des idées qui avaient présidé à ce mouvement je dirais de l'époque(...) Donc on a constitué une petite équipe (...) de base permanente, on était cinq, plus des techniciens venant du PC, en particulier A. R, qui venait d'une branche économie... Y-L.M et S.D qui étaient des techniciens, je dirais des chercheurs (...) qui travaillaient à l'OREAM etc. mais qui étaient tous engagés à gauche, et à l'époque un prof qui était un géographe »³⁶⁰.

Marquée par le contexte d'Union de la Gauche, elle est donc caractérisée par sa politisation largement ouverte aux différentes tendances de gauche.

A ce critère de compétence politique, s'ajoute en second lieu un critère scolaire et professionnel puisque le cabinet du président de Région est composé de jeunes techniciens travaillant au sein d'institutions d'expertise nouvellement créées, aux profils très diplômés marqués par une expérience dans le milieu de

³⁵⁸ Nous suivons en cela les préconisations de Frédéric Sawicki : Voir Frédéric Sawicki, « Le Leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *Le leadership et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, 2003.

³⁵⁹ Franck George Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

³⁶⁰ Entretien J-P.G. 31/05/2012, pp. 1-2.

l'aménagement³⁶¹. Cette équipe a été constituée par le Maire de Marseille à partir de techniciens provenant de nouvelles structures d'expertise créées dans la période *post* LOF, OREAM et Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM) dont est issu de premier directeur de l'EPR, J-P G. Créées suite à la LOF de 1967 et à une proposition du Commissaire général au Plan, Pierre Massé en 1966, les agences d'urbanismes sont des lieux privilégiés d'expérimentation des nouvelles relations de coopération et de concurrence entre l'Etat et le pouvoir urbain : « *l'histoire délicate des agences ne serait pas celles d'organismes assumant le transfert de compétences de l'échelon central vers le local, mais plutôt de gestion de ces équilibres* »³⁶². C'est donc dans ce creuset que se socialisent les futurs techniciens régionaux comme en témoigne J-P G. :

« (...) Moi, au départ de ma carrière, donc en 1971 quand j'ai terminé mes études et que je suis rentré tout de suite comme Chef de Cabinet du Secrétaire Général à l'expansion de la Ville de Marseille, j'étais Chargé de Mission à l'Agence d'Urbanisme et j'étais Chef de Cabinet du Secrétaire Général à l'expansion de la Ville qui était Jacques Biget, Préfet à l'époque. Je me suis occupé de Fos à l'époque (...) c'était le début de l'application de la loi sur les villes nouvelles sur l'Etang de Berre, et là aussi il y avait des tas de conflits entre l'Etat et les collectivités sur la maîtrise donc des outils et donc j'avais très vite compris que la construction de super structures, types EPAREB, EPA ou autres, était quand même d'une lourdeur excessive (...) et donc personnellement je n'ai jamais été très très intéressé ou partisan des très grosses techno-structures qui ne s'appuient pas sur le terrain (...) qui ont une propension naturelle à se développer elles-mêmes et à oublier que les principaux interlocuteurs, les principaux acteurs, ce sont quand même les élus locaux »³⁶³.

On retrouve ici l'importance de l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer qui a marqué l'histoire des relations conflictuelles entre le Maire de Marseille et les gouvernements successifs de la majorité gaulliste. Les organismes de la régionalisation fonctionnelle sont ici délégitimés sous le vocable péjoratif de « *techno-structures* » auxquels on oppose la connaissance du « *terrain* » des élus locaux dont on loue les qualités :

« Gaston Defferre, moi je l'ai connu j'avais 24-25 ans, donc j'étais tout jeune. Gaston Defferre, je dirais que c'était un grand patron, je lui dois ma formation et ma carrière, c'est clair, c'était un homme sympathique, agréable, dur, dur dans le métier, pas facile, exigeant, mais qui avait du sens politique »³⁶⁴.

Le qualificatif de « *grand patron* » et les qualités humaines de jugement prêtées au Maire de Marseille indiquent clairement la relation de forte dépendance qui unissait ces jeunes techniciens et leur patron. L'équipe du leader régional se caractérise en effet par la prédominance au sein du cabinet régional de ces « *jeunes techniciens* » du développement local qui entretiennent un rapport de proximité à leur « *patron* ». Cette relation personnelle, J-P.G., généraliste et animateur de la politique foncière la caractérise en empruntant un répertoire de l'exceptionnalité en la qualifiant de « *relations parfaites* » :

³⁶¹ Avant la décentralisation qui va institutionnaliser le rôle de collaborateurs d'élus locaux, ce type de situation était répandu au sein des collectivités comme le rappelle Stéphane Cadiou : Stéphane Cadiou, « Collaborateurs politiques », in Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 73-79, p. 74.

³⁶² Coudroy de Lille, Laurent, « Le mouvement des agences d'urbanisme d'agglomération et la décentralisation : deux histoires entrecroisées », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, *L'Équipement et la Décentralisation (1981-1992)*, *op.cit.*, p. 59.

³⁶³ Entretien J-P.G. 31/05/2012, p. 19.

³⁶⁴ Entretien J-P.G. 31/05/2012, p. 9.

« Gaston Defferre, je dirais que c'était un grand patron, je lui dois ma formation et ma carrière, c'est clair (...) En 1982 (...) lorsque Michel Pezet a pris la présidence en 82, il m'a convoqué (...) en me disant : « Voilà, tu n'es plus Directeur Général des Services de la Région, j'ai nommé un nouveau Directeur, donc ben écoutes, tu vois, tu cherches du boulot », je lui ai dit : « Oui, d'accord, je note, mais je vais en parler à Gaston Defferre », et il me dit : « tu peux en parler à Gaston Defferre ». Donc j'appelle le Maire et je lui ai dit : « Voilà, Monsieur le Maire, Michel Pezet m'a dit que je n'étais plus à la Région », et il me répond : « Comment ? ! Ce n'est pas possible ! C'est inacceptable ! Demain matin à 8h dans mon bureau ! », Il convoque Michel Pezet et moi, et il dit à Michel Pezet : « Lui ou moi », direct, dans des conditions vous voyez de relations parfaites. Donc, j'y suis resté pendant deux ans »³⁶⁵.

Cette anecdote nous renseigne ainsi sur la position et le rôle déterminant de ces techniciens dans la domination politique exercée par Gaston Defferre et témoigne de leur proximité avec leur patron. Celle-ci s'explique par les « capitaux d'autochtonie »³⁶⁶ c'est-à-dire les ressources liées à l'enracinement local dont ils disposent. Ces liens d'inter-connaissances se cumulent avec des héritages partisans et président souvent au recrutement de ces profils comme l'explique le premier directeur de cabinet de la Région à propos de son recrutement à la Ville de Marseille :

« Moi je suis formation Science Po Paris et Droit. (...) Jacques Biget m'a dit : « Ecoute, voilà, j'ai un poste de Chef de Cabinet, ça t'intéresse ? Tu descends... ». Voilà, je suis descendu, et ma carrière a commencé là. (...) A l'époque c'était un des plus jeunes Préfets de France (...) son père avait été Directeur de Cabinet de Roger Salengro donc c'était une grande famille de gauche, et c'était le Maire de mon village [Saint-Vallier de Thiey], le parrain de mon fils »³⁶⁷.

Des liens affectifs et familiaux d'autochtonie se superposent ainsi à la domination patron/affidés qui caractérise la relation entre ces très jeunes recrues et leurs patrons aînés. Au total, la compétence qui préside au recrutement des membres du cabinet du président de Région apparaît comme la combinaison de trois critères : l'expérience professionnelle dans le milieu de l'aménagement, le « capital d'autochtonie » et l'identité partisane actuelle et héritée.

3.3.2. Des opportunités d'actions militantes en institution

Ces ressources offrent des opportunités d'actions militantes en institution³⁶⁸ : fort de la confiance que leur confère cette triple compétence auprès de leur « patron », ces jeunes techniciens vont s'investir dans l'institution régionale sous le registre de l'engagement militant.

L'asymétrie relationnelle patron/affidés est ici compensée par la liberté d'action qui leur était accordée ainsi que l'explique de manière très lucide son ancien chef de cabinet :

³⁶⁵ Entretien J-P.G., pp. 9 et 30.

³⁶⁶ Il s'agit là d'un exemple de valorisation du « capital d'autochtonie » de ces jeunes techniciens qui se combinent avec leur capital scolaire et professionnel. Précisons que nous employons la notion de capital d'autochtonie au sens défini par Jean-Noël Retière : « le capital d'autochtonie est la ressource essentielle que doivent posséder les classes populaires voulant tisser des liens sociaux ailleurs que dans leur espace privé, tandis que les autres catégories sociales peuvent s'appuyer sur quelques signes de réussite sociale et /ou de compétence culturelle pour s'en dispenser ». Cf. Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de «capital social populaire», *Politix*, 2003, vol.XVI, n°63, p. 133.

³⁶⁷ Entretien J-P.G., 31/05/2012, p 29 ;

³⁶⁸ Voir sur ce sujet « Militantismes institutionnels », *Politix* 2005/2 (n° 70), pp. 3-6.

« Gaston Defferre, ne fut pas l'initiateur de tout cela, mais il laissa faire "ses jeunes gauchistes barbus et aux cheveux longs" d'autant que cela lui permettait d'être le patron incontesté de la Région, de battre en brèche le Préfet (...) nous étions dans une stratégie de conquête du pouvoir par la gauche, avec la naissance d'un nouveau Parti socialiste (alliance avec le PC, poids du CERES, arrivée de la nouvelle gauche avec le PSU, la CFDT et les chrétiens de progrès) et il fallait que les élus de gauche affichent de vraies contre-politiques. La bande d'énergumènes que nous étions, politisés et imbibés de mai 1968, leur a offert l'opportunité de s'approprier et de conduire de telles contre-politiques »³⁶⁹.

Gaston Defferre s'est donc imposé comme patron de la Région en laissant une large capacité d'action à son « équipe ». Cette autonomie doublée d'une relation de confiance a permis de développer un sentiment d'appartenance commune qu'ont partagé par la suite au-delà du cabinet régional, les techniciens de l'EPR comme l'explique M.D, technicien de l'Etablissement Public Régional où il exerce les fonctions de chef du Bureau méridional de planification : *« Defferre, je dirais qu'il regardait et il écoutait beaucoup autour de lui les... ses équipes »³⁷⁰*. Ce sentiment d'appartenance à une équipe d'« experts-militants »³⁷¹ au service d'un leader va consolider le pouvoir régional de Gaston Defferre lui permettant de *« battre en brèche le Préfet »*. Cette professionnalisation de l'expertise régionale est facilitée par la relation particulière de l'EPR vis-à-vis de la tutelle préfectorale qui n'est pas dans la même situation que les départements ni même les communes³⁷². La tutelle prévue par les textes est plus fluide (les autorités préfectorales *« concourent »* simplement à l'administration de la Région et les délibérations sont exécutoires de plein droit). Surtout au-delà de cette interprétation plus large de la tutelle préfectorale, les services de la Région bénéficiaient d'un rapport de force politique favorable comme l'analyse Bernard Toulemonde pour l'EPR Nord-Pas-de-Calais : *« Au sein du Conseil régional, les parlementaires étaient membres de droit et comptaient pour la moitié des membres, le reste étant constitué de représentants des départements et de représentants des communautés urbaines et communes. Nous comptons ainsi tous les grands élus au sein du Conseil. Le rapport de force avec le préfet et l'administration régionale nous était donc favorable. Les administrations d'Etat régionales n'existaient alors pas ou très peu. Elles se situaient au niveau départemental. Au niveau régional, la place n'était occupée par personne »³⁷³*.

Cette situation particulière explique ainsi que les régulations croisées du système politico-administratif local analysées par l'équipe du Centre de Sociologie des Organisations soient encore plus favorables aux élus locaux au niveau régional. D'où le paradoxe d'une institution régionale certes spécialisée, sous la forme d'un établissement public local, mais jouissant à bien des égards d'une liberté d'action bien plus grande que les collectivités communales et départementales. Ce contexte a donc favorisé l'exercice d'un style de leadership tourné vers le changement, lieu d'expérimentation des idées du Programme commun

³⁶⁹ Echanges avec J-P.G, 15 et 16 fév. 2013.

³⁷⁰ Entretien MD 22/08/2012, p. 1.

³⁷¹ Magali Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix* 2005/2 (n° 70), pp. 89-112.

³⁷² Cette situation est soulignée par Gaston Defferre dans son discours inaugural cité précédemment.

³⁷³ Bernard Toulemonde, in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 80.

de 1972. Cette grande liberté laissée à ces jeunes techniciens explique sans doute pour partie leur nostalgie vis-à-vis de ce qu'ils décrivent comme un véritable âge d'or de leur vie professionnelle :

« (...) Après j'ai occupé des fonctions différentes et plus importantes mais c'est certainement la période la plus riche de ma vie, et celle à laquelle affectivement je reste très très attaché, et 30 ans après je me demande comment on a pu avoir autant de possibilités, autant de marges de manœuvre... »³⁷⁴.

Un autre technicien de l'EPR, chef du service foncier à partir de 1982 abonde dans le même sens : *« c'était une période extraordinaire, extraordinaire, et l'image de la Région c'était quelque chose ! »³⁷⁵*. Ce ressenti est d'ailleurs semble-t-il partagé par les élus de l'époque puisqu'aux dires de Pierre Mauroy l'EPR *« un endroit où l'on pouvait faire tout ce que l'on voulait (...) c'était très agréable »³⁷⁶*.

Bien qu'il faille se garder de toute reconstruction *a posteriori* du mythe de « l'âge d'or » régional, ces extraits d'entretiens témoignent donc d'un investissement institutionnel vécu sous le registre d'un engagement militant pour la cause régionale caractéristique style de leadership régional exercé par Gaston Defferre.

En conclusion de ce premier chapitre. Un nouveau terrain pour l'action régionale

L'action foncière régionale est donc issue au départ de la « régionalisation fonctionnelle » portée par les grands corps du Ministère de l'Equipement. Conçue et élaborée au service des grands projets d'aménagement étatiques, elle se déploie d'abord en région parisienne sous la forme centralisée de l'AFTRP avant de se décliner en province sous la forme des Etablissements Publics Fonciers en Lorraine et en Basse-Seine.

Mise à l'agenda en Provence-Côte d'Azur par les cadres réformateurs du Ministère de l'Equipement dans un contexte de croissance démographique et résidentielle inédite, la proposition d'un EPF en 1974 en Provence-Côte-d'Azur va se heurter à la volonté décentralisatrice de l'équipe de Gaston Defferre qui prend alors la tête de l'EPR. La régionalisation foncière cristallise ainsi la politisation de la réforme régionale en devenant un moyen de légitimation de la nouvelle institution régionale naissante.

Dans cette perspective, l'action foncière régionale constitue ainsi un angle d'analyse pertinent de l'émergence d'une capacité d'action régionale en Provence Côte d'Azur sous l'égide de son nouveau patron, Gaston Defferre. En effet, l'institution régionale constitue une opportunité politique pour celui-ci lui permettant, d'une part, de consolider et renouveler son leadership local, et d'autre part et surtout de prendre position au sein du champ politique national en faisant de l'institution régionale l'expérimentation d'une alternance politique à venir. Vitrine de l'émancipation du pouvoir régional,

³⁷⁴ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 9.

³⁷⁵ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

³⁷⁶ Cité par Thibault Tellier in, Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *op.cit.*, p. 79.

l'action foncière s'affirme ainsi comme un terrain d'action privilégié pour une jeune génération de militants engagés dans la cause régionale.

La mise en place d'une politique foncière dont l'exécutif régional a la maîtrise questionne désormais sa mise en œuvre. Il s'agit dès lors d'analyser celle-ci en s'intéressant tant à son mode d'action qu'à ses bénéficiaires afin de pouvoir mieux appréhender dans quelle mesure elle constitue une ressource importante permettant de construire et de légitimer l'institution régionale en Provence Alpes-Côte d'Azur.

Chapitre 2

Une ressource pour construire l'institution régionale sur le « terrain » (1974-1986)

L'objectif de ce chapitre est d'approfondir les pratiques d'intermédiation de l'action foncière de l'Etablissement Public Régional (EPR) en retraçant le rôle particulier qu'elle joua dans la construction de l'institution régionale naissante auprès des acteurs locaux, élus et techniciens.

Dans cette perspective, l'action foncière de l'EPR est analysée comme la construction d'un espace de reclassement professionnel et de reconversions militantes de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur issus de la vague critique de mai 68. Ces reconversions ont impliqué la mobilisation de ressources militantes et d'« autochtonie »³⁷⁷ permettant le développement d'une action foncière régionale au plus proche du « terrain ». Ce contact avec les acteurs locaux s'est bâti par le recours à un mode d'intermédiation spécifique au croisement de l'administration et du politique. Des relations de confiance avec des élus locaux fortement ancrés sur les territoires se sont ainsi nouées au fil du temps et sont se publicisées via un dispositif de commission itinérante mettant en scène la proximité de la Région (section 1).

L'action foncière contribue de la sorte à un échange politique entre élus locaux et militants institutionnels de la Région qui y puisent des ressources de promotion et de légitimation réciproque. Cette politique de guichet rural alimente une vaste clientèle d'élus locaux appartenant à une nouvelle génération qui parviennent avec plus ou moins de succès à s'ancrer localement et à renouveler les réseaux socialistes régionaux. Deux trajectoires territoriales, l'une dans le Haut-Var, l'autre dans le massif de Sainte-Victoire, permettent d'appréhender finement les effets de légitimation et de promotion de la politique foncière sur la construction de ces nouvelles élites locales au profil de « technotables » (section 2).

On peut ainsi mesurer la contribution importante de l'action foncière régionale au processus de notabilisation d'une vaste coalition de techniciens du développement local qui œuvrent en faveur de l'affirmation d'une capacité politique de l'institution régionale et de ses leaders. Ainsi au terme de ce parcours, on proposera une figure d'échange politique régional permettant de caractériser le style de leadership régional que dessine cette action foncière (section 3).

³⁷⁷ Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de «capital social populaire », *Politix*, 2003, vol.XVI, n°63, p. 133.

Section 1. La construction d'une action foncière rurale de proximité

Cette première section s'intéresse au travail d'intermédiation réalisé par les animateurs de l'action foncière qui se trouvent placés de ce fait dans une position nodale. La trajectoire de l'entrepreneur de cette politique permet de souligner combien celle-ci procède du reclassement de jeunes diplômés, militants socialisés dans le sillage de mai 68, disposant d'un capital d'autochtonie et reconvertis dans l'engagement régional. Positionnés à l'interface entre l'institution régionale et les élus locaux, ils jouent le rôle d'intermédiaires, à la jonction du politique et de l'administratif. Cette faible différenciation entre fonctions administratives et politiques s'opérationnalise par un travail sur le « terrain » qui les amène à entrer en transaction avec les élus locaux à travers un dispositif délibératif mettant en scène cette proximité régionale.

1.1. Le reclassement d'un militant du « vivre et travailler au pays »

Ainsi que le rappelle Georges Gontchroff, le développement local se développe dans des territoires « marginalisés par 'la grande économie', enclavés, à l'écart de la croissance des trente glorieuses (...) initié, puis conduit, par des équipes restreintes, composées de personnes (et non de structures), le plus souvent groupées autour d'un animateur charismatique ». Il s'agit d'un concept dont « les élaborations idéologiques, comme les trajectoires personnelles de nombreux acteurs, illustrent le va-et-vient permanent et fructueux entre ce qui se passe dans notre pays et ce qui se passe dans les pays dits alors 'en voie de développement' »³⁷⁸. Entrepreneur-animateur, territoire marginalisé, référence aux doctrines tiers-mondistes du développement : comme nous le verrons, nous retrouvons quasiment tous ces traits dans les propos du chef de cabinet de Gaston Defferre qui fut l'animateur de ce groupe de jeunes techniciens politisés qui constituaient le cabinet de l'EPR.

1.1.1. La reconversion professionnelle d'un militant combinant engagement partisan et enracinement local

Lors de divers entretiens et échanges, J-P.G. revendique la dimension idéologique du répertoire d'action foncière qui apparaît d'abord comme une construction issue de son double engagement : partisan au CERES et associatif au sein d'une structure, Espace 90, militant pour la maîtrise foncière :

*« J'avoue humblement que j'y étais pour beaucoup, parce que moi qui étais issu du milieu rural et qui étais à l'époque très engagé à gauche, la maîtrise du foncier m'apparaissait comme un élément extrêmement important »*³⁷⁹.

³⁷⁸ Georges Gontcharoff, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », *Territoires*, n°431, oct. 2002.

³⁷⁹ Entretien JP.G., 31/05/2012, p. 3.

a) Un jeune cadre du CERES issu de la vague critique de mai 68

En premier lieu, J-P.G revendique son engagement à gauche au sein du mouvement de Jean-Pierre Chevènement, le CERES (Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialiste)³⁸⁰ et plus largement au sein des réseaux partisans de l'union de la gauche. Aussi, le répertoire d'action de cette politique foncière est très marqué idéologiquement, il emprunte aux slogans et discours post-68 qui ont servi de creuset à l'union de la gauche :

« A l'époque moi j'étais au CERES (...) la plupart des copains étaient soit au PS, soit à la CFDT en fin ils avaient tous des engagements... vous savez c'était l'époque de la troisième force, c'est-à-dire du PSU (...) nous étions tous issus de mai 1968³⁸¹ (...) dans le cadre de mes engagements politiques de l'époque et de ceux de mes copains, 'vivre au pays' ça avait un sens (...) j'étais chevènementiste, et j'y suis resté longtemps puisqu'après j'ai fini Chef de Cabinet de Chevènement à Paris au Ministère de l'Intérieur. Bon j'ai toujours été chevènementiste dans ma stratégie personnelle »³⁸².

J-P.G se revendique donc d'un engagement politique militant au sein du CERES, mouvement de l'Union de la gauche mais plus marqué idéologiquement que la SFIO. Cette appartenance partisane apparaît essentiellement comme un attachement à la personne de Jean-Pierre Chevènement puisque J-P.G fait directement le lien avec le poste qu'il occupera plus tard en tant que chef de cabinet de celui qui sera alors ministre de l'Intérieur. Cet engagement est donc autant une fidélité personnelle que partisane. Elle apparaît comme une ressource, un calcul stratégique, que J-P.G. mobilisera dans sa carrière de haut fonctionnaire qui se trouvera récompensé puisque celui-ci sera intégré au tour extérieur dans le prestigieux corps préfectoral.

³⁸⁰ Le Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES) est fondé à l'origine en 1966 par Jean-Pierre Chevènement, Alain Gomez et Didier Motchane, rejoint en 1969 par Georges Sarre syndicaliste postier FO au Centre de Tri de Paris-Brune, dirigeant de l'Association des Postiers Socialistes avec qui ils conquièrent en 1970 la Fédération de Paris de la SFIO. Partageant avec François Mitterrand l'idée d'un programme commun de gouvernement et de la stratégie d'union de la gauche, il permet en 1971 à François Mitterrand de prendre la tête d'un nouveau parti Socialiste refondé, fort de quelque 8% des mandats au Congrès d'Epinay. Son poids dans le parti croît jusqu'à atteindre 25% de ses militants en 1975. Passé d'un groupe d'experts et de jeunes intellectuels au cours des années 1960 à un véritable courant organisé au cours des années 1970, il passe alors pour une aile gauche sinon gauchiste du PS. Pendant les années 1970, Jean-Pierre Chevènement, député du Territoire-de-Belfort, anime donc un courant très dynamique. Avec une revue mensuelle, des colloques, une école de formation, le Ceres contribue à former des générations de cadres et de militants, à peser sur la ligne politique de la gauche et à modeler les thèmes qui porteront la gauche au pouvoir en 1981. Ses revues successives – *Cahiers du Ceres*, *Frontière*, *Repères*, *Non !*, *Enjeux pour la République et le Socialisme* – animées par Didier Motchane avancent de nouvelles idées : autogestion, débats sur la transition au socialisme, sur l'expérience chilienne, sur le « compromis géographique » entre Nord et Sud nécessaire à l'Europe, sur le rôle des socialistes dans l'entreprise etc. Courant dynamique et agité, le Ceres est cependant rejeté dans l'opposition interne par le nouveau Premier secrétaire du PS, François Mitterrand, qui lui préfère l'appui du PSU de Michel Rocard. Toutefois, en 1979 au Congrès de Metz, François Mitterrand va chercher auprès du Ceres le soutien nécessaire pour diriger le PS. Cette situation d'associés-rivaux entre PSU et CERES est à l'origine d'une controverse socialiste opposant la « première » et la « deuxième » gauche, entre François Mitterrand et Jean-Pierre Chevènement d'un côté, Michel Rocard de l'autre. Toutefois Jean-Pierre Chevènement dépasse cette opposition en rédigeant le programme commun de gouvernement auquel il assigne le but de lutter contre le « capitalisme multinational ». En mai 1981, après la victoire de François Mitterrand, Jean-Pierre Chevènement entre au Gouvernement. Ministre de la Recherche et de l'Industrie, il démissionne en mars 1983 pour protester contre le choix fait par François Mitterrand de ne pas quitter le Système Monétaire Européen. Le CERES, représente alors l'aile gauche du Parti socialiste avant de devenir, en 1986 Socialisme et République. En 1986, le Ceres change de nom pour devenir Socialisme et République puis suite aux désaccords sur la guerre du golfe (1993) et le traité de Maastricht (1992) se sépare du Parti Socialiste en 1993 pour devenir le Mouvement des Citoyens (MDC) qui participera en 1997 au Gouvernement de « gauche plurielle » dirigée par Lionel Jospin.

³⁸¹ L'interlocuteur convoque fréquemment les figures de mai 68 dans ses échanges, définissant lui-même le cabinet du Président de Région comme un groupe de « jeunes gauchistes barbus et aux cheveux longs ».

³⁸² Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 8.

Toutefois, du point de vue des idées, l'appartenance au CERES ne semble pas singulariser les positions de J-P.G qui cadrent plus largement avec celles de l'union de la gauche. La lutte contre la spéculation foncière affichée comme un des objectifs de cette politique relève de ce répertoire idéologique d'union de la gauche qui figurait comme on l'a vu dans le programme commun de gouvernement de 1972. Ainsi que le relève Frédéric Sawicki, dans son analyse des réseaux socialistes soldanistes (aux caractéristiques très proches des réseaux defferristes) : face aux notables de la SFIO, le CERES fait « *office de lieu de rencontre entre des agents très investis dans les divers mouvements de mai 68 : militantes du planning familial, étudiants de l'UNEF, membres des organisations occitanes, de la CSCV, du SGEN*³⁸³, sont alors très actifs et dirigés et se retrouvent dans l'orbite du PS. L'adhésion au CERES dont le discours contemporain à la fois marxiste, ouvriériste et autogestionnaire autorise des identifications multiples »³⁸⁴. Par rapport à la SFIO, le CERES, par la plasticité de son offre idéologique, apparaît attractif pour de « *jeunes élus et militants du Var intérieur dont les figures de proue sont Maurice Janetti, conseiller général du canton de Rians et Jean-Louis Dieux, conseiller général du Luc (...)* Jusqu'en 1975, la seule opposition à l'intérieur de la fédération est donc incarné par le CERES »³⁸⁵. Comme ces élus provençaux, J-P.G cumule activités partisans au CERES et associatives au sein d'associations de développement local. Venu du monde agricole et rural, il s'investit logiquement dans une association nationale de développement rural, « Espace 90 », qui investit très fortement la problématique foncière, notamment à travers sa revue éponyme qui produira une littérature grise relativement abondante à ce sujet³⁸⁶.

b) Un enracinement local au service d'un engagement régional

C'est donc en effet en second lieu du côté de l'engagement ruraliste de J-P.G que se trouvent la plupart des représentations qui justifient cette action foncière comme en témoigne son ralliement au slogan « Vivre et travailler au Pays » qui apparaît comme une référence constante de son discours.

Son enracinement dans un monde rural en crise est revendiqué à de multiples reprises, elle le qualifie comme militant du développement local et porte-parole légitime du monde rural : « *moi je suis né dans une (...) petite commune au-dessus de Grasse (...) une commune qui est passée de 500 habitants à 5 000 habitants en 15 ans quand même... (...) Donc j'étais très sensibilisé au problème foncier* »³⁸⁷. Son parcours biographique est présenté comme l'expression même de ce retour au Pays : « *je n'ai pas fait l'ENA parce que je ne voulais pas rester à Paris, je ne supporte pas Paris (...) je voulais rentrer dans le*

³⁸³ L'on retrouve cette diversité partisane dans la composition du cabinet de G. Defferre comme on l'a précédemment relevé.

³⁸⁴ Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997, p. 267

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 270.

³⁸⁶ A titre d'exemple des sujets abordés dans cette revue, citons en mars 1974, un article de Bernard Latarjet, Ingénieur du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, à l'Atelier central d'études d'aménagement rural intitulé « Justification économique de l'aménagement rural » dont le titre résume en quelque sorte la philosophie et les objectifs de cette association. Bernard Latarjet, « Justification économique de l'aménagement rural », *Espace 90*.

³⁸⁷ Entretien J-P.G., 31/05/2012, p. 8.

sud. J'ai un problème d'héliotropisme très fort quand même. ». De plus, ainsi que nous l'avons précédemment relevé, c'est par l'entremise d'un réseau d'interconnaissance villageoise que ce retour dans le sud va être rendu possible puisque c'est Jacques Biget, le maire de Saint-Vallier de Thiey, son village natal, par ailleurs, un des plus jeunes Préfets de France à l'époque et secrétaire général à l'expansion de la Ville de Marseille qui va l'appeler auprès de lui en tant que chef de cabinet³⁸⁸.

Cette appartenance au monde rural est mobilisée dans le discours comme une ressource légitimant son engagement dans une structure associative militante du développement rural, l'association « Espace 90 » :

« Espace 90 était une association, d'ailleurs Maurice Janetti, Sénateur-Maire donc du Haut Var qui était un des leaders de la Région à l'époque hein donc très engagé donc il est au CERES et très engagé dans la politique régionale, en faisait partie, et j'en ai fait partie à un moment donné, c'était une structure effectivement qui travaillait sur les enjeux fonciers, c'est-à-dire qui travaillait... sa devise c'était 'L'avenir c'est l'espace'... et qui travaillait effectivement sur un travail de sensibilisation, de motivation des partenaires je dirais à inciter de maîtriser le foncier pour maîtriser le développement »³⁸⁹.

Engagement partisan et associatif se cumulent ici, offrant l'exemple d'une carrière militante au sens d'Olivier Filleule³⁹⁰ : *« la notion de carrière permet de comprendre comment à chaque étape de la biographie, les attitudes et comportements sont déterminés par les attitudes et comportements passés et conditionnent à leur tour le champ des possibles à venir, resituant ainsi les périodes d'engagement dans l'ensemble du cycle de vie »*. Les engagements partisans et associatifs structurent des réseaux interpersonnels dessinant ainsi les contours de « configurations circulatoires » tels que les décrit Pierre-Yves Saunier c'est-à-dire *« les structures qui encadrent les possibilités des acteurs, les contenus, les directions et les effets des rencontres et des échanges »³⁹¹*. Par ces engagements croisés et cumulatifs, ces acteurs, techniciens ou élus, s'engagent ainsi dans l'établissement de relations destinées à faire circuler des objets, des politiques, des savoirs ; engagements qui leur assurent en contrepartie un rôle sécant au carrefour des mondes politiques et professionnels. Ainsi, nous faisons l'hypothèse que l'appartenance de J-P.G. « à un moment donné » à cette association lui a permis de se socialiser aux problématiques de la question foncière. Cet engagement s'est doublé d'un engagement politique au sein du CERES, l'association Espace 90 ayant pu constituer par ailleurs un vivier de recrutement pour le CERES comme en témoigne la double appartenance du sénateur-maire de Saint Julien Le Montagnier, Maurice Janetti et du chef de cabinet J-P.G.

³⁸⁸ Cette figure, issue d'une famille de gauche (*«son père avait été Directeur de Cabinet de Roger Salengro donc c'était une grande famille de gauche »* dicit J-P.G.) à la fois membre du corps préfectoral et partisan d'une décentralisation, l'a semble-t-il fortement marqué dans son parcours professionnel et politique.

³⁸⁹ Entretien J-P.G., 31/05/2012, p. 20.

³⁹⁰ Olivier Filleule, « Devenir militants », *Revue française de science politique*, vol.LI, n°1-2, 2001.

³⁹¹ Pierre-Yves Saunier, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008/2 n°71, pp. 4-25. Nous préférons ici cette notion plus souple que celle d'arène ou de forum qui se cristallisera ultérieurement ainsi que nous l'aborderons dans d'autres développements.

Avec J-P.G, nous sommes donc en présence d'un individu à la trajectoire sociale diversifiée caractéristique des « *technotables* » décrits par Jean-Pierre Gaudin³⁹². J-P.G capitalise en effet des appartenances multiples et des mondes de légitimité complémentaires par rapport à la politique foncière : formation élitiste commune aux hauts fonctionnaires (Droit et Science Po Paris), histoire militante parallèle et croisée au sein du CERES et d'associations de développement local, système relationnel imbriqué lié à la valorisation de l'appartenance rurale et rôle déterminant dans l'élaboration de la politique foncière ainsi que nous l'avons précédemment évoqué. Ses ressources sont également caractéristiques de ces élites intermédiaires dans la mesure où elles mêlent la figure du développeur et celle de l'expert autour d'un rôle de « super chargé de mission » devenu spécialiste du dossier foncier et le véritable entrepreneur de cette politique foncière : « *le service foncier c'était un jouet du DGS, un jouet* »³⁹³.

1.1.2. L'engagement dans la cause du « vivre et travailler au pays »

J-P.G mobilise un discours de militant du CERES engagé dans les mouvements associatifs du développement local qui apparaissent comme le creuset idéologique de ce répertoire d'action foncière : l'emprunt aux concepts et vocabulaires tiers-mondiste du développement, le rôle déterminant accordé aux acteurs locaux (et notamment aux élus) ou encore l'importance accordée aux traumatismes du territoire témoigne de ce bricolage idéologique qui structure le répertoire de l'action foncière régionale.

a) Un registre discursif empruntant au tiers-mondisme

Tout d'abord l'emprunt aux vocabulaires des théories tiers-mondistes ainsi qu'aux slogans du développement local est patent tout au long de son discours. Cet emprunt n'est pas anodin : comme le souligne Edwige Liliane Lefebvre : « *Le mouvement tiers-mondiste est incorporé au Parti socialiste (PS) naissant de 1971 à 1974 grossissant les rangs de ses électeurs (...) Le regroupement de la Gauche s'est fait grâce à une large contribution de militants chrétiens qui se sont investis dans la nouvelle Gauche et le Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialistes (CERES)* »³⁹⁴. Le CERES, compte tenu de sa plasticité idéologique, semble ainsi avoir été un espace de diffusion des idées tiers-mondiste. Ainsi, l'on peut relever l'importance de la thématique de la « lutte » contre la « consommation », la « privatisation » et la « colonisation touristique » des espaces qui fait le lien entre les expériences de développement local et celles des pays en voie de développement :

³⁹² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrats. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

³⁹³ Les fonctions de directeur de cabinet et DGS (Directeur Général des Services) étaient alors confondues. Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 20.

³⁹⁴ Edwige Liliane Lefebvre, « L'ORSTOM au sein du mouvement tiers-mondiste : Convergence, rupture et persistance », in *Les sciences hors d'occident au XXème siècle*. Série sous la direction de Roland Waast, vol.IV, Médecines et santé médical, ORSTOM Editions, L'institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération, Paris 1996, p. 132.

« La politique foncière (...) était une lutte contre la consommation excessive des espaces, contre la privatisation des espaces traditionnels partagés, contre la colonisation de l'arrière-pays par un tourisme spéculatif »³⁹⁵.

Cette idée de lutte foncière s'enracine dans les conflits fonciers de l'époque, telle que la lutte contre le camp militaire du Larzac qui constitue un quasi mythe de l'action foncière³⁹⁶, où s'est développé le slogan du « Vivre au Pays », véritable utopie auto-gestionnaire dans le contexte post-mai 68 ainsi que le rappelle J-P.G :

« On est quelques années à peine après mai 68 et (...) tous les grands concepts de mai 68 (...) comme les 'Vivre au Pays' (...) toute la tendance avec le Larzac aussi dans tout ça, a marqué effectivement les enjeux politiques de la Région dès le début (...) on avait tous cette idéologie de vivre au pays, de maîtriser l'espace, de maîtriser le développement, enfin il y avait encore l'utopie (...) »³⁹⁷.

b) Le développement local : une ressource au service de la décentralisation

Surtout, au-delà du vocabulaire et des slogans, le discours de J-P.G fait écho aux théories développementalistes des pays du « tiers monde » : référence à la notion de développement local, confiance dans le rôle des élus locaux au contraire de la défiance à l'égard des projets d'aménagement régional étatique, importance des traumatismes du territoire.

Tout d'abord, la notion de développement local innervait le discours de J-P.G. Comme le rappelle Gorge Gontcharoff, le développement local est issu : *« d'abord de la distinction fondamentale entre la croissance quantitative (...) et le développement qualitatif qui ne refuse pas la croissance économique, mais qui la contraint à accepter des conditions limitatives, sociales, culturelles et écologiques (on peut citer, à titre d'exemple, la critique du productivisme agricole, issue de milieux proches de celui du développement local). Il s'agit aussi du refus du modèle unique de développement (le fameux rattrapage impossible des plus riches par les plus pauvres) : chaque groupe humain doit être capable de définir ce qui est bon pour son avenir, ce qu'il veut et ce qu'il refuse, en fonction de sa culture, de son histoire, de sa composition sociale. L'invention et la maîtrise de leur avenir par les acteurs concernés constituent une base du développement local »*. Or c'est précisément cette analyse qui fonde le discours d'une association comme Espoir 90 tel qu'il est rapporté par J-P.G :

³⁹⁵ Echanges avec J-P.G. 16/02/2013.

³⁹⁶ Voir notamment Joseph Comby, « Quinze ans de luttes foncières sur le Larzac », *Etudes Foncières* n°25, décembre 1984. Ainsi que le rappelle l'auteur, le plateau du Larzac a été le « théâtre et l'enjeu d'une lutte foncière paysanne sans précédent à l'occasion d'un projet d'extension de camp militaire ». C'est l'annonce de l'extension du camp de 300 à 17 000 hectares par Michel Debré qui a mobilisé les exploitants agricoles dont bon nombre d'entre eux étaient récemment venus s'installer du fait du faible prix des terres. Cette mobilisation a débouché sur la constitution d'un Groupement Foncier Agricole financé par des sympathisants en 1973 qui avait pour objectif de se porter acquéreur avant l'Etat des terres qui pourraient être mises en vente. Outre l'usage de répertoires d'actions inédits (lâcher de brebis au tribunal etc.), l'action foncière du Larzac se caractérisait par une guérilla juridique qui retarda le projet jusqu'à à l'abandon du projet par François Mitterrand le 3 juin 1981, conformément à ses promesses.

³⁹⁷ Entretien J-P.G., 31/05/2012, p. 1 et p. 8.

« Il y avait des mouvements qui s'appelaient Espoir 90 ou autres et qui disaient : « Le foncier c'est l'avenir », c'est-à-dire que la maîtrise du foncier dans des pays en développement avec des croissances démographiques importantes et soumis à des pressions foncières de toute nature, la maîtrise du foncier est un enjeu politique majeur, et celui qui ne maîtrise pas le foncier ne maîtrise pas son développement »³⁹⁸.

L'importance du foncier comme condition de maîtrise d'un développement futur au service des élus locaux est ici explicite. P.L, collaborateur de cabinet du Président Defferre à la même époque confirme ce discours :

« Le foncier c'est le support du développement territorial tu peux faire tout ce que tu veux sur le développement durable si tu ne maîtrises pas le foncier ça sert à rien donc ça repose principalement sur les épaules des maires »³⁹⁹.

Dans cette conception, la maîtrise du foncier échoue aux élus locaux : l'action régionale n'a de sens que comme appui aux acteurs, élus et techniciens locaux ainsi que l'explique J-P.G dans plusieurs articles de la revue *Etudes Foncières*⁴⁰⁰. Ses articles sont l'occasion d'une controverse éclairante qui l'oppose en 1978 dans les colonnes d'*Etudes Foncières* à un partisan de la solution de l'agence foncière en la personne de l'urbaniste Georges Meyer Heine.

Tout commence par un article de J-P.G, publié dans le second numéro de la revue *Etudes Foncières* à l'automne 1978 dans lequel celui-ci présente les orientations et résultats de la politique foncière régionale. L'objectif principal de cette politique, c'est-à-dire faire en sorte que les communes, et notamment les plus petites, disposent d'un patrimoine foncier leur permettant de maîtriser leur projets de développement est contesté par Meyer Heine. *De facto*, c'est ce point en particulier qui cristallise la controverse comme le prouve la réplique de J-P.G dans le numéro suivant d'*Etudes Foncières*⁴⁰¹ : après être revenu sur les EPF, lesquels faisaient implicitement référence, à Meyer-Heine en rappelant la « disparition des créations d'organismes de ce type, après qu'aient été constitués ceux de Lorraine et de Basse Seine », il revient sur le rôle des petites communes en déclarant « avoir été choqué par la petite phrase contenue dans cet article, et qui estime que les petites communes sont « limitées dans leur ambition, sinon leur appréciation du problème » », faisant au contraire l'apologie des maires des petites communes rurales qui « comprennent le problème foncier bien souvent aussi bien que nous »⁴⁰². C'est cette expertise de « l'Etat savant » que conteste J-P.G en leur opposant le qualificatif de « technocrates » :

³⁹⁸ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 3.

³⁹⁹ Entretien P.L, 08/04/2011, p. 3.

⁴⁰⁰ Ces articles parus dans la revue *Etudes Foncières* en 1978-1979 confirme le profil de développeur-expert de J-P.G : il témoigne de son insertion dans de multiples réseaux professionnels. Ainsi, d'après ses dires, ce sont des contacts noués au sein de l'IAURIF lorsqu'il travailla sur le projet de Fos au secrétariat à l'expansion de la Ville de Marseille I qui sont venus le solliciter aux fins de faire des publications. Néanmoins J-P.G prend soin de se démarquer de toute velléité universitaire en affirmant qu'il « est un homme d'action » : l'expertise ne signifie pas académisme.

⁴⁰¹ Remarquons au passage l'importance qu'occupe la place de la régionalisation des politiques foncières à partir de l'exemple mené en PACA à l'époque puisqu'elle occupe les 4 premiers numéros d'*Etudes Foncières* si l'on inclut le premier numéro qui contenait un article de René Rémond portant sur « La Région et la question foncière ».

⁴⁰² Jean-Paul Geoffroy, « Réplique à la controverse de M. Meyer Heine », *Etudes Foncières*, n°4, 1979, pp. 24 et suivants.

« Je n'ai jamais vu l'intérêt de créer un Etablissement Public Foncier...C'est l'archétype des usines à gaz qu'adorent les X-Ponts, machine administrative lourde, coûteuse, mono-opérateur trop éloigné des réalités du terrain, mécanique à faire flamber les prix. (...) Mais il est vrai que par culture et parcours, je n'aime pas trop les technocrates de toute nature, leur conception mécaniciste du développement, leurs certitudes techniques (tout est politique...), leur assurance et j'en passe »⁴⁰³.

Cette opposition à l'égard de structures dites technocratiques s'enracine en effet dans son expérience professionnelle : l'on rappellera ici sa défiance vis-à-vis des « *super structures types EPAREB, EPA* » lorsqu'il était chef de cabinet du secrétaire général à l'expansion de la Ville de Marseille en charge du suivi du projet de Fos. Ainsi, comme il le dit lui-même ce discours autour du « *Vivre et travailler au Pays* » « *était très affectif et très physiologique* ». Il s'enracine dans des traumatismes historiques qui comme le rappellent Alain Faure et Emmanuel Négrier, « *imprègnent la façon dont les acteurs conçoivent le rôle des institutions métropolitaines et régionales* »⁴⁰⁴. Ici, en l'occurrence l'expérience de l'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos par l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre ou l'aménagement hydroélectrique de la vallée du Verdon apparaissent comme un repoussoir, incarnant les initiatives gouvernementales peu concertées et souvent même imposées par une technique qui s'apparenterait selon Jean-Gustave Padioleau au « *coup d'Etat* »⁴⁰⁵.

Le succès du discours sur la maîtrise de l'espace et le « *Vivre au Pays* » s'ancre donc dans des expériences d'aménagement traumatisantes pour les acteurs locaux. Ainsi que l'analyse lucidement J-P.G, il s'agissait d'un discours qui relève d'une forme de régionalisme affectif⁴⁰⁶ :

« 'Vivre au pays' c'était d'abord maîtriser l'espace, pouvoir y vivre, s'y installer, donc (...) voilà, c'est cet ensemble d'éléments qui a conduit à ça quoi, à ce qu'on soit je dirais plus que des techniciens, à ce qu'on soit véritablement, profondément, engagés dans cette politique quoi. C'était très affectif et très physiologique »⁴⁰⁷.

Le répertoire d'action de cette politique foncière est donc lié aux traumatismes historiques du territoire : il s'agit d'un discours affectif et idéologique, fondé sur les valeurs et principes du développement local, produit d'un militantisme « *très à gauche* » qui vise à renforcer le rôle des élus locaux.

⁴⁰³ Echanges J-P.G,16/02/2013, p. 1.

⁴⁰⁴ Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Métropole/Région : une gouvernance sédimentée et incarnée », in Pouvoirs Locaux, *Stratégies territoriales Régions et métropoles Quelles règles du jeu ?*, n°96, 1/2013.

⁴⁰⁵ Jean-Gustave Padioleau, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Philippe Bezes, *L'action publique volontariste*, L'Harmattan, Paris, 1993.

⁴⁰⁶ Nous faisons ici référence au terme régionalisme et non régionalisation. Si la régionalisation est une politique contemporaine de transfert du pouvoir de décision à un niveau méso, le régionalisme est une mobilisation périphérique contre la construction d'un centre étatique qui se développe par intermittence depuis la fin du XIX^e, les années 1960-1970 constituant un moment clé de foisonnement de mobilisation ethno-régionalistes. La résistance de la périphérie peut prendre des formes variées : régionalisme culturel, conservateur, économique et nationaliste. Voir Romain Pasquier, *Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, 2012, p. 46.

⁴⁰⁷ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 8.

1.2. Le travail public régional entre administration et politique

La mise en forme et l'instruction du dossier de demande de subvention est au centre du travail des techniciens et élus de l'action foncière : si le montage permet de faire mûrir les dossiers et est présenté comme une activité technique par les interlocuteurs rencontrés, il est également l'occasion d'un travail politique puisqu'il définit les tâches et les rôles de chacun au sein du service foncier.

1.2.1. La traduction « technique » des dossiers

Comme le souligne Michel Cattla, « *porter à maturation un dossier suppose au moins deux actions : redéfinir le projet pour s'en imprégner, et ensuite l'aligner pour s'en détacher* »⁴⁰⁸. C'est donc ce double travail de traduction qui consiste à « *faire mûrir les dossiers* » selon l'expression de Bruno Latour⁴⁰⁹ que nous allons analyser ici (cf. annexe 2).

a) Le cadrage régional des dossiers

La redéfinition des projets, leur imprégnation est faite de va-et-vient entre les communes et l'EPR. Il s'agit de repêcher les dossiers en engageant un dialogue direct avec ceux qui les ont élaborés. En l'espèce, compte-tenu de l'absence d'ingénierie des petites communes, il s'agit le plus souvent des maires directement. Comme le déclare le Président de la Commission foncière : « *pour les grandes municipalités il n'y a pas de problème. On a des services fonciers qui peuvent faire les études de dossiers mais dans les communes moyennes ou petites les services n'existent pas* »⁴¹⁰. Mais l'importance accordée au dossier s'explique également par la logique même de politique du guichet qui préside à la politique foncière comme l'explique le chef du service foncier à l'époque, J-L.U :

*« Vu la variété d'équipements publics qui étaient proposés (...) on a eu une grande interrogation sur quelle position on portait quel jugement on portait sur l'intérêt, l'opportunité publique des équipements qui nous étaient proposés par les maires. Alors là on a trouvé une formule qui était le fait qu'on instruisait les dossiers d'une façon très approfondi le fait qu'on ait des techniciens de la SCET (...) qui se rendaient sur le terrain alors ça c'est très important qui rencontraient les maires, qui faisaient un dossier d'instruction assez détaillé et qui permettait aux élus régionaux de mesurer l'intérêt alors appelons pas ça un intérêt régional mais l'intérêt de l'opération par rapport au fait que la Région apportait souvent des subventions importantes sur le foncier »*⁴¹¹.

Face au flou des prescriptions qui encadrent les critères d'intervention et compte-tenu du « succès » de la politique foncière en raison de son caractère fortement incitatif, les techniciens investissent le travail de traduction du projet local via le montage du dossier. Celui-ci apparaît ainsi comme un instrument d'action publique permettant aux acteurs de s'approprier le dispositif foncier. Pour Lascoumes et Le

⁴⁰⁸ Michel Cattla, *op.cit.*, p. 148.

⁴⁰⁹ Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, Paris, 2002.

⁴¹⁰ Conférence de presse du 11 décembre 1984, in Archives régionales.

⁴¹¹ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 3.

Gales⁴¹², un instrument d'action publique est un dispositif technique et politique qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. A la suite de Dominique Vial⁴¹³, nous considérons que c'est la rencontre entre les règles constitutives et les acteurs locaux qui rendent effectifs les dispositifs localement, les faisant par là-même devenir des instruments d'action publique. Ici, en présence de prescriptions floues, la constitution du dossier, parce qu'elle définit et formalise cette rencontre, revêt donc le caractère d'instrument d'action publique, fondée sur le savoir pratique des agents instructeurs. C'est un instrument souple qui témoigne d'un rapport spécifique entre l'institution régionale et les élus locaux dans lequel les techniciens exercent un rôle de traducteur. C'est en effet dans l'interprétation de ce dispositif de subventionnement qu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire qui apparaît comme un pouvoir de traduction, de médiation.

b) La mise en forme des projets

En effet, outre l'appropriation et donc la redéfinition du projet, le montage du dossier est l'occasion d'un travail de mise en forme par lequel le technicien homogénéise les dossiers, opérant un travail d'alignement⁴¹⁴. Ce travail d'alignement est présenté comme un travail éminemment technique :

« (...) L'aspect technique, c'est-à-dire un dossier, (...)...une instruction relativement lourde pour l'époque parce que si je te montrais les dossiers de subvention qu'il y avait à l'époque c'était trois fois rien nous c'était des dossiers de maintenant c'est des chemises mais à cette époque-là pour avoir je ne sais pas moi 20 000 francs pour une médiathèque y avait pas besoin de fournir 25 000 trucs voilà. Sur le foncier (...) il y avait un vrai dossier d'instruction il y avait les domaines enfin comme on fait d'habitude il y avait la promesse de vente signée par le proprio pour savoir si on était en amiable ou en expro y avait le contact avec le maire moi je peux te dire que souvent quand j'allais en mairie j'allais en conseil municipal »⁴¹⁵.

La constitution d'un dossier foncier semble ainsi se distinguer des autres politiques régionales par le volume des pièces à réunir et l'instruction approfondie dont fait l'objet le dossier. Nous avons consulté un dossier-type⁴¹⁶ dans les archives et relevé la liste des documents contenus, nous en dressons la liste suivante :

⁴¹² Pierre Lascoumes, et Patrick Le Gales, (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2007.

⁴¹³ Dominique Vial, *Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie des dispositifs de coordination dans le champ-emploi-formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur* (2005-2010), Thèse pour le doctorat de sociologie, 2012, pp. 95-96.

⁴¹⁴ Jean-Marc Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation de l'action administrative des services publics*. Paris, Desclée de Brouwer, Collection Sociologie économique, 1999, pp. 105-126.

⁴¹⁵ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

⁴¹⁶ La formalisation du dossier se fait en deux temps. La première étape est sommaire et correspond à une présélection des dossiers, seules sont exigées les pièces suivantes :

- Le demandeur (généralement la commune) prend une délibération de principe dont le modèle-type a été fixé par la Région, accompagné d'une fiche de renseignement ;
- La délibération du Conseil municipal et la fiche sont envoyés par le demandeur simultanément au Président du Conseil général ou au Préfet de Département ;
- Le Président du Conseil général adresse la délibération et la fiche de renseignement au Président de la Commission foncière avec son avis. Parallèlement le Préfet de Département adresse avec son avis, la délibération et la fiche de renseignements au Préfet de Région qui les transmet au président de la Commission foncière.

- ↩ Renseignements sur la commune
- ↩ Objectifs de la commune et but de l'opération envisagée :
 - Délibération initiale du Conseil municipal (dont le modèle type a été fixé par la Région, accompagné d'une fiche de renseignement) en date du 30 avril 1982
 - Courrier du Maire accompagné d'une délibération rectificative pour l'acquisition Hugues,
 - Notice explicative en date du 5 octobre 1982
 - Délibération du conseil municipal pour l'acquisition Domenino/Rosso
- ↩ Description des propriétés à acquérir et du projet
 - Plan de situation de la Commune au 1/250 000
 - Plan de situation du terrain au 1/10 000
 - Photographie du terrain
 - Plan de masse
 - Plan de façades
- ↩ Situation au regard des documents d'urbanisme
 - Plan de zonage
 - Extrait du règlement correspondant à la zone UA
- ↩ Estimation des biens-pourparlers avec le(s) propriétaire(s)
 - Evaluation des services fiscaux en date du 21 avril 1982
 - Avis de la Commission Départementale des Opérations Immobilières et de l'Architecture (CDOIA) en date du 3 mai 1983
- ↩ Avis technique sur l'acquisition envisagée
- ↩ Renseignements cadastraux
 - Extrait de la matrice cadastrale
 - Plan cadastral au 1/2000
- ↩ Renseignements d'ordre juridique
 - Acte de vente en date du 10 avril 1984
- ↩ Fiche de synthèse.

Ce dernier document intitulé, « Fiche de synthèse » (cf. annexe 2) est particulièrement important : il traduit l'ensemble des informations dans un document A4 sur lequel figurent les éléments caractéristiques du dossier et où sont retranscrites les informations glanées par l'agent instructeurs lors de

La commission foncière procède alors à une présélection des dossiers en éliminant les projets incompatibles avec les critères retenus et les inspecteurs fonciers entament alors leur travail de visites sur le terrain et la seconde étape du processus de montage du dossier. Il est précisé que le jour de la visite de l'inspecteur foncier il faudra lui fournir :

1. La délibération du Conseil municipal décidant l'acquisition et exposant le plan de financement,
2. La photocopie du plan de situation du terrain à acquérir,
3. La photocopie du plan cadastral du terrain à acquérir,
4. L'extrait de la matrice cadastrale,
5. L'avis des domaines,
6. La promesse de vente (délivrée par le notaire), ou l'arrêté préfectoral d'expropriation, ou le jugement d'expropriation,
7. L'origine de propriété sommaire (4 ou 5 lignes) délivrée par le notaire,
8. Le certificat d'urbanisme délivré par la DDE (uniquement pour logements sociaux),
9. Si la commune possède un POS : un extrait de règlement et un extrait de plan de zonage. Si la commune possède une étude transitoire, l'extrait du plan de zonage,
10. Si possible « brochure sur la commune » éditée par le syndicat d'initiative.

De plus, il est précisé que pour les terrains agricoles, l'inspecteur foncier demande lui-même l'avis de la SAFER et remplit un questionnaire sur la population et les activités économiques de la commune.

ses visites, déplacements et échanges. Ce dossier permet aux élus et services de lire le projet, de le comparer aux autres. Il constitue d'après l'expression de Michel Cattla, une « *main courante entre les différents acteurs qui devront, à un moment ou à un autre, intervenir sur le dossier ou qui devront en donner une évaluation. Ce travail d'alignement visant à faciliter la circulation des dossiers participe également à la construction d'une forme d'objectivité relative. Les singularités propres à chaque dossier sont effacées. Les dossiers se présentent désormais sous un style identique, neutre et dépersonnalisé favorisant, en apparence seulement, une forme de détachement* »⁴¹⁷. Le dossier est donc la formalisation de ce que nos interlocuteurs appellent le caractère « *technique* » du dossier. Pourtant celui-ci peut être, derrière ces apparences techniques, éminemment politique comme nous allons le voir.

1.2.2. Le travail politique de l'animateur

La mise en forme des dossiers dessine un espace d'interactions entre élus et techniciens régionaux qui définissent les rôles de chacun en répartissant les tâches assignées.

L'animation de la politique foncière va ainsi être progressivement organisée et hiérarchisée. De 1974 à 1982, elle est caractérisée par une animation souple : les instructeurs des dossiers sont des agents de la SCET mis à la disposition de l'EPR sous la direction administrative directe du chef de cabinet de Gaston Defferre qui cumule les fonctions de directeur général des services et directeur de cabinet. Après la Décentralisation, la situation change puisque la Région voit progressivement reconnaître le droit de recruter des agents publics : une ébauche de hiérarchisation et d'organisation de service est mise en place. Si les agents instructeurs continuent à relever de la SCET, en revanche un service est créé comprenant un chef de service et une assistante à laquelle sont rattachés les trois inspecteurs fonciers de la SCET qui instruisent les dossiers et qui seront intégrés au service après 1986. C'est donc entre 1984 et 1986 qu'une organisation administrative se met en place définissant les rôles de chacun des agents :

*« Moi j'avais une équipe Bernadette V. qui était venu de la Caisse des Dépôts après j'ai eu Philippe M. (...) bon je cite que deux y en a eu d'autres mais bon qui étaient des gens enfin qui étaient parfaits pour ça quoi je veux dire un bon contact de bons techniciens machin moi je faisais un peu plus de relations moi je me suis passionné avec ça on était sous l'œil bienveillant du DGS de l'époque qui était J-P.G »*⁴¹⁸.

L'aspect relationnel auquel fait allusion ici le chef du service foncier J-L.U correspond à des activités proprement politiques caractérisant leur rôle au sein de la configuration de l'EPR. Précisons tout d'abord la nature de ces activités politiques. Au fil des entretiens avec les deux animateurs successifs de cette politique, nous avons identifié trois activités politiques paraissant relever d'un « domaine réservé » de l'animateur et traçant une frontière entre lui et ses collaborateurs : d'abord en amont des dossiers par la prise de contact c'est-à-dire le relationnel avec les élus locaux, ensuite la gestion des dossiers sensibles,

⁴¹⁷ Michel Cattla, *op.cit.*, p. 152.

⁴¹⁸ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 7.

enfin la gestion du lien avec le Président de la Commission Foncière, notamment lors des préparations de sessions.

Le premier rôle s'assimile à l'activité de relaying exercé par les agents de développement des PLAC : il consiste comme le dit J-L.U à faire le VRP auprès des élus locaux :

« Je me réservais des dossiers j'allais sur place ou faire l'exploratoire j'allais présenter la politique foncière une fois qu'on avait trouvé le dossier je refaisais ça aux...(...) je faisais VRP et (...) puis une fois qu'on avait choisi le truc moi je filais ça aux chargés de missions (...) qui faisaient une instruction totalement technique ».

Cette activité relationnelle réservée au chef de service fait de lui l'animateur de la politique foncière. Son précédent poste en tant qu'agent de développement des PLAC est donc une précieuse expérience puisqu'elle lui a servi d'apprentissage de ce rôle d'intermédiaire de l'action publique régionale. Comme l'analyse Michel Catlla, ce travail de relaying est un travail de « déclencheur ». Les expressions employées pour le décrire sont significatives : pour J-P.G, il s'agissait d' « allumer la mèche » quand J-L.U parle de « faire une touche ». Il est significatif que l'on soit ici dans un champ lexical qui relève de la stratégie de cour décrite par Goffman⁴¹⁹, l'enjeu est bien la captation, par ceux qui se décrivent comme des « VRP », de ceux qu'ils nomment leurs « clients ». Ce rôle est primordial, l'intériorisation de ses contraintes va même chez J-L.U à imposer son choix résidentiel :

« C'est pour ça que je me suis installé à Saint-Maximin parce que à Saint Maximin j'étais au centre de la région je pouvais aller dans les Hautes-Alpes, Haute-Provence, Alpes-Maritimes et puis ... »⁴²⁰.

Le second rôle politique du chef de l'animateur consiste à se « réserver » des dossiers en fonction de leur sensibilité politique. Ainsi, à l'image des hauts fonctionnaires dont parle J-M Eymeri-Douzans⁴²¹, le chef de service, animateur de la politique, réalise un travail politique de tri entre les dossiers politiques et ceux qui ne le sont pas :

« Moi j'ai fait beaucoup de terrain quand j'étais d'abord je me réservais des dossiers et parce que bon comme ça on allait voir les maires on discutait avec eux que de l'intérêt pour eux dans un temps parfois oui parce que il y avait le problème de l'expro. On avait deux types de dossiers : par amiable et expro »⁴²².

L'expropriation, par la situation conflictuelle qu'elle génère entre propriétaire et puissance publique, par les moyens financiers et juridiques qu'elle nécessite, apparaît ici comme le critère de distinction entre dossier politique et dossier « normal », elle définit ici la sensibilité politique du dossier. Le traitement des dossiers d'expropriation transforme le travail « technique » de mise en forme des dossiers en travail politique comme le confirme J-P.G dans la mesure où il s'agit d'un travail de conviction :

⁴¹⁹ Erving Goffman, *L'arrangement des sexes*, La Dispute, Paris, 2002.

⁴²⁰ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 5.

⁴²¹ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye, dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

⁴²² Entretien J-L.U, 12/12/2011, pp. 3 et 4.

« (...) Il y avait un travail de conviction à faire de temps en temps. Il m'est arrivé de convaincre des maires qui ne voulaient pas : « Monsieur le maire vous n'allez pas quand même laisser partir ce terrain ! Regardez... le marché financier n'est pas important, vous avez quand même 80% de subvention... ». Bon, parce que quelque fois on a exproprié c'est-à-dire que dans de nombreux cas des maires sont allés jusqu'à l'expropriation. Donc vous savez que pour un maire, exproprier, ce n'est jamais très simple. (...) Je crois que dans un cas sur dix, ou deux cas sur dix, les maires allaient jusqu'à l'expropriation. Et on leur apportait le soutien technique, juridique avec la SCET pour qu'ils puissent monter leur dossier »⁴²³.

Comme l'illustre le dossier de Pourrières que nous développerons ultérieurement, la sensibilité politique de ces dossiers entraîne également l'intervention des techniciens du cabinet régional qui suivent de près ces expropriations comme en attestent les échanges de courriers trouvés aux archives régionales.

Enfin, le troisième rôle politique de l'animateur de la politique foncière réside dans la gestion des liens avec le Président de la Commission foncière et s'exerce lors de la préparation des sessions de la Commission foncière, du Bureau et de l'Assemblée Régionale lors de l'élaboration des dispositifs. Ces liens sont particulièrement étroits au point que l'on puisse parler de « couple »⁴²⁴ animateur/élu comme en témoigne J-P.G, le premier animateur de la politique foncière :

« Didier [Président de la Commission foncière] moi je l'avais au téléphone deux fois par mois, pour lui indiquer comment ça allait, les dossiers qui avançaient, les marchés financiers, où on en était au niveau foncier, et puis ensuite il présidait la Commission, et voilà, donc on avait des relations très directes et très chaleureuses et de confiance, avec Emile Didier »⁴²⁵.

Les relations avec le politique ne s'organisent donc pas avec le Président ou un Vice-Président. C'est bien le Président de la Commission foncière qui apparaît comme le personnage politique de premier rang, l'élu décideur. Il s'agit là d'une caractéristique très importante de l'EPR comme en témoigne J-P.G :

« Gaston Defferre (...) avait laissé la gestion de la Région aux Présidents de Commission, le Président de la Commission foncière a toujours été Emile Didier, qui était Sénateur des Hautes-Alpes, (...) Donc Defferre avait fait beaucoup de marges de manœuvre aux équipes techniques et aux élus auxquels il avait délégué les présidences de Commissions. (...) Moi je le voyais une fois par mois, je préparais donc les délibérations puisque c'était moi qui maîtrisais effectivement la préparation des délibérations du bureau et l'Assemblée Régionale. Je le voyais deux jours avant pour lui présenter les délibérations, lui indiquer les sujets un peu compliqués, difficiles, pourquoi choisir telle délibération, et puis il présidait le bureau, je le voyais pour le rapport sur le budget. Bon, Defferre ne passait pas 90% de son temps à la Région, il y passait peut-être 5% de son temps mais, par contre, il a laissé se mettre en place, même s'il ne l'a pas fait directement, il a laissé se développer une technocratie et un appareil politique qui a pris la Région en mains et qui en a fait à l'époque une des Régions un peu pionnières dans beaucoup de domaines politiques ».

La configuration de l'EPR est donc caractérisée par la dépendance d'élus en situation de cumul de mandats locaux et nationaux peu investis dans l'institution régionale envers de jeunes techniciens qui jouent du même coup un rôle éminemment politique. On se souvient du rôle d'entrepreneur joué par JP G. dans l'élaboration de la politique foncière lors de la présentation du contre-budget régional en 1974.

⁴²³ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 22.

⁴²⁴ Michel Catlla, *op.cit.*, p. 62.

⁴²⁵ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

Ce lien est donc discontinu : il peut être intense lors de l'élaboration des dispositifs ou bien plus espacé en période ordinaire où ce lien est peu intense, puisque J-P.G parle d'une fréquence de deux contacts par mois avec le Président de la Commission Foncière, ce qui est faible. Il s'agit alors simplement de faire le suivi des dossiers qui avancent, ce qui nous renseigne sur le suivi politique dont fait l'objet le montage des dossiers. Cette relation témoigne de la confiance accordée par le Président de la Commission Foncière à son animateur, à l'image de celle entretenue entre le Maire et son Directeur général des services tel que l'a analysé Olivier Roubieu⁴²⁶. Toutefois, le rôle joué par l'animateur brouille ici davantage les frontières entre le politique et l'administratif compte tenu de la faible implication des élus au sein de l'EPR. Nous reprenons donc à notre compte les conclusions faites par Rémy Le Saout : à propos de l'intercommunalité : « *Tout tend à montrer que quand le Maire est moins influent au sein de l'intercommunalité, soit parce que son investissement dans l'activité politique n'est pas permanent, soit parce que son positionnement partisan ne lui donne pas accès à l'ensemble des arènes décisionnelles, la porosité entre le politique et l'administratif est plus présente et les liens avec le DGS se renforcent* »⁴²⁷. En l'espèce, c'est donc la présence intermittente des élus au sein de l'institution régionale qui renforce cette porosité. Le « *devoir d'engagement* »⁴²⁸ relevé par Jean-Michel Eymeri à propos des hauts fonctionnaires est donc ici total puisque, comme nous l'avons vu à propos de J-P.G, itinéraire militant et professionnel sont imbriqués. J-L.U parlant pour sa part de sa « *passion* » pour son métier.

Si le montage des dossiers implique un travail de traduction qui objective les projets locaux, en les technicisant, cela ne doit pas occulter le rôle politique que l'animateur joue dans une configuration caractérisée par la dépendance des élus de l'EPR envers les techniciens.

1.3. Un mode d'intermédiation privilégié avec les élus locaux : le « guichet mobile »

L'action foncière se présente sous la forme d'une politique de guichet. Nous entendons par là l'expression forgée par Vincent Dubois afin de qualifier un certain type de politiques publiques : « *Le guichet n'est donc pas seulement le point de contact nécessaire entre les politiques et les populations qu'elles visent (les politiques au guichet). Il constitue aussi le lieu sur lequel repose le mode opératoire d'une intervention publique visant à réguler ces populations (les politiques du guichet)* »⁴²⁹. Bien que le terme ait été forgé à propos des réformes des politiques de prestation de l'Etat Providence, nous proposons ici d'en importer l'usage en l'adaptant aux spécificités de notre terrain d'où l'expression de guichet mobile. Les agents instructeurs jouent ici en quelque sorte le rôle assigné à la « *street level*

⁴²⁶ Olivier Roubieu, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse en science politique, Université Paris I, 199.

⁴²⁷ Rémy Le Saout, « Recomposition institutionnelle et encadrants publics. L'intercommunalité comme révélateur des liens entre le directeur des services municipaux et le maire », 14^e journée d'étude du GDR Cadres, *Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques*, Annecy-le-Vieux, 6 et 7 déc. 2007.

⁴²⁸ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye(dir.), *op.cit.*

⁴²⁹ Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2, Changer la société*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 280.

bureaucracy » dans le modèle de Lipsky⁴³⁰ puisque ce mode de gouvernement régional « s'opère au cours des interactions directes avec les street-level bureaucrats qui en constituent des rouages essentiels : c'est en ce sens également que l'on peut parler de politiques du guichet »⁴³¹.

Cette qualification de politiques du guichet vise d'abord à caractériser le dispositif d'action foncière mise en place par l'EPR à destination des communes ou des structures intercommunales (syndicats) ; elle caractérise ensuite le travail réalisé par les animateurs de cette action foncière.

1.3.1. Une politique de guichet rural

Ainsi que nous l'avons vu, le dispositif a été mis en place par les collaborateurs du cabinet de Gaston Defferre (principalement J-P.G qui a joué un rôle déterminant dans les négociations) et adopté par les élus régionaux lors de la session de septembre 1974. Il repose sur la technique de la subvention critérisée et plafonnée qui laisse une marge discrétionnaire importante aux agents instruisant les dossiers, en l'espèce les agents de la SCET mis à disposition de l'EPR. Des critères de fond et financiers sont ventilés par type d'opération et un plafonnement est mis en place⁴³².

Les critères de fond retiennent cinq thèmes d'intervention :

- ↵ Les réserves foncières : l'objectif affiché de ces réserves foncières est de « *casser ou du moins de freiner la spéculation foncière en influant sur le marché à long terme* ». Il s'agit de constituer des réserves foncières au sens strict « *en achetant de grandes propriétés hors des zones spéculatives* ». Ces objectifs d'intérêt public doivent être cohérents avec la politique générale d'aménagement de la collectivité (SDAU, POS) : « *les terrains qui pourront être achetés pour des réserves foncières seront naturellement classés au POS en zones NA qui sont les zones naturelles réservées à une urbanisation future* ». La réalisation de ces zones peut faire l'objet de procédures d'expropriation par les communes sous réserve qu'elles servent à préparer des opérations d'aménagement ou d'urbanisme (article L.221.1 du Code de l'urbanisme, actuellement article L.300 du Code de l'urbanisme). Enfin, une taille minimum de terrain est nécessaire : 10 ha d'un seul tènement est exigé.
- ↵ Les espaces verts : le terme espace vert est entendu largement puisqu'il s'agit « *d'un couvert végétal non cultivé allant du plus naturel (forêt) au plus artificiel (jardin public)* ». Il est distingué les catégories suivantes : la forêt, les espaces verts périurbains (classé en zone ND à proximité d'une zone urbaine), les espaces verts urbains (parcs et jardins publics, propriété de la commune).

⁴³⁰ Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

⁴³¹ Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *op.cit.*, p. 285.

⁴³² Les citations ci-dessous sont extraites d'un document de représentation de la politique foncière régionale de 1979, Archives régionales.

- ↯ Les aires de jeux, de détente et de loisirs : il s'agit de l'acquisition de terrains destinés à être aménagés en aires de jeux, de détente et de loisir. Cela peut aller de la création de place publique de village à des bases de loisirs ou des villages de vacances.
- ↯ La construction de logements sociaux : il s'agit d'encourager l'acquisition de terrains à des collectivités locales qui les loueront aux offices ou Société d'HLM.
- ↯ Exploitations agricoles : envisagée à l'origine, cette mesure est mise en place en 1978 en raison de rapports conflictuels avec la SAFER accusée par les jeunes agriculteurs de favoriser la spéculation foncière. Le lobby de ce groupe d'intérêt est particulièrement efficace comme le souligne la justification de cette action : après avoir rappelé que le prix des terres agricoles dans notre région est soumis plus que d'autres à la spéculation et atteint des chiffres records, il est précisé que « *l'une des conséquences directes de cette situation est l'impossibilité de s'installer dans de bonnes conditions et plus généralement pour les agriculteurs, d'accroître la taille de leur exploitation pour atteindre une taille convenable(...) d'avoir accès au crédit* ». Face à ce diagnostic, l'EPR se propose « *d'aider les collectivités locales à acquérir des terres agricoles afin de les louer aux agriculteurs moyennant certaines garanties de durée* ». Par ailleurs c'est un public spécifique qui est visé en l'occurrence les petites agriculteurs : soit les jeunes agriculteurs locaux de moins de 35 ans désireux de s'établir à leur compte, soit les agriculteurs privés de leur exploitation à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou du fait de l'exercice du droit de reprise par le propriétaire, soit les agriculteurs disposant d'une superficie insuffisante.

La diversité de ces « critères de fond » ne permet donc pas véritablement d'en faire l'outil d'une priorisation et d'une hiérarchisation des objectifs et laisse, *de facto*, une grande possibilité d'intervention aux techniciens et élus locaux.

A ces critères de fond s'ajoutent des critères dits financiers retenus pour l'évaluation de la richesse de la commune qui pondère, par un système de points, l'attribution de la subvention. Les critères de richesse retenus sont la valeur du centime démographique, l'impôt sur les ménages par habitant et l'annuité de la dette sur recettes ordinaires de sorte que la somme de ces points varie de 0 pour les communes les plus riches à 20 pour les communes les plus pauvres.

A ces remarques s'ajoutent d'autres critères spécifiques ventilés par la nature des opérations par des critères permettant un taux de subventionnement allant de 30% jusqu'à 90% dans certains cas :

- ↯ Les réserves foncières voient ainsi leur taux de subvention varier en fonction de la superficie et de la population de la commune. Ainsi, pour les réserves foncières, leur taux de subvention varie de 30% pour les communes fortement peuplées acquérant une petite superficie à 90% pour les communes faiblement peuplées acquérant une grande superficie.

Les espaces verts et les exploitations agricoles voient leur taux de subvention varier de manière identique.

- ↶ La construction de logements sociaux : pour ce type d'opération, seul le critère de population est pris en compte pour faire varier le taux de subvention qui peut aller de 30% à 90% de maximum pour les communes pauvres et faiblement peuplées.
- ↶ Les aires de jeux, de détente et de loisirs voient leur taux de subvention varier de 25% pour les communes fortement peuplées acquérant une petite superficie à 50% pour les communes faiblement peuplées ayant une grande superficie.

Enfin, comme on peut le constater le taux de subvention est d'autant plus fort que la commune est peu peuplée et pauvre. Ce mécanisme est renforcé pour les réserves foncières, les espaces verts et les exploitations agricoles par un dispositif incitant les communes à faire l'acquisition de grandes superficies. Ce mécanisme est d'autant plus fort que le taux de subventionnement peut aller jusqu'à 90%, ce qui est très élevé. La seule limite à ce système d'incitation est le plafonnement mis en place en fonction de la surface acquise : ainsi le plafond est modulable : de 333 000 francs maximum pour une surface inférieure à 1ha jusqu'à 4 000 000 de francs pour les acquisitions supérieures à 200 ha. Comme le résume, l'un des animateurs de cette politique, J-L.U :

« Souvent sur les équipements les communes moyennes les petites communes y avait du foncier acheté par la Région (...) des terrains nus donc avec des subventions qui allaient, parce qu'on avait des critères de (...) population et de richesse des communes, et plus elles étaient petites et plus elle touchait de pognon ça allait jusqu'à 90% »⁴³³.

Il s'agit donc d'un système puissamment incitatif pour les petites communes rurales disposant de peu de ressources financières comme en témoigne le bilan de ce dispositif dressé en 1985⁴³⁴. Dix ans après sa mise en place, 700 acquisitions ont ainsi pu être menées sur 500 communes de la région (sur un total de 963) pour un montant total de 300 millions de francs (cf. annexe 2) et une superficie globale de 16 000 ha (sur les 3,18 millions d'hectares que compte la région, soit à peu près 0,5% de la superficie totale de la région) avec un taux moyen d'intervention à peu près égal à 60%. La ventilation des acquisitions foncières de l'EPR varie de la manière suivante :

- 50% pour des réserves foncières et les espaces verts,
- 34% d'équipements publics,
- 11% de logements sociaux,
- 5% d'exploitations agricoles.

C'est donc essentiellement une politique d'aide à l'acquisition de réserves foncières et d'espaces verts qui est menée ainsi qu'une politique d'aides aux équipements publics. Ce dernier aspect est

⁴³³ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 3.

⁴³⁴ Bilan de la politique foncière régionale, 1985, Archives régionales.

renforcé par le fait que cette aide aux acquisitions foncières se combine dans ce cas d'une aide aux équipements :

« (...) la Région apportait souvent des subventions importantes sur le foncier ce qui n'empêchait pas les maires après de s'adresser à la Région pour faire subventionner l'équipement »⁴³⁵.

1.3.2. Un rôle d'intermédiaire

La grande variété des thématiques retenues et le système financier très incitatif pour la grande majorité des communes de la région laissent *de facto* une très grande liberté d'appréciation aux agents instructeurs de la SCET et aux agents de l'EPR qui vont réaliser un important travail d'animation. Dans la perspective des travaux de Michel Cattla, nous nous intéressons ici au travail d'animateur en tant qu'il occupe *« une place d'intermédiaire d'une part parce qu'il trouve sa force dans sa position nodale qu'est l'entre-deux, d'autre part parce que l'intermédiation est l'objet même de son activité »⁴³⁶.*

Contrairement au travail de généraliste de J-P.G, ce travail d'intermédiation est ici plus mélangé. Si elle emprunte au généraliste par le travail de cadrage des dossiers, elle est cependant d'abord une activité de courtier consistant à *« rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts »⁴³⁷.* Une grande partie de l'activité d'animation consiste d'une part, en un travail de courtage entre les élus locaux intéressés par des acquisitions foncières et d'autre part, déterminer les lieux décisifs où sont sélectionnés les dossiers fonciers au sein notamment de la commission foncière.

Ce rôle d'intermédiation nous amène à nous intéresser au parcours biographique de celui qui fut l'animateur principal de cette action foncière : J-L.U, devenu chef du service foncier en 1982. Si l'activité d'animation était jusqu'alors exercée directement par les inspecteurs fonciers sous la houlette de J-P.G, les lois de décentralisation de 1982 vont permettre autant que nécessiter la création d'un service foncier spécifique : face au transfert des compétences aux régions, un processus de bureaucratisation de l'institution régionale passant par la spécialisation et la hiérarchisation des tâches se met en place en même temps qu'elle rend possible le recrutement d'un nombre plus élevé d'agents qui était jusque-là limité. J-L.U est donc recruté à ce moment clé de la régionalisation. Son recrutement ne tient pas au hasard. Son parcours est connu de J-P.G, chef de cabinet, qu'il connaît par un réseau d'interconnaissances (*« J-P.G tout ça on se connaissait bien on n'avait pas que des moments de travail on était des copains donc souvent on se recevait, etc. »⁴³⁸*). De plus, son expérience en matière de montage de dossier foncier était reconnue à l'EPR puisqu'il était jusqu'alors agent de développement

⁴³⁵ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 3.

⁴³⁶ Michel Cattla, *op.cit.*, p. 55.

⁴³⁷ Olivier Nay, Andy Smith, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.

⁴³⁸ Entretien, J-L.U 12/12/2011, p. 24 : l'expression de copains, qui emprunte au discours post-68, est récurrente dans le discours des locuteurs. Elle témoigne d'une forme de camaraderie militante mêlant sentiment d'amitié et engagement politique commun attestant d'un milieu d'interconnaissance partageant action publique et liens personnels.

dans le syndicat mixte du Pays du Verdon soutenu financièrement par l'EPR tout en faisant fonction de directeur de cabinet de Maurice Jannetti, sénateur-maire de Saint-Julien le Montagnier :

« De 77 à 82 j'ai travaillé dans le Verdon donc j'étais un client (rire)s moi, je connaissais bien le truc alors je te dis pas ce que j'ai fait dans toutes les communes du Verdon du haut Verdon j'en ai ramassé des opérations foncière »⁴³⁹.

Outre son savoir-faire, c'est donc aussi son réseau d'inter-connaissances (« ça a été un boulot exceptionnel sur le plan de la connaissance du territoire »⁴⁴⁰) qui explique son recrutement. Son parcours biographique éclaire son activité professionnelle. Fils de cheminots parisiens en ascension sociale (son père, boursier a fini sa carrière comme directeur financier de la SNCF après avoir fait Sciences Po Paris), L.U est licencié en droit avec une spécialisation en finances publiques et science administrative. Cette formation aux savoirs de la réforme de l'Etat, lui permet de devenir de 1970 à 1977 assistant d'étude CNRS à la Cellule Budget-Programme du Ministère de l'Equipeement dans le cadre de la politique de rationalisation des choix budgétaires (RCB). Il évolue ainsi au sein d'une équipe mixte aux profils d'expertises variées : diplômés de l'ENA, d'HEC, consultants à Mac-Kinsey, il était :

« Baigné dans un « environnement extrêmement favorable euh de gens qui étaient en marge de l'administration car on mélangeait le privé et le public »⁴⁴¹.

Puis, après une mission sur le projet de métro marseillais et suite à une évolution de son poste de travail vers une dimension plus opérationnelle, il décide, suite à un pari entre « copains » de descendre en Provence où « on venait en vacances ». Cette rupture biographique se réalise grâce aux ressources de réseaux partisans socialistes et syndicaux à la CFDT. C'est dans ce cadre qu'en 1977 il rencontre Maurice Janetti, président du SIVOM du Verdon :

« j'ai été embauché alors sur un contrat financé par la Région comme dans le cadre des PLAC⁴⁴² au syndicat mixte du pays du Verdon détaché auprès de Maurice Janetti qui était à l'époque président du SIVOM du Verdon adjoint au sénateur du Var Pierre Baudin maire du Luc et mon salaire était pris en charge par la Région ».

Ce travail est ainsi pour J-L.U une période d'apprentissage des politiques de développement local et du fonctionnement du pouvoir local :

« Me voilà à la fois secrétaire général du syndicat un peu directeur de cabinet enfin je m'occupais de tout et donc bon ce bonhomme (...) maîtrisait le territoire quand même on en parle encore et donc j'ai passé sept ans avec lui et j'ai beaucoup appris mais il m'a beaucoup fatigué »⁴⁴³.

On retrouve ici le « surmenage des innovateurs »⁴⁴⁴ identifié par Gilles Jeannot qui caractérise les animateurs aux « métiers flous » : flous par leur objet (le développement local), leur position (secrétaire

⁴³⁹ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 1.

⁴⁴⁰ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 25.

⁴⁴¹ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 23.

⁴⁴² Les PLAC : Plan Locaux d'Aménagement Commun (PLAC) était une des politiques de développement local de la Région consistant à soutenir financièrement des postes d'ingénieries dans les syndicats intercommunaux, à l'image des politiques de Pays aujourd'hui.

⁴⁴³ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 24.

général du syndicat et directeur de cabinet), leur emploi (J-L.U est contractuel) et leur métier (intermédiaire au sens de courtier). Ainsi que le note Jean-Pierre Gaudin, la fragilité de ce statut pousse l'agent sans cesse à se saisir d'opportunités *« les nouveaux porteurs de projet et de négociation sont peut-être les héros fragiles de l'innovation, mais ils sont également attachés à enrichir la portée de leur travail ; ils souhaitent exister (ou survivre) professionnellement et élargir leur sphère d'influence sociale. Leur intéressement les convie donc à participer au travail d'accréditation des pratiques de la nouvelle action publique »*⁴⁴⁵. Le réseau d'inter-connaissance joue dès lors un rôle majeur dans l'accompagnement du parcours de J-L.U :

*« J-P.G que je connaissais bien qui m'a dit eh bien si tu veux je te prends avec moi tu prendras la politique foncière est-ce que ça t'intéresse ? Bon moi comme j'avais envie de dégager j'ai dit oui tout de suite donc »*⁴⁴⁶.

Dès lors, J-L.U va devenir l'animateur de la politique foncière pendant plus de dix ans. Comme l'analyse Michel Cattla à la suite de Gilles Jeannot, ce travail d'animation est caractérisé par une situation de flou : *« des prescriptions ouvertes ; des objectifs visés hétérogènes qui nécessitent des interventions adaptées et souvent de nature expérimentale ; la nécessité de composer avec des partenaires multiples, ce qui implique une posture de l'entre-deux. »*. Cette posture nécessite que l'animateur dispose de marges importantes d'autonomie qui contrebalancent par ailleurs en gratifications son statut précaire :

*« Je voyais le maire dans l'après-midi ou le déjeuner à midi il venait avec moi c'était une période extraordinaire et l'image de la région c'était quelque chose voilà ça m'arrivait je faisais deux dossiers parce que parfois c'était un peu loin donc si ça se passait le matin le midi on était invités à bouffer par le maire et puis le soir il y avait des maires qui m'invitaient au conseil municipal tu vois un peu je faisais un peu plus que le foncier je faisais un peu de pub pour la région tu vois »*⁴⁴⁷.

Par le biais de l'animateur, c'est donc la Région qui se déplace : la politique foncière est une vitrine des dispositifs régionaux, par ses taux de subventionnement qui la rendent très attractive auprès des élus locaux, elle joue le rôle d'un dispositif d'enrôlement⁴⁴⁸ aux politiques régionales. On reprend ainsi volontiers à notre compte la formule de Michel Cattla qui parle de « guichet unique » ou de « guichet mobile » à propos d'un dispositif régional équivalent : *« la logique de guichet se fonde à une logique de service dans laquelle les services publics cherchent à se rapprocher de ceux qu'ils servent »*⁴⁴⁹. La déclaration du Président de la commission foncière lors des dix ans de politique foncière régionale est à cet égard éloquente :

⁴⁴⁴ Jeannot, Gilles, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Octares, sept. 2005, p. 107.

⁴⁴⁵ Jean-Gaudin, *Gouverner par contrats*, op.cit., p. 151.

⁴⁴⁶ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 24.

⁴⁴⁷ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

⁴⁴⁸ Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, 36, 1986.

⁴⁴⁹ Michel Cattla, op.cit.

« Nous ne sommes pas une banque de tous les terrains de notre région. Nous n'avons pas non plus l'intention maline qu'on nous a donnée quelque fois de vouloir nous approprier au profit des communes toutes les terres. Notre politique est de rendre service aux communes, et la carte que vous trouverez dans le dépliant et la lettre vous prouvera combien de petites communes ont déjà pu bénéficier de l'action de la Région. Nous nous promenons dans la Région pour voir à la fois ce qu'il est advenu des terres achetées et ce qu'on nous propose (...) Applaudissements »⁴⁵⁰.

Outre le fait que la notion de prestation de services au profit des petites communes est revendiquée comme telle, la volonté de se rapprocher de ce que l'animateur nomme lui-même les « *clients* »⁴⁵¹ de la politique foncière est éloquente sous un double point de vue : d'abord par le recours à l'instrument de la carte, ensuite par les itinérances de la commission foncière. Concernant le premier point, il est intéressant de souligner, comme nous le verrons ultérieurement, que la création d'un service d'analyse spatiale producteur de cartes au sein de la Région dans les années 1980 est née de la rencontre entre un informaticien spécialisé dans la cartographie et la volonté politique et administrative de spatialiser les subventions. La carte, très utilisée au sein des services régionaux, est un instrument de rapprochement avec le territoire. Concernant le second point, retenons à ce stade, que l'itinérance de la commission foncière, est l'illustration de la disposition des élus régionaux à intervenir comme mandataires d'intérêts locaux et donc à se rapprocher de leurs clientèles locales ainsi que l'analyse Olivier Nay⁴⁵² et que nous développerons également ultérieurement. Il s'agit bien d'un guichet mobile pour atteindre les élus locaux. Les propos de l'entrepreneur de la politique foncière, J-P.G, sont explicites :

« Moi j'y tenais beaucoup, j'avais dit à Didier [Président de la Commission foncière]: « Il faut vraiment se déplacer pour aller rencontrer les élus, aller à leur écoute, et puis acter sur le terrain l'intervention de la Région ». La Région avait un problème de notoriété, bon, il fallait qu'elle assume très rapidement son existence et son rôle, donc il fallait aller au plus proche des décisions qu'elle prenait ».

Ce rapprochement des élus locaux se traduit notamment par le fait de « *prendre en considération les demandes et les contextes de chacun pour ajuster la règle aux situations singulières* »⁴⁵³ Comme le relève Michel Cattla, la personnalisation des traitements dont témoignent les relations personnelles de l'animateur avec les élus locaux, l'intégration des demandes et des spécificités transforment la prescription de la règle en une prestation de service :

« Si vous voulez,(...) il n'y avait pas de hiérarchie entre les cinq axes, c'était en fonction de la demande, des communes, ou alors il nous arrivait de provoquer la demande (...) C'est-à-dire qu'il arrivait que le CNJA [Centre National des Jeunes Agriculteurs] du coin, ou un groupement d'agriculteurs nous appelle en nous disant : « Voilà, on a un problème, il y a un alpage à vendre, il va être vendu à des Hollandais ou des Allemands, il faut maîtriser... » donc, on appelait le Maire : « Monsieur le Maire, bon ben voilà, il y a un truc chez vous à vendre, il faut maîtriser, donc on est prêt à vous

⁴⁵⁰ Conférence de presse avec Michel Pezet, les membres de la commission foncière et les journalistes de la presse régionale, le 11 décembre 1984, Archive Régionales.

⁴⁵¹ « *Les gros clients c'était les petites communes les communes moyennes, c'était pas les grosses collectivités* » Entretien, J-L.U 12/12/2011, p. 4.

⁴⁵² Olivier Nay, *op.cit.*

⁴⁵³ Jean-Marc Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation de l'action administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, Coll Sociologie économique, 1999, p. 9.

aider, est-ce qu'on peut vous voir ? », et on le voyait. Donc on ne faisait pas que répondre à la demande, on était aussi des fois des initiateurs des demandes ».

La politique foncière est donc un espace d'interactions privilégié entre techniciens régionaux et les élus locaux. On retrouve là aussi une des caractéristiques de la politique de guichet décrite par Jean-Marc Weller : le guichet est un « *espace de médiations liant une organisation bureaucratique et un public, des innovations managériales et des valeurs morales, des pratiques professionnelles, des préoccupations gestionnaires et des principes de justice* »⁴⁵⁴.

1.4. Quand la Région vient aux communes rurales : la commission foncière en quête de légitimité

Une fois le dossier monté, celui-ci parvient ensuite pour évaluation à la Commission foncière créée spécialement à cet effet qui va procéder à leur évaluation : cette activité va ainsi positionner les élus face aux dossiers, faisant ressortir leur rôle de courtier des territoires départementaux, dont la légitimité est essentiellement locale.

1.4.1. L'autonomisation d'une commission

Si la Commission foncière fait partie des huit commissions créées dans le cadre de l'EPR en 1974, c'est la seule qui n'ait pas été envisagée par les services préfectoraux : cette spécificité mérite d'être interrogée. Nous reviendrons ici brièvement sur les conditions de sa création et sur son usage par son Président, Emile Didier.

Comme nous l'avons souligné précédemment, la politique foncière régionale est le produit d'une alternative élaborée par J-P.G au projet d'EPF : elle est donc envisagée comme un dispositif décentralisé faisant toute sa place aux élus. Le dispositif de mise en scène de cette commission foncière mérite d'être souligné :

*« [Les inspecteurs fonciers] présentaient les dossiers aux élus de la commission foncière. Nous avions des tableaux des photos, des fiches et on nous présentait longuement. Il y avait une étude très poussée par dossier, les dossiers étaient analysés un par un...l'opportunité, le financement, étaient...ensuite alors c'était vraiment très technique voilà très mignon...[Les élus] ça leur plaisait énormément (...) mais c'était extrêmement technique. On avait des photos, on avait le bâton : alors là il y a un groupe scolaire, là on voit la ligne à haute tension...on passait vraiment un bon moment par dossiers »*⁴⁵⁵.

Alors que nous avons vu précédemment que les rôles politiques et administratifs étaient particulièrement brouillés, il s'agit ici au contraire d'une théâtralisation qui met à distance le politique et l'administratif. Nous sommes ici devant un dispositif pratique et symbolique visant à entretenir l'idée d'une séparation des deux sphères politique et administrative et à accréditer l'idée d'une distinction de nature entre les deux domaines, dispositif qui fonctionne comme en témoigne d'ailleurs les propos de notre

⁴⁵⁴ Jean-Marc Weller, *op.cit.*, p. 11.

⁴⁵⁵ Entretien A.P, 01/02/12, p. 1.

interlocutrice : « *c'était extrêmement technique* » tout en ajoutant, face à cette mise en scène, « *c'était très mignon* ». Cette mise à distance physique des uns et des autres apparaît comme un rite de passage pour chaque dossier accédant à la grandeur technicienne mais surtout comme un dispositif visant à rappeler la valeur éminente de la frontière⁴⁵⁶ entre le politique et l'administratif, au fondement de la croyance en la régionalisation décentralisée qu'entend promouvoir l'EPR.

Outre la perpétuation de cette croyance, ce dispositif est l'expression de l'appropriation de l'EPR par les élus du moyen et du haut pays. En effet, si au départ, le règlement intérieur de l'EPR prévoyait la possibilité de créer une nouvelle commission ad hoc, le statut de celle-ci devait être consultatif. Comment interpréter cette évolution ? Il semble que son noyau décisionnel se soit formé à partir de membres de la commission des finances lors du problème de l'emprunt régional lancé pour la politique foncière de l'EPR. En effet, tant J-P.G côté cabinet régional, qu'Emile Didier en tant que Sénateur-Président du Conseil général des Hautes-Alpes participaient jusqu'alors aux travaux de cette Commission. La création de la Commission foncière permet donc d'un point de vue stratégique à Emile Didier, Président du plus petit des départements composants la Région, d'obtenir une Commission au sein de l'EPR, Commission qui gèrait jusqu'à 30% des crédits régionaux et était mise en avant comme politique exemplaire. La présidence de cette commission donne à J-P.G et Emile Didier des rôles et une influence accrus : pour J-P.G, contrairement à la Commission des Finances, l'animation de cette commission lui permet de se positionner comme intermédiaire privilégié auprès des élus locaux et pour Emile Didier, cela lui permet de contrôler des ressources, certes modestes, mais déterminantes pour les territoires ruraux qui composent son département. Comme l'explique J-P.G :

« La plupart des grands élus, des notables si vous voulez, ne se sont pas vraiment intéressés à la Région au départ (...) ce sont en fait les élus ruraux, c'est-à-dire les Conseillers régionaux désignés par les Conseils généraux, qui très vite (...) ont joué le rôle le plus important, et ont pris les postes les plus importants. (...) ils ont assez vite compris qu'effectivement il y avait des moyens financiers, qui au départ étaient petits, mais qui ont crû très rapidement, et donc les élus ruraux se sont très vite impliqués dans la politique régionale et ont pris les principales commissions, et y ont été un petit peu le fer de lance des politiques et de la Région(...) les élus se sont très vite appropriés cette politique-là. Parce que, ils étaient confrontés à ce problème-là. Les élus, même Didier était sénateur mais il était aussi maire d'une petite commune, tous les Elus qui étaient à la Commission Foncière étaient des maires (...) qui ont compris très vite, de manière très, très concrète, que cette politique elle avait un sens par rapport à eux et par rapport à leur mandat ».

La présidence de la commission foncière par Emile Didier témoigne ainsi de l'appropriation de l'institution régionale par ses élus alpins, appropriation qui d'ailleurs se manifestera de manière symbolique par le changement de nom de la région Provence-Côte d'Azur qui deviendra par le décret du 2 août 1976 la Région-Provence-Alpes-Côte d'Azur suite aux demandes des élus alpins.

⁴⁵⁶ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *op.cit.*, p. 77.

1.4.2. L'évaluation des dossiers

Plusieurs examens successifs sont organisés devant la Commission foncière : ces examens valident le travail des techniciens et se caractérise par un processus d'apprentissage de normes d'évaluation qui créent du consensus pragmatique.

Notons qu'au préalable, dans la semaine qui précède la réunion de la commission foncière, les dossiers définitifs font l'objet d'une communication à la commission foncière du Conseil Economique et Social qui dispose donc d'un délai trop réduit pour pouvoir en juger véritablement et dont l'avis est purement formel⁴⁵⁷. De même, signalons qu'une fois l'avis de la Commission foncière exprimé, le Bureau, organe ouvert aux seuls membres de l'Exécutif, engage formellement la Région par des décisions systématiques de validation des avis de la Commission qui ne donnent pas lieu à débat.

Nous nous concentrerons ici sur l'activité de la seule Commission foncière. Cette commission de 20 membres, composée au prorata des groupes partisans et des équilibres départementaux, se réunit environ tous les mois et demi pendant une demi-journée. Une fois par an, l'ensemble des dossiers fait l'objet d'un bilan et d'une communication écrite. A l'exception des révisions de critères, l'ordre du jour établi avec l'animateur du service foncier, comprend l'examen de dossiers définitifs et le premier examen de demandes présentées par les collectivités⁴⁵⁸. Ces deux examens ne sont pas de même nature : le premier examen fait l'objet d'un dossier qualifié de « léger »⁴⁵⁹, il s'agit simplement de vérifier qu'ils correspondent bien au critère de la politique et plus largement aux objectifs de la politique foncière. L'examen de ces dossiers ne fait pas l'objet de grandes discussions et s'assimile à des présélections. L'essentiel des débats tourne donc autour des dossiers dit « lourds ». La présentation du dossier par les inspecteurs fonciers de la SCET est souvent l'occasion de discuter de certains réglages. Ainsi, lors de la Commission foncière du 30 janvier 1981, l'examen d'un dossier d'acquisition de terrains aux fins de bâtir des logements sociaux dont le taux de subvention est de 80% fait l'objet d'un plafonnement à 330 000 F qui entraîne les échanges suivants :

*« Sur une question de M. Didier, J-P.G indique que le problème du déplaçonnement des subventions dans le cas des logements sociaux est actuellement à l'étude à propos de l'affaire de Briançon. M. Didier précise qu'il souhaiterait que le problème de la mise à disposition de terrains aux offices d'HLM par bail emphytéotique soit également étudié »*⁴⁶⁰.

Nous sommes donc là devant un exemple concret d'ajustement, de création de petites normes⁴⁶¹ à propos d'affaires. Notons que ces avis se jouent essentiellement entre le Président de la Commission

⁴⁵⁷ Néanmoins, son président est souvent présent accompagné d'un chargé de mission ce qui témoigne de l'importance de la politique à l'époque, notamment pour les représentants agricoles. Le président de la Commission foncière est d'ailleurs le plus souvent issu de leurs rangs.

⁴⁵⁸ Cette procédure ne vaut que pour les dossiers supérieurs à 100 000 francs ce qui constitue cependant l'essentiel du stock instruit.

⁴⁵⁹ Par rapport à la liste des documents nécessaires pour un dossier lourd que l'on a présenté précédemment, un dossier léger ne comprend qu'une fiche de présentation de la commune, le but de l'opération envisagée, la localisation et la description du terrain, les caractéristiques juridiques et financières de l'opération.

⁴⁶⁰ Compte rendu de la Commission foncière du 30 janvier 1981, Archives régionales.

foncière et l'animateur, les autres élus intervenant rarement, sauf lorsque cela concerne leur département, jouant ainsi le rôle d'une supervision silencieuse. Ainsi, filtre après filtre, une sélection s'opère à partir de savoirs pratiques dégagés progressivement :

« Moi j'avais j'ai la règle des trois tiers c'est assez simple rires. Y avait des demandes bon un peu farfelues qui passaient pas le stade du premier examen même sans se déplacer etc Y en avait d'autres y avait quelqu'un qui allait sur place et qui voyait que le maire il ne savait pas trop à quoi ça allait servir ça allait pas très loin. Y avait des demandes qui passaient pas l'instruction parce que y avait un truc un vice caché ou y'avait pas l'accord du proprio ou le maire te baladait parce que il voulait faire une opération machin ben sans que ça soit malhonnête il voulait...il rentrait pas dans les critères c'est bizarre machin... Donc finalement on arrivait à un gros tiers des dossiers qui passait c'est 60, 70 parfois, donc on avait 300 dossiers dans l'année, y en avait presque 100 qui quittaient, y en avait 100 qui étaient abandonnés en cours de route, et une centaine qui allaient jusqu'à l'accomplissement »⁴⁶².

Ces échanges au sein de la Commission foncière créent ce que Michel Catlla nomme l'élaboration d'une jurisprudence qui sera ensuite renouvelée : *« Les échanges devant permettre un avis sont brefs et laissent peu de place à toute forme d'argumentation et de débat. Tout se passe comme si un consensus habitait les membres du comité et que ces derniers ne se retrouvaient que pour valider un avis déjà forgé et partagé »⁴⁶³*. De fait, la brièveté des débats témoigne d'un processus d'apprentissage qu'ils ont traduit en savoirs pratiques. Les révisions des critères de la politique foncière entre 1974 et 1986 résultent ainsi de ce processus d'ajustement incrémental, de changement des critères à la marge. Selon Bénédicte Reynaud, ces *« routines constituent un mode de résolution pragmatique, local et temporaire de problèmes auxquels des règles ne donnent qu'une réponse théorique, abstraite et générale »⁴⁶⁴*. Dans un autre registre, c'est ce qu'exprime un député d'opposition des Alpes-Maritimes, Pierre Bachelet le 11 décembre 1984 lorsqu'il déclare : *« entre gens réalistes et poussés par la même volonté de faire avancer les choses, il y a peu de dissensions... »*, ajoutant *« qu'il y a une certaine objectivité (...) au niveau du travail de la commission »⁴⁶⁵*. Cette résolution pragmatique des problèmes favorise ainsi un apprentissage collectif qui crée du consensus parmi les membres de la commission :

« Les élus politiques considéraient que c'était trop technique ça avait un petit côté (...) consensus (...) c'était un peu trop automatique voilà en gros quand tu rentrais dans les critères quand t'avais une bonne opportunité de dossier quand le dossier était bien ficelé sur le plan juridique quand il y avait pas de quasiment on pouvait signer parce qu'en fait on versait de l'argent au moment des actes »⁴⁶⁶.

Le caractère automatique désigne ici les « jurisprudences » établies et si le « consensus » peut être l'objet des critiques, cette résolution pragmatique des problèmes a sans doute grandement contribué

⁴⁶¹ Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in Barone Sylvain (dir.), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

⁴⁶² Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 7.

⁴⁶³ Michel Catlla, *op.cit.*, p. 155.

⁴⁶⁴ Bénédicte Reynaud, « Les propriétés des routines : outils pragmatiques de décision et de modes de coordination collective », *Sociologie du travail*, XL, 4, 465-477, 1998, p. 473.

⁴⁶⁵ Nice Matin, jeudi 13 déc. 1984.

⁴⁶⁶ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 5.

au succès de la politique foncière car elle correspondait profondément aux logiques de courtage départementales de l'EPR.

1.4.3. Le courtage des élus départementaux

L'analyse de la logique de courtage des élus régionaux a été bien étudiée par Olivier Nay,⁴⁶⁷ nous en rappellerons au préalable les principales conclusions. Pour Olivier Nay, les rôles endossés par les représentants politiques dans l'exercice du mandat régional restent largement déterminés par les conditions de leur intervention sur des territoires politiques infra-régionaux. La sensibilité des élus aux demandes territoriales varie selon les publics : forte à l'égard des équipes politiques qui contrôlent l'allocation des ressources publiques et la distribution des mandats électifs dans les départements, forte également vis-à-vis des électeurs et des représentants d'intérêts particuliers présents sur le territoire, faible à l'égard des instances locales des partis qui ne parviennent guère à contrôler les attitudes de leurs élus dans les Conseils régionaux. Par ailleurs, la négociation collective, loin de se limiter au jeu des affrontements partisans, s'appuie sur des tensions et des compromis exprimant des intérêts territoriaux. C'est cette activité d'intermédiation qu'il nomme courtage : *« L'une des exigences fondamentales associées à l'exercice du mandat régional consiste en effet à assurer une médiation pratique par laquelle l'élus s'efforce d'obtenir des ressources financières du Conseil régional susceptibles de profiter à ses interlocuteurs territoriaux »*⁴⁶⁸. Cette exigence de l'élus fait de lui un « broker » qui exerce son activité essentiellement dans le fonctionnement ordinaire de l'institution régionale, par les discussions avec les services. Cela permet d'abord de s'assurer du bon traitement des dossiers de financement et ensuite de sensibiliser l'administration à certaines questions *« naturalisant certains problèmes qui feront l'objet d'une attention particulière par les services instructeurs »*⁴⁶⁹. L'institutionnalisation d'un rôle de représentant d'un territoire se fait essentiellement à l'échelle départementale : *« C'est principalement dans le département que se structurent les entreprises politiques, que se consolident les réseaux de pouvoirs, et que s'organise la compétition entre leaders territoriaux »*⁴⁷⁰. Cela implique un certain nombre de contraintes ou d'avantages pour les élus régionaux traduisant la diversité de leur statut : allégeances politiques pour les élus de second rang qui seront attentifs à préserver des liens d'appartenance locale pour conserver leurs position au sein de l'équipe dont ils sont issus ou bien cumul des mandats pour les leaders politiques dont l'entourage clientélaire l'incitera à la distribution des avantages financiers qu'il peut mobiliser dans son activité régionale. Au total, d'après Olivier Nay, c'est la combinaison des positions occupées simultanément dans l'hémicycle régional et le département qui, au-delà des équilibres internes à l'assemblée, construit l'autorité politique des élus au sein des conseils

⁴⁶⁷ O. Nay, *L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux*. Politix, 38, 1997 ; Olivier Nay, *La région, une institution*, L'Harmattan, Paris, 1997.

⁴⁶⁸ Olivier Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 169.

⁴⁶⁹ Olivier Nay, Andy Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.

⁴⁷⁰ O Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 170.

régionaux. La situation optimale est de cumuler des responsabilités exécutives au niveau régional et départemental, l' élu pouvant alors discuter directement des intérêts de son Département ou de sa Ville avec le président de Région. En d'autres termes, la multi-positionnalité dans l'espace politique local et régional, parce qu'elle place les élus cumulant à la frontière de plusieurs univers institutionnels emboîtés, permet à ces derniers de se poser en relais entre le territoire et leur assemblée.

Cette analyse s'applique pleinement à la politique foncière. Sans revenir sur le travail d'inter-médiation effectué par l'animateur et sur les liens unissant animateur et élu référent, on se focalisera ici sur l'analyse de l'institutionnalisation du courtage départementalisé au sein de la commission foncière.

En effet, rappelons-le, les conseillers régionaux de l'EPR ne sont alors que les mandataires d'autres institutions et notamment des institutions communales (rappelons que tous les membres de la commission foncière sont des maires) et départementales. Parlementaires ou élus locaux, les leaders politiques sont incontestablement les notables départementaux et plus spécialement les Présidents de Conseils généraux. A l'exception de Jacques Médecin, engagé dans une opposition institutionnelle et territoriale avec la Région, tous les Présidents de Conseils généraux sont ainsi membres de l'Exécutif et/ou président une des huit commissions. Or, comme nous l'avons souligné précédemment, la configuration de l'EPR donne aux Présidents de Commission une très grande marge de manœuvre. Parmi les attributs qui leur sont réservés notons qu'une fois le dossier retenu, la proposition de subvention fait l'objet d'un envoi à la commune qui comprend une lettre signée du Président de la Commission foncière avec le montant de la subvention proposée, le Président du Conseil régional envoyant par la suite une lettre de notification, une fois prise la délibération du Bureau. C'est donc le Président de la Commission foncière qui se réserve le privilège d'annoncer la bonne nouvelle aux élus, et donc le succès du courtage. Les commissions sont donc le lieu du pouvoir au sein de l'EPR. Il n'est donc pas étonnant de voir institutionnaliser la pratique du courtage départemental à ce niveau. Ainsi, au sein de la Commission Foncière, l'examen des dossiers se fait par un rapporteur départemental qui défend les dossiers de son territoire :

« Alors on avait mis au point un système c'était un rapporteur départemental ça veut dire que les (...) conseillers régionaux donc tu sais ils se répartissaient par département à l'époque il y en avait un ou deux représentants par département et les dossiers étaient devant la commission étaient défendus par les représentants des départements quelle que soit leur couleur politique mais c'était un mode de fonctionnement assez particulier qui mouillait les élus »⁴⁷¹.

On retrouve là le mode consensuel de gestion des dossiers : comme la logique intercommunale analysée par Desage et Guéranger⁴⁷², il s'agit ici d'une logique de négociation intergouvernementale comme en témoigne J-P.G :

⁴⁷¹ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

⁴⁷² Fabien Desage et David Guéranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

« (...) Vous savez Emile Didier était un sénateur radical de gauche, qui dit radical de gauche dit le sens du consensus et du compromis hein donc... (...) Non, non, il n'y a jamais eu de traçabilité politique au sein de la Commission Foncière, ça a toujours été la commune »⁴⁷³.

Si cette posture pragmatique est favorisée par la personnalité du Président de la Commission Foncière, le radical Emile Didier, cette situation résulte d'abord de l'institutionnalisation de l'EPR qui doit être envisagée comme une forme de confédération départementale. Les rapports de force ne sont pas des clivages politiques et partisans mais sont étroitement dépendants des relations entre exécutifs territoriaux en situation de concurrence et tenus de coopérer. Il s'agit là d'une situation d'« associés-rivaux »⁴⁷⁴ qui oblige à un certain équilibre des forces :

« Alors la commission moi j'avais une liste de demandes qui était parfois déjà un peu explorée etc. et puis (...) c'est la commission qui décidait : on lançait la constitution du dossier technique et alors là ça donnait lieu à des équilibres départementaux machin comment on essayait voilà c'est déjà en soi c'est politique ».

Les élus de la Commission Foncière s'assurent donc des équilibres départementaux dans la répartition financière des ressources qui alimentent leur clientèle. Les communications écrites réalisées à la fin de chaque année, faisant le bilan de la politique foncière, et parfois reprises dans la presse locale, portent aussi le témoignage de ces équilibres puisque le montant des acquisitions foncières est systématiquement présentée par département.

Toutefois, ainsi que l'a analysé Olivier Nay, ce travail de courtage peut intervenir au cours de l'instruction départementale. C'est notamment le rôle des représentants départementaux qui jouent le rôle de broker entre le service foncier et leur clientèle locale : *« le courtage exercé par les élus politiques constitue incontestablement la voie privilégiée par les responsables politiques locaux pour aider à suivre leur dossiers tout au long du cheminement administratif et politique du Conseil régional, et éviter notamment qu'ils soient refusés ou « mis en veille » par les services administratifs chargés de leur instruction »*⁴⁷⁵. Ainsi en témoigne J-L.U, animateur de la politique foncière :

«Moi quand je me rendais dans j'accompagnais les conseillers régionaux et ils se déplaçaient parce que parfois y avaient des subventions costauds donc les mecs ils poussaient le dossier »⁴⁷⁶.

L'expression même de « conseiller régional départemental » traduit ici la logique départementaliste qui préside à ce courtage qui permet de « pousser » les dossiers, autrement dit pour reprendre l'expression d'Olivier Nay, pour s'assurer de leur bon « cheminement ». Toutefois, si elles visent à s'assurer de clientèles locales, ces pratiques d'intermédiation de proximité sont indissociables d'une quête de légitimité.

⁴⁷³ Entretien J-P.G, p. 14.

⁴⁷⁴ Albert Mabileau, *Le Système local*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁴⁷⁵ Olivier Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 170.

⁴⁷⁶ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

1.4.4. Un dispositif de mise en scène de la proximité au « terrain »

Institution récente, la Région, notamment sous sa forme d'EPR, va n'avoir de cesse de rechercher une légitimité locale. En ce qui concerne la politique foncière, ce souci est encore plus manifeste dans la mesure où il s'incarne dans un dispositif original de rapprochement des élus locaux : la commission foncière itinérante.

Comme nous l'avons souligné antérieurement, la volonté de se rapprocher des clients est une des caractéristiques des politiques de « *guichet mobile* » identifiée par Michel Catlla. Toutefois, nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit d'un rapprochement visant aussi à affirmer la présence et donc la légitimité de la Région auprès des autres collectivités : il s'agit en quelque sorte d'un processus de reconnaissance réciproque, de légitimation, par les pairs. Ce mécanisme prolonge d'une certaine manière la volonté de démarcation avec l'agence foncière, en mettant en scène la régionalisation décentralisée de Gaston Defferre, par un rapprochement physique avec les élus locaux :

« La Région tout de suite a compris que pour se faire connaître il fallait aller sur le terrain, mais la Commission Foncière était quand même celle qui se déplaçait le plus quand même. (...) Moi j'y tenais beaucoup, j'avais dit à Didier : « Il faut vraiment se déplacer pour aller rencontrer les élus, aller à leur écoute, et puis acter sur le terrain l'intervention de la Région ». La Région avait un problème de notoriété, bon, il fallait qu'elle assume très rapidement son existence et son rôle, donc il fallait aller au plus proche des décisions qu'elle prenait »⁴⁷⁷.

Cette volonté de se rapprocher du terrain est présentée comme étant liée à son rôle. Nous proposons ici d'accorder tout son sens à cette expression employée par notre locuteur en l'analysant à partir des grilles de lecture de la sociologie de l'institution développée notamment par Jacques Lagroye. « *Parler de rôle* – nous dit Jacques Lagroye – *ne signifie pas qu'un être humain et ses actions soient réductibles aux savoirs et savoir-faire que requiert sa position dans une institution, mais simplement qu'un type de comportement est attendu de lui, qu'il en a intériorisé les exigences. C'est donc par les rôles qu'on appréhende les institutions* ». ⁴⁷⁸

L'itinérance de la Commission Foncière relève donc d'une prise de rôle des conseillers régionaux, c'est-à-dire d'un apprentissage de leur « savoir pratique » de courtier du territoire qui permettra d'intérioriser leur comportement. On peut ainsi, toujours en suivant les analyses de Jacques Lagroye, mettre à jour une culture institutionnelle régionale basée sur des activités de courtage des territoires départementaux ruraux dont la mise en place de cette commission foncière itinérante porte témoignage :

« Emile Didier avait une Commission Foncière tous les mois, on se déplaçait parce qu'elle se tenait souvent sur le terrain, on faisait souvent la Commission Foncière dans la commune où il y avait un dossier à instruire, on allait dans la commune, on se mettait dans la salle municipale, la Commission Foncière était beaucoup itinérante »⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

⁴⁷⁸ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Manuel de sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 2012, p. 123.

⁴⁷⁹ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

Tous les mois de 1974 jusqu'en 1992, soit pendant près de 20 ans, la Commission Foncière va être amenée à sillonner la Région en se déplaçant de manière quasi-systématique dans les salles des Conseil municipaux. On est là face à ce que Jacques Lagroye appelle une « routine institutionnelle(...) c'est-à-dire (...) l'inscription dans des dispositifs stables des tâches habituellement attachées à un rôle, et de l'ordre dans lequel ces tâches habituellement attachées à un rôle sont – et « doivent être » – accomplies (...) ces routines sont le produit d'ajustements initiaux, d'expériences de réussites ou d'échecs, de compromis passés entre des agents d'origine différentes, formés chacun dans une culture institutionnelle spécifique. Stabilisées, acceptées par tous, bon gré mal gré, répétées quotidiennement, rappelées au besoin par les chefs, ces solutions pratiques à des problèmes habituellement rencontrés sont devenues des routines. Elles constituent donc à la fois un savoir pratique mis en œuvre dans l'accomplissement ordinaire des activités de cette institution, et un répertoire de gestes et d'actions »⁴⁸⁰. Le déplacement de la Commission Foncière itinérante fait en effet l'objet d'une forte ritualisation : l'ordre dans laquelle elle se déroule est codifiée par l'animateur du service foncier qui en est en quelque sorte le dépositaire.

Prenons l'exemple de la Commission Foncière réunie le 27 octobre 1986 à 10h00 à la Mairie de Peille dans les Alpes-Maritimes (cf. annexe 2). Il s'agit là de la première réunion de la Commission Foncière suivant les élections régionales de 1986. L'animateur rédige alors à destination du nouveau Président (élu dans ce département) la note suivante afin de préparer la Commission Foncière qui se déroulera dans la salle du Conseil municipal :

« Lorsque la Commission Foncière est accueillie par une mairie, il est bien entendu de tradition de permettre au Maire de la Commune de souhaiter la bienvenue à la Commission Foncière en début de travaux et de participer aux travaux de la Commission. Je vous propose de répondre brièvement à la bienvenue du Maire en début de réunion et de réserver une allocution plus conséquente, en fin de réunion (...) En liaison avec le Maire de Peille, nous demanderons à la presse de participer à la fin de la réunion afin de prendre connaissance des résultats des travaux de la Commission Foncière et de prendre en considération vos propos de fin de réunion »⁴⁸¹.

La tradition fait ici référence à la routine institutionnalisée, il s'agit bien d'accompagner le nouveau Président dans sa prise de rôle en lui précisant l'ordre des tâches à accomplir et plus largement en lui transmettant un savoir pratique dessinant les contours d'un répertoire de gestes et d'actions à accomplir. Parmi eux, figure une logique d'échange, de dons et de contre dons : tout se passe comme si en contrepartie du financement du dossier de la commune accueillante, celle-ci était dans l'obligation de recevoir dignement ses hôtes régionaux. Cela se traduit de différentes manières. Tout d'abord, par la réservation de la salle du Conseil municipal, généralement la plus vaste de la commune rurale et lieu de représentation du pouvoir municipal. C'est là que Monsieur le Maire procède à l'ouverture de la séance « Monsieur Nicolaï, Maire de Peille, par un discours très chaleureux, indique combien est vive sa satisfaction, ainsi que celle de son Conseil municipal, d'accueillir dans sa commune la Commission

⁴⁸⁰ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Manuel de sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 2012, p. 146.

⁴⁸¹ Compte rendu Commission Foncière réunie le 27 oct. 1986, Archives régionales.

Foncière, présidée par M.B, ainsi que tous les élus régionaux et les personnes qui la composent. Le Président M.B remercie Monsieur Nicolai, Maire de Peille pour son excellent accueil et aborde le premier point de l'ordre du jour ». La clôture des travaux de la Commission foncière donne ensuite lieu à une nouvelle allocution du Maire puis du Président de la Commission Foncière suivie d'un « apéritif avec le Conseil municipal de Peille ». Ce point est complété par « la présentation d'une réalisation communale sur une acquisition foncière aidée par le Conseil régional » puis d'un point de presse de Monsieur M.B. (Président de la Commission Foncière) et Monsieur Nicolai, (Maire de Peille) réunissant Nice Matin, France 3 Nice TV, Radio d'Azur, Radio Baie des Anges, RMC et TMC. Enfin, ce temps institutionnel est clos par un déjeuner à Saint-Martin de Peille Sur l'invitation des conseillers régionaux à Peille, ce point est mis en valeur et il est ainsi bien précisé qu'« un déjeuner sera offert à l'issue de la réunion par monsieur Victor Nicolai, Maire de Peille ».

Que nous apprend cette routine institutionnelle ? Elle met en scène un rituel de rapprochement des élus régionaux vis-à-vis des élus locaux. Comme le rappelle Marc Abélès, « le rituel est découpé en phases, elles-mêmes divisibles en sous unité : épisodes, actions ou gestes(...) Ces actions sont ordonnées ; elles comportent une progression. (...) y sont condensés d'une part un rapport au savoir, d'autre part une relation au sacré et au divin, enfin un rapport au temps dans le cadre d'un processus qui ordonnance et organise un ensemble de symboles (matérialisés par des gestes, des paroles, des objets) dans des circonstances déterminées et eu égard à un corpus de valeurs partagées⁴⁸² ». Reprenons chacun de ces éléments.

Tout d'abord, le rite des déplacements de la Commission Foncière mobilise ici le savoir pratique de l'animateur : lors de la prise de rôle du nouvel élu, c'est lui qui joue le rôle de gardien de ce savoir rituel, assurant sa perpétuation.

Ensuite, si la relation au sacré est bien entendu laïcisée et peu présente, on peut toutefois signaler l'installation systématique de la Commission Foncière dans l'espace sacralisé du Conseil municipal placé sous la protection de la mystique républicaine de Marianne⁴⁸³, articulant parfois des éléments religieux comme en atteste le décorum de la salle du Conseil municipal de Peille⁴⁸⁴.

Enfin, on retrouve dans l'ordre des tâches accomplies une progression qui culmine lors de la conférence de presse confirmant ainsi que « la communication politique n'implique pas (...) la disparition de pratiques qui sont liées à toute une conception de la vie publique » et que l'utilisation des médias « favorise (...) l'émergence de nouvelles formes qui combinent les référents anciens et les procédures modernes »⁴⁸⁵. En effet, le point presse est bien ici le moment fort de la commission foncière itinérante

⁴⁸² Marc Abélès, *Anthropologie de l'Etat*, Armand Colin, Paris, 1990, p. 120.

⁴⁸³ Maurice Agulhon, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.

⁴⁸⁴ La commune de Peille était auparavant dans le Comté de Nice, son intégration tardive dans la République française en 1860 explique sans doute la moindre importance d'éléments du culte républicain analysé par M. Agulhon.

⁴⁸⁵ Marc Abélès, *op.cit.*, p. 128.

puisqu'il permet de mettre en scène et de rendre public le travail de courtage des élus régionaux. Ces points presse, combinant presse écrite et médias audiovisuels (presse et télévision locale), sont l'occasion de diffuser aux médias un « dossier presse » dressant le bilan des interventions foncières réalisées avec le concours de l'EPR. A titre d'exemple, citons le dossier réalisé lors du déplacement de la Commission Foncière le 26 juillet 1985 à Valréas. A cette occasion, la Commission Foncière est reçue, Jean Duffard, Sénateur Maire de Valréas, Vice-Président du Conseil général du Vaucluse, qui à l'issue de celle-ci, invite à déjeuner non seulement ses collègues mais également l'ensemble des Maires de son canton. Ce point est important puisque le « dossier presse »⁴⁸⁶ ne se contente pas de décrire l'opération financée à Valréas mais liste bien l'ensemble des interventions foncières de l'EPR réalisées dans le canton de Valréas, ajoutant également une fiche récapitulative de l'ensemble des opérations financées dans le Département du Vaucluse, commune par commune. Cet exemple illustre donc l'institutionnalisation du courtage à l'échelle départementale, elle témoigne de sa publicisation au service d'une stratégie de consolidation d'un élu multi-positionné qui, grâce aux ressources de la politique foncière, met en scène son courtage au service de sa clientèle de maires ruraux. La presse locale se fera ainsi l'écho de cette journée. L'article de La Marseillaise du 1^{er} août 1985, rubrique Valréas, se réjouit ainsi que « *Valréas était pour une journée la capitale de PACA* » : louant la « *très bonne connaissance des détails* » du personnel administratif lors de l'examen des 29 dossiers traités et la « *grande compétence* » d'Emile Didier son Président, l'article se conclut ainsi « *Un bon point, un de plus, à mettre à l'actif de cette municipalité qui, depuis 1983, a réalisé de nombreux aménagements dans toutes les directions, toutes orientées vers un cadre de vie plus agréable dans notre cité* ». L'article du Dauphiné Libéré du 30 juillet 1985 insiste quant à lui sur les opérations réalisées dans le département de Vaucluse relevant que « *la plus grosse opération de cette réunion a pour bénéficiaire la commune de Saumane avec une demande d'achat de réserve foncière (Protection de la nature) de plus de 100 ha* ». Dans le continuum du rituel que constitue la Commission Foncière itinérante, le point presse est donc l'apogée de la mise en scène de ce rapprochement, il constitue le moment où la progression pivote puisqu'elle clôt sa partie publique et introduit son achèvement par la prise d'un déjeuner entre élus et techniciens offert par l'hôte de la commune d'accueil. Ce déjeuner a une fonction utilitariste puisqu'il est bien entendu l'occasion de pousser des dossiers mais on peut aussi l'analyser comme faisant partie du répertoire de gestes et d'actions de cette routine institutionnelle.

Nous proposons ici de faire l'analyse de ce répertoire empruntant au registre du don et du contre-don. Comme le rappelle Jean-François Médard à la suite de Marcel Mauss : « *Ce type d'échange, dont les exemples les plus célèbres sont la kula et le potlatch, comporte le double paradoxe d'un don en principe volontaire mais en réalité obligatoire, en principe généreux et gratuit, mais en réalité intéressé (...) l'obligation de rendre est morale (...) L'enjeu de l'échange de dons va bien au-delà des objets échangés, il est d'abord de nature social et symbolique. (...) Mais pour Bourdieu comme pour Paul Veyne, il n'a*

⁴⁸⁶ Compte rendu de la Commission foncière le 26 juil. 1985, Archives Régionales.

jamais vraiment de réciprocité, car l'échange est toujours inégal (...) Cette pseudo réciprocité est un moyen de transformer le capital économique en capital symbolique (j'ajouterai donc politique) »⁴⁸⁷. Il semble que l'on soit précisément ici dans la mise en scène de ce type de transaction : en contrepartie de l'apport économique de ressources à la commune, les conseillers de la commission foncière sont invités dans l'enceinte du pouvoir municipal qui leur offre en contrepartie un repas à partager entre pairs élus. L'invitation et le repas jouent ici le même rôle que l'amitié dans l'échange clientélaire⁴⁸⁸, il manifeste paradoxalement la dépendance du pouvoir régional à l'égard du pouvoir local, départemental et municipal. Ce dispositif de Commission foncière itinérante mettant en scène l'échange de ressources économiques en contrepartie de ressources symboliques peut être ainsi rapproché d'autres itinérances symboliques. L'on pense aux déplacements présidentiels de François Mitterrand dans la Nièvre mettant en scène l'échange entre collectivité nationale et locale analysés par Marc Abélès⁴⁸⁹ qui font écho aux « voyages au cœur de la légitimité » des monarques africains observés par les ethnologues tels Evans Pritchard⁴⁹⁰. On pense également à la cour itinérante de François 1^{er} analysée par Norbert Elias : « A l'époque de François 1^{er} la cour était souvent en route, elle allait de château en château. (...) Ainsi, les artères reliant les provinces à la cour, les campagnes aux villes, ne sont pas encore aussi sclérosées qu'elles le seront plus tard (...) Nous assistons là à un processus de distanciation. Tant que la cour est itinérante, les distances sociales ne sont pas encore figées »⁴⁹¹. L'itinérance de la Commission Foncière permet l'institutionnalisation du rôle de courtier du territoire révélateur de la position spécifique qu'occupe le mandat de conseiller régional dans la configuration du pouvoir local ainsi que l'a analysé Olivier Nay. Ce rôle se déploie notamment dans des cadres définis d'interactions dans lesquels la définition normative des modes de conduite « attendus » est particulièrement bien établie. Comme le souligne Jacques Lagroye : « Ces cadres d'interaction sont presque toujours des lieux précis, ou des types de lieux, dans lesquels se tiennent des rencontres régularisées, dans des contextes de coprésence (...) ce qui m'intéresse n'est pas la multitude des formes de rapport à une institution ou à un rôle mais comment est codifié, progressivement institué un type de rôle et un rapport un rôle qui est socialement légitime. C'est là qu'on retrouve la question de la légitimation. (...) »⁴⁹². La Commission Foncière itinérante paraît ainsi comme le cadre d'interaction privilégié où s'est codifié et légitimé ce rôle de courtier du territoire. Les itinérances de la Commission foncière peuvent donc se lire comme un espace d'interaction mettant en scène un échange inégal avec le pouvoir local. Cet échange, autant symbolique qu'économique, est révélateur de sa dépendance et de sa proximité envers les élus locaux qui la

⁴⁸⁷ Jean-François Médard, « Théories de l'échange et échanges politiques », in Paul Henri. Claeys et André Paul. Frogner, (eds.), *L'échange politique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 17-19.

⁴⁸⁸ Jean-Louis Briquet, Des Amitiés paradoxales. Echanges intéressés et morale du désintéressement dans les relations de clientèle, *Politix* vol.XII,n°45.

⁴⁸⁹ Marc Abélès, *op.cit.*, p 128 et suivantes.

⁴⁹⁰ Edward Evan, Evans-Pritchard, 1948, *The Divine Kingship of the Shilluk*, in *Essays in Social Anthropology*, Londres, 1962, pp. 66-86.

⁴⁹¹ Norbert Elias, *La Société de cour*, Flammarion, 1985, p. 175.

⁴⁹² *Politix*, vol.X, n°38, Deuxième trimestre 1997, pp. 7-17, « On ne subit pas son rôle ». Entretien avec Jaques Lagroye.

composent : manifestation publique du courtage départementalisé, elle est aussi un témoignage de sa volonté de gagner symboliquement en légitimité.

Au terme de cette analyse, nous proposons d'envisager la Commission Foncière comme une institution mettant en scène le rapprochement du pouvoir régional vis-à-vis des pouvoirs locaux, consacrant les élus et techniciens régionaux dans leur rôle d'« *entrepreneur de médiation* »⁴⁹³.

Le répertoire de geste et d'action qui est mobilisé par les acteurs de ce rituel emprunte au registre de l'échange inégal. Echange de ressources financières contre échange de ressources symboliques de légitimité pour une institution jeune en train de se développer. Cette perspective nous invite à analyser la politique foncière comme agencement de routines institutionnelles prescrivant des conduites de rôles à de nouveaux acteurs locaux.

Section 2. L'action foncière comme ressource de promotion et de légitimation de nouvelles élites politiques locales : l'exemple de deux maires du Haut et du Moyen-Var

Cette politique de guichet rural alimente une vaste clientèle d'élus locaux appartenant à une nouvelle génération qui parviennent avec plus ou moins de succès à s'ancrer localement et à renouveler les réseaux socialistes régionaux. Deux trajectoires territoriales, l'une dans le Haut-Var, l'autre dans la Haute vallée de l'Arc, permettent d'appréhender finement les effets de légitimation et de promotion de la politique foncière sur la construction de ces nouvelles élites locales au profil de « technotables ». Le choix de ces terrains a été motivé par deux séries de raisons.

Proche et distants à la fois, les configurations verdonienne et pourriéroise présentent en premier lieu, un intérêt en terme de comparaison infra-régionale permettant d'identifier des types spécifiques de systèmes fonciers locaux⁴⁹⁴ dans lequel s'insère l'action régionale. Par systèmes fonciers, nous entendons, des groupes d'intérêts en interdépendance, des comportements stratégiques et des compromis territorialisés, formels et informels, stabilisés dans le temps, autour d'un programme d'action foncière entre propriétaires, élus, techniciens administratifs et professionnels. En effet, si ces terrains présentent des caractéristiques communes, notamment du point de vue de l'héritage socialiste varois et ses modalités d'actualisation, ils sont par ailleurs confrontés aux mêmes dynamiques foncières⁴⁹⁵. Territoire marqué

⁴⁹³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 228.

⁴⁹⁴ Nous nous inspirons librement des travaux du programme Liteau III : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du développement durable et de l'Aménagement des Territoires, programme Liteau III, « Propriété, conflits et dynamiques foncières sur le littoral : les grands domaines et le camping caravanning sur parcelles privées (PROCODYF), Rapport final, novembre 2012, Clotilde Buhot, Yann Gérard, Johan Vincent, Catherine Herrera, Sylvie Duviard, Frédéric Rousseaux, Elise Turquin, Marion Bizien, Vincent Renard, Céline Tritzen. Nous complétons cette analyse par les travaux de François Jarrige, Emmanuel Négrier, Marc Smyrl, « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado-USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon-France », Pôle Sud, 2015/1 (n°42), pp. 43-62.

⁴⁹⁵ Cette différence est mise en scène dans les discours des autochtones comme l'illustre cet extrait d'entretien que nous avons réalisé avec un propriétaire foncier autochtone : « *Janetti, c'était un comunard mais c'était pas chez nous, on n'est pas tourné vers le haut var, c'est un autre monde, Pourrières est un peu une frontière, on est une frontières, après ils ne font pas de la vigne, nous c'est le Moyen Var* », Entretien D.C, 23/08/2013, off.

par l'exode rural, le Verdon est confronté à partir des années 1970 au développement de résidences secondaires dans un contexte de grands travaux d'aménagement tandis que la commune de Pourrières marquée par la domination des propriétaires viticoles, est confrontée au développement d'un habitat pavillonnaire résidentiel caractéristique du processus de « rurbanisation »⁴⁹⁶. Toutefois, la logique de guichet de l'action foncière régionale autorise des usages variés qui révèlent des stratégies et des comportements politiques divergents: si à Pourrières cette ressource foncière emporte les élites fragiles de la rurbanité aux prises avec les contradictions de la résidentialisation, elle alimente en revanche dans le Verdon une mobilisation régionaliste emmenée par un maire néo-occitaniste soucieux de maintenir une maîtrise autochtone du sol.

Outre l'identification de trajectoires territoriales diverses, l'intérêt pour ces territoires s'explique en second lieu, par la disponibilité des données dont nous disposons sur ces terrains. Ces choix résultent d'une démarche d'enquête mobilisant deux sources principales d'information : d'une part, le recueil de dires de techniciens régionaux qui ont signalé ce dossier et d'autre part, le recueil de données d'archives et de littérature de seconde main où cette acquisition apparaissait. En croisant les deux, l'on a récolté d'importantes sources d'informations sur ces sites : entretiens⁴⁹⁷, dépouillement des archives régionales et lecture de travaux scientifiques⁴⁹⁸.

2.1. Maurice Janetti et la mobilisation développementaliste occitane des « pays du Verdon » : l'action foncière comme ressource d'affirmation politique en milieu rural

La vallée du Verdon constitue un lieu d'appropriation privilégié des dispositifs d'action foncière mis en place par l'EPR durant les années 1970. La « mobilisation socioterritoriale »⁴⁹⁹ qui accompagne la réinvention du territoire autour du projet de développement des « Pays du Verdon » n'est pas sans effets sur la capacité politique des élites locales. L'émergence d'un nouveau leadership territorial autour de la figure de Maurice Janetti se traduit ainsi par un recours intensif aux dispositifs régionaux de

⁴⁹⁶ Rappelons que le néologisme de « rurbanisation » – que l'on peut trouver sous le vocable de périurbanisation ou de résidentialisation – est inventé par Gérard Bauer et Jean Michel Roux dans les années 1970, pour analyser la sortie de la ville et vise à caractériser son irruption dans les campagnes en total bouleversement de leurs sociétés, de leurs pratiques culturelles, du changement des peuplements, de l'activité agricole. Une irruption des citadins pavillonnaires dans ces campagnes en plein démembrement est en train de composer une réalité sociale nouvelle. Voir Gérard Bauer ; Jean-Michel Roux, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Le Seuil, 1976.

⁴⁹⁷ Si le terrain du Verdon a été abordé indirectement dans les entretiens avec des acteurs de niveau régional et a fait essentiellement l'objet d'investigations d'archives, la commune de Pourrières a été abordée directement à travers deux entretiens : le premier avec le Maire du village entre 1977 et 1989 et le second avec un propriétaire foncier agricole autochtone possédant 18 ha de vigne héritées de ses parents ce qui en fait un des plus importants propriétaires fonciers agricoles du village.

⁴⁹⁸ Pour le Verdon, l'on s'est appuyé sur le travail de Mathieu Leborgne, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction du sentiment d'appartenance territoriale : le cas du Parc naturel régional du Verdon*, Thèse de doctorat en sciences sociales de l'EHESS, 2006, 584 pages. Pour Pourrières nous avons consulté essentiellement la monographie ethnographique de Bruno Martinelli réalisée en 1977 : Bruno Martinelli, *Une communauté rurale de Provence face au changement*, Editions du CNRS, 1983.

⁴⁹⁹ Gaël Franquemagne définit ainsi ce processus à propos du Larzac : « loin d'en être un simple arrière-plan, l'espace est constitutif de la mobilisation. Mieux, il tend à se confondre avec elle, comme en témoigne l'évolution signifiante du toponyme Larzac, qui désigne davantage une expérience singulière d'insubordination que le plus méridional des quatre grands causses situés au sud du Massif Central ». Gaël Franquemagne, « La mobilisation socioterritoriale du Larzac et la fabrique de l'authenticité », *Espaces et sociétés*, 2010/3, n°143, p. 120.

développement local, spécialement en matière foncière. De fait, à partir de 1967, l'espace foncier verdonien a été le lieu de multiples conflits d'usage fonciers autour de grands projets d'aménagement qui ont cristallisé une mobilisation développementaliste occitane autour de la cause du « vivre et travailler au pays ».

2.1.1. L'institutionnalisation des Pays du Verdon sous l'influence d'une mobilisation développementaliste occitane⁵⁰⁰

Comme le souligne Mathieu Leborgne, l'année 1967 marque pour le Verdon le début d'une « prise de conscience territoriale »⁵⁰¹. Deux types d'événements se cumulent cette année-là : la décision d'implantation d'un nouveau camp militaire à Canjuers et de projets d'aménagements hydrauliques débattus lors du colloque de Gréoux entraînent en retour l'émergence d'un milieu local associatif de défense et de promotion de la vallée face à des projets imposés d'en haut et vécus comme des « coups d'Etat »⁵⁰².

a) Un répertoire d'action néo-occitan contre un « coup d'Etat » militaire : le camp de Canjuers

Face à la décision d'implantation du camp militaire de Canjuers et aux projets aménagements hydrauliques soutenus par les élus locaux au premier rang desquels Edouard Soldani, une fragile action collective émerge et mobilise un répertoire régionaliste néo-occitan qui sera toutefois impuissant à faire échec aux projets d'expropriation étatiques.

Au-dessus du Verdon et de l'Artuby, les plans de Canjuers⁵⁰³ sont des plateaux désertiques du haut Var décrit par Jean Giono⁵⁰⁴ culminant à 1 000 mètres d'altitude moyenne, vastes espaces vidés par l'exode rural occupés seulement par des bergers et regroupés autour du village de quelques dizaines de familles : Brovès. C'est ce site quasi désert que choisit l'armée suite à la fin de la guerre d'Algérie pour y implanter un champ d'expériences et de tirs pour les fusées « Honest John » destinées aux forces de l'OTAN. Le 16 octobre 1962, le Conseil de défense valide le projet confirmé par Georges Pompidou à Toulon le 28 avril 1963 et le 21 octobre 1963 une enquête publique est ouverte. Celle-ci confirme rapidement le projet puisque le 17 septembre 1964 le Conseil d'Etat valide la déclaration d'utilité publique. Cette décision ouvre une période de contestation du projet par des acteurs locaux disposant de faibles ressources d'action (cf. encadré ci-dessous).

⁵⁰⁰ Cette partie s'appuie sur le travail doctoral très riche de Mathieu Leborgne sur la construction d'un sentiment d'appartenance territorial dans le Verdon. Nous proposons une synthèse commentée de ce travail de plusieurs pages qui éclaire le développement de l'action foncière dans le Verdon. Voir : Mathieu Leborgne, *op.cit.*

⁵⁰¹ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 322.

⁵⁰² Nous empruntons à nouveau cette formule à Jean-Gustave Padioleau, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Philippe Bezès, *L'action publique volontariste*, L'Harmattan, Paris, 1993.

⁵⁰³ Comme le relève Mathieu Leborgne, l'étymologie de Canjuers vient de Campus Julii, le camp de Jules César où il aurait abrité ses armées témoignant de la valeur défensive du lieu depuis l'Antiquité.

⁵⁰⁴ Jean Giono, *L'iris de Suse*, Gallimard, La Pléiade, Paris, 1980.

Encadré N°5. Les opposants régionalistes au projet de Canjuers

Mathieu Leborgne⁵⁰⁵ identifie plusieurs types de mouvements régionalistes opposés au projet de camp que nous nous proposons de classer en deux catégories : d'une part « néo-occitanisme vulgaire »⁵⁰⁶ caractérisé par la résurgence de référents folkloriques anciens⁵⁰⁷ et d'autre part « néo-occitanisme savant » qui conteste ce « colonialisme étatique » par des arguments économiques en soulignant l'enjeu de stratégie de coopération inter-régionale avec des régions à identité proche.

« Parmi le premier groupe d'opposants projets, l'on peut citer Félix Lambert, jeune maire de Broves depuis 1957, propriétaire éleveur, résident du syndicat intercommunal d'adduction d'eau du canton qui engage le combat pour sauver « sa commune de vie de civilisation pastorales »⁵⁰⁸. Particulièrement marquée par l'exode rural, cette commune qui comptait en 1896, 225 habitants, n'en compte en 1965 plus que 85 habitants regroupant 15 familles de bergers, 3 familles d'agriculteurs et des commerçants locaux. Ce milieu est donc dominé par l'activité du pastoralisme (le cheptel de Canjuers – 40 000 moutons – représente en 1966 35% du cheptel départemental) et compte désormais plus de propriétaires que d'habitants⁵⁰⁹. Cette configuration explique que le répertoire d'action de la mobilisation contre le projet va se constituer en grand partie depuis l'extérieur. C'est à Aix-en-Provence, ville étudiante, qu'en 1966 se constitue un comité de soutien composé de jeunes provençaux intitulé « Au secours de Brovès ». L'équipe est composée de membres de la section des jeunes de « l'Escolo de Lar », Centre de maintenances et de cultures provençales. Une vingtaine de membres issus du milieu enseignant et universitaires aixois trouve dans cette cause un objectif concret de défense de la culture provençale et de ses traditions. S'appuyant sur des travaux d'érudits locaux et des données d'archives, « Escolo de Lar » engage une mission d'inventaire des richesses naturelles, culturelles et d'archives de la commune de Brovès. Intitulée « le village de Haute Provence qu'on a décidé de tuer », la mission rédige deux documents dont le contenu est relayé des mois 1966 dans différents média-presse provençaux. Pour publiciser son action, l'Escolo de Lar organise un grand rassemblement de près de 200 personnes le lundi de Pentecôte, 30 mai 1966 à Brovès, lors de deux fêtes annuelles de la commune : le « Roumavagi » (fête de la saint Romain) de Brovès. Messe, banquet et contes populaires sont au programme, les poèmes de Mistral comme emblème ».

« Parmi le second groupe d'opposants, l'on peut citer notamment Maurice Parodi, alors jeune professeur d'économie sociale et territoriale à la faculté d'Aix-en-Provence. Originaire du village de La Motte près de Draguignan, l'universitaire aixois combine ainsi dans son argumentaire régionaliste un engagement affectif lié à un capital d'autochtonie et un registre militant scientifique. En réponse aux arguments de développement économiques mobilisés par le Préfet du Var dans une conférence de presse du 6 octobre 1972, il rédige deux articles intitulés « Le camp de Canjuers : chance ou calamité pour le Var ? » et « Le département du Var : un modèle d'économie coloniale » dans lequel il développe les arguments suivants. En premier lieu le camp de Canjuers aggravera les déséquilibres économiques du Var caractérisés par une sous industrialisation caractéristiques des pays économies sous-développées. En second lieu, il aggravera les effets de domination sur l'économie varoise dont les emplois seront pourvus par une main d'œuvre immigrée et dont les centres de décision se situeront à Paris et échapperont totalement aux élus locaux. En troisième lieu, ce modèle aggravera la coupure interne entre la bade côtière et le haut var créant une économie désarticulée et faisant au total du Var le « modèle le plus abouti de département colonial ». On retrouve là la rhétorique de la centralité en opposition à une province soumise qui est un de ressorts de l'argumentaire régionaliste développé notamment par des auteurs néo-occitan comme Robert Lafont⁵¹⁰. Ce développementisme occitan qui dénonce la colonisation de l'Occitanie permet en permet de fédérer d'autres groupes régionaux et régionalistes du Sud de la France engagés dans des causes similaires. Les revendications régionalistes sont mises en avant. C'est la défense de l'Occitanie face aux projets « venus d'en haut », de la « capitale ». Régionalisme et anti-militarisme deviennent désormais les deux volets d'un même combat pour le Verdon. Des contacts sont pris au cours de l'année 1972 avec les défenseurs du Verdon et les opposants au projet d'élargissement du camp militaire du Larzac mais aussi du plateau d'Albion, autant de lieux de luttes qui entrent en résonance avec la contestation varoise. 1972 voit ainsi la constitution côté Larzac, d'un comité inter-association « Larzac pour tous dont le but est de lutter contre l'extension du camp militaire du Larzac de 300 à 17 000 ha [voir carte cadastrale ci-dessous] En

⁵⁰⁵ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, pp. 323 et suivantes. Les textes en italiques ci-dessous sont des synthèses directement reprise de ce travail doctoral.

⁵⁰⁶ Cette distinction est empruntée à Jérôme Ferret. Voir sur le sujet : Ferret Jérôme. « Le néo-occitanisme dans les représentations territoriales des élites méridionales », in *Pôle Sud*, n°7, 1997, pp. 101-117.

⁵⁰⁷ Un autre argumentaire de type patrimonial est également développé autour de la défense de la nature. Il est mobilisé par un architecte iconoclaste Paul-Maurice Perrier-Morrillon lié à une riche héritière Germaine Ford de Maria installée sur la Côte d'Azur et membre fondatrice de l'URVN (Union Régionale Vie et Nature) réseau de résidents de la Côte d'Azur préoccupé par le développement anarchique de l'urbanisation sur la Côte d'Azur. Rédacteur en chef de la revue de l'URVN « SOS Vie Nature et Environnement », Paul-Maurice Perrier-Morrillon s'inquiète également de la pression urbaine de la côte qui commence à menacer des villages comme Fayence proche de Bargème, lieu de retraite de Germaine Ford de Maria. Ce répertoire d'action rejoindra les préoccupations des développementalistes régionalistes par la construction d'un projet de vaste parc naturel régional finalement abandonné mais dont le PNR du Verdon créée dans les années 1990 actualise les formes.

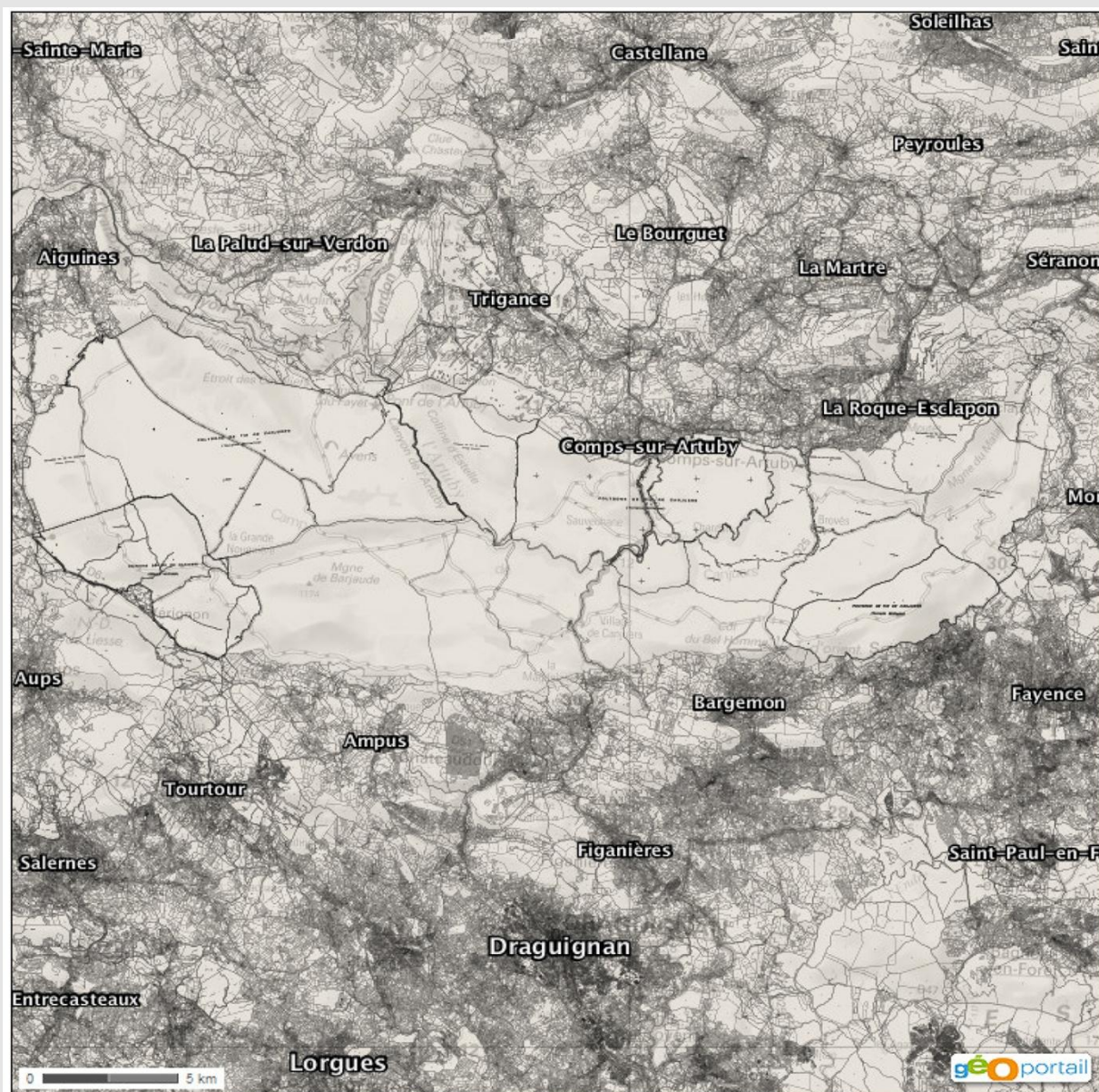
⁵⁰⁸ Cité par Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 324.

⁵⁰⁹ Voir Nicole Amphoux, *Mutations foncières et changements de la représentation dans les communes de l'est varois*. Thèse de troisième cycle d'Aménagement urbain, Aix-en-Provence, 1980. D'après ce travail, en 1975 plus de 50% des communes de l'arrondissement de Draguignan, le nombre de propriétaire est supérieur au nombre d'habitant. De même dans certaines communes du Haut Var, le nombre de résidences secondaires est supérieure au nombre de résidence principales dès le recensement de 1962, ces résidences secondaires étant la propriété de personnes d'origines locales qui ont gardé des attaches au pays en zone rurales. Ainsi sur le camp de Canjuers 261 occupants étaient occupants en résidence principales, 378 en résidences secondaires.

⁵¹⁰ Voir Robert Lafont, *Décoloniser en France*, Gallimard, 1971.

septembre 1972 naît le comité « Canjuers-Verdon » qui regroupe des marseillais et aixois revendiquant cette filiation régionaliste : « Notre action n'a rien d'isolé. Elle s'inscrit dans tout un ensemble de luttes menées dans le Midi depuis quelques années. Elle participe de la prise de conscience occitane qui se développe actuellement dans les régions méridionales. Des gens placés dans des conditions semblables aux nôtres se défendent : Le Larzac (...) »⁵¹¹.

Parcellaire Canjuers



Source : Géo Portail, IGN 2015

Toutefois, la situation n'a rien de comparable en 1972 : alors qu'il ne s'agit que d'un projet pour le Larzac, à Canjuers l'occupation des 35 000 hectares⁵¹² est une situation de fait. La plus grande opération d'expropriation militaire en France est inaugurée le 15 décembre 1970 par Michel Debré, ministre d'Etat chargé de la Défense nationale qui loue « la plus grande réalisation depuis la

⁵¹¹ Cité par : Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 330.

⁵¹² Canjuers regroupe un territoire de 35.000 hectares (acquis ou expropriés), dont 19 000 en landes et en parcours à moutons, 14 000 en bois, 1 500 en terres cultivables, et 370 en prairies. 300 habitants sont touchés (la commune de Brovès (90 habitants) dans sa totalité). 103 exploitants sont concernés dont 79 propriétaires (faire-valoir direct) et 24 fermiers.

deuxième guerre mondiale »⁵¹³. Plus de 100 propriétaires de terrains nus et 300 habitants résidents ont été contraints de céder leurs terrains à l'Etat : si 29 954 ha ont été acquis à l'amiable (soit 98% des dossiers d'expropriation), 300 ha ont été acquis par décision judiciaire afin de constituer un camp d'entraînement d'une emprise foncière totale de 34 652 ha. Le projet mettra au total 10 ans à se mettre en place puisque les expropriations prennent fin en 1974 et l'Ecole d'application du 60ème régiment d'artillerie est installée à Canjuers en 1976. Le succès de cette entreprise d'expropriation foncière s'explique par la faiblesse des ressources du répertoire d'action mobilisé. Le mode d'action mobilisé que ce soit l'interpellation directe des autorités par voie de presse utilisée par Maurice Parodi ou bien les rassemblements régionalistes à Brovès n'ont pas permis de peser face à un projet étatique soutenu par les élus locaux et notamment le plus puissant d'entre eux, Edouard Soldani, Président du Conseil général du Var et sénateur-maire de Draguignan. La position de celui-ci est ainsi relayée par ses lieutenants comme le conseiller général de Comps, M. Morel qui reste fidèle à la position de Soldani : le camp est une chance pour le Haut-Var, sa présence vient d'ailleurs compenser le transfert décidé par le Gouvernement Chirac de la préfecture de Draguignan à Toulon. Fort de ce soutien négocié dans la discrétion entre l'administration centrale et les élus départementaux, le projet n'a donc pas été l'objet de débats avec les habitants concernés et a pu s'imposer.

b) La construction d'un territoire face aux projets d'aménagement hydroélectriques et touristiques : les pays du Verdon

Si l'épisode de Canjuers témoigne de la faiblesse de la mobilisation locale face à l'action foncière étatique, en revanche les projets d'aménagement hydro-électrique et touristiques du Verdon (cf. encadré ci-dessous) sont pour la première fois l'occasion d'affirmer une nouvelle identité territoriale inter-départementale : les pays du Verdon.

Encadré N°6. Cinquante ans d'aménagement hydro-électrique sur le Verdon

Dans son travail sur le Verdon, Mathieu Leborgne⁵¹⁴ insiste sur le fait que l'une des raisons d'être de la mobilisation locale autour de Maurice Janetti réside dans l'anticipation d'un événement marquant du point de vue, géographique, social, économique et mental) : la construction à partir de 1974, d'un lac de retenue de plus de 2 000 hectares à la sortie des gorges du Verdon : le lac de Sainte-Croix (voir carte cadastrale ci-dessous). L'entreprise EDF en est l'acteur principal ; les locaux s'y présentent comme victimes comme l'écrit Jean Viard : « En 1973, EDF peut construire le barrage de Sainte-Croix sur le Verdon en inondant une vallée agricole et un village. La protestation existe mais le gouvernement parvient à la gérer »⁵¹⁵. Toutefois, cette faible mobilisation locale doit être replacée dans l'histoire de la vallée du Verdon dont l'identité est intrinsèquement liée aux entreprises d'aménagements hydro-électriques depuis le début du XX^e siècle :

« Dès les années 20 la vallée du Verdon est l'objet de projets d'aménagement hydroélectriques qui vont se poursuivre tout au long du XX^e siècle au point que « la naissance technique du territoire »⁵¹⁶ ait précédé et déterminée sa nouvelle identité territoriale. Une loi du 5 avril 1923 inféode toute dérivation de l'eau du Verdon à la construction d'une réserve en amont afin d'assurer un débit minimal aux avaliers agriculteurs (du Var, des Bouches du Rhône et du Vaucluse), consommateurs de l'eau du Verdon de la Durance pour l'irrigation de leur production. Or, entre la fin des années 1940 et la fin des années 1950,

⁵¹³ Cité par : Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 327

⁵¹⁴ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, pp. 370 et suivantes. Les textes en italiques ci-dessous sont des synthèses réalisées à partir de ce travail doctoral.

⁵¹⁵ Jean Viard, *Le Monde*, dimanche 30 juin et lundi 1^{er} juillet 2013, p. 9.

⁵¹⁶ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 375.

différentes retenues hydro-électriques virent le jour sur le cours du Verdon et de la Durance. Sur la Durance l'on peut citer le barrage Serre-Ponçon en 1959 et sur le Verdon les barrages de Castellane au dessus de Castellane en 1948 et de Chaudanne juste en aval en 1953. En 1957 est créée la Société du Canal de Provence qui a pour but d'étendre et de gérer le maillage hydraulique de Provence en le mettant à disposition des grandes villes du littoral et au développement de l'habitat non dans les zones de l'arrière pays non irriguées.

A la fin des années 1950, suite à ces réalisations, la loi du 5 avril 1923 était devenue caduque, toutes les garanties étant données aux avaliers pour la poursuite de leur usage hydraulique du Verdon et de la Durance. Les ingénieurs électro-hydrauliciens d'EDF ressortent alors des cartons un vieux projet de lac dans le site de Sainte-Croix datant de 1927 et le place à l'agenda. Le travail d'appropriation de la vallée commence dès 1958 : près de 700 dossiers sont traités, représentant 491 propriétaires directement concernés par les eaux du barrage d'une superficie de 22 km². Le village des Salles est le plus directement touché puisqu'il doit disparaître purement et simplement. Localement, l'affaire est vécue comme un drame. C'est l'instituteur des Salles qui mène la mobilisation qui toutefois revêt essentiellement la forme de négociations relatives aux expropriations. Celle-ci est cependant très largement contenue : sur les près de 500 dossiers d'expropriation, seule une vingtaine seront portés devant le juge des expropriations. Cette faible mobilisation a permis à EDF d'achever la construction des barrages de Gréoux débuté en 1967, de Quinson en 1972 et de Sainte Croix mis en eau en 1974 et totalement opérationnel en 1977. En contrepartie d'un prix raisonnable, EDF a promis aux locaux expropriés deux choses : un relogement décent et moderne (c'est-à-dire avec l'eau du Canal de Provence et l'électricité d'EDF) et une reconversion de leur activité agricole vers une future activité touristique prometteuse ».

Parcellaire Verdon/Canjuers



Source : Géo Portail, IGN 2015

De fait, l'eau vécue jusqu'alors comme une ressource purement hydro-électrique devient un atout majeur de développement touristique. L'enthousiasme autour de cette « planification linéaire aquatique » n'est pas partagé par tous : la logique touristique des élites économiques et la logique centralisatrice et aménageuse de l'Etat s'opposent et rend difficile la construction d'une dynamique collective (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°7. Les projets de conversion touristique d'une ressource hydro-électrique

Comme dans d'autres régions alpines⁵¹⁷, cette ressource hydroélectrique est convertie en ressource touristique. La conversion de l'économie verdonienne est cependant plus tardive et est le fait des élites économiques marseillaises comme le rappelle Mathieu Leborgne⁵¹⁸ :

« En 1967, les élites économiques de la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille préoccupées par l'insertion régionale du complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer relaie le discours planificateur des aménageurs de la DATAR : à toute extension

⁵¹⁷ Philippe Veitl, *L'Invention d'une région : les Alpes françaises*, Presses Universitaires de Grenoble, 2012.

⁵¹⁸ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, pp. 356 et suivantes. Les textes en italiques ci-dessous sont des synthèses directement réalisées à partir de ce travail doctoral.

urbaine d'envergure des grandes métropoles françaises doit correspondre un « poumon vert », espace de détente et de récréation des populations urbaines. Deux sites sont désignés : le Lubéron et le Verdon. C'est ce qui pousse ce qui est alors l'embryon de la collectivité régionale, le comité régional d'expansion à organiser dans le Verdon à Gréoux un colloque d'envergure destiné à réfléchir sur l'avenir et l'aménagement de cette zone rurale oubliée et réceptacle potentiel de ces nouvelles pratiques récréatives de nature. Des élus locaux varois et bas alpins, des fonctionnaires, des universitaires et des bureaux d'études se réunissent pour réfléchir au rôle que pourrait jouer le Verdon dans l'équilibre des relations ville-campagne régionales. Face aux limites des capacités d'accueil de la Côte d'Azur, le Verdon apparaît comme un terrain vierge idéal pour l'accueil de ces populations urbaines. La rivière est alors envisagée comme un monumental « escalier d'eau »⁵¹⁹ permettant aux occupants des 100 000 lits prévus sur zone de circuler dans ce futur « parc des loisirs et de la culture » en empruntant les marches de cet escalier c'est-à-dire les retenues d'eau existantes et en projet⁵²⁰. L'administration centrale défend quant à elle une logique d'équipement : l'eau d'EDF à Sainte-Croix est avant tout une eau hydroélectrique, le tourisme ne peut constituer l'élément central de la réflexion. C'est pourquoi, l'Etat décide après le colloque de Gréoux de mettre en place une structure dédiée à l'étude des aménagements dans la région du Verdon défendant une approche globale et non linéaire au fil de l'eau : la Commission Interdépartementale d'Aménagement de la Région du Verdon (CIARV). Promu par M. Ulhen, ingénieur agricole et chef du service régional de l'agriculture, l'idée consiste à utiliser les redevances d'EDF pour provoquer une opération d'aménagement global prévoyant un plan routier considérable et des infrastructures d'accueil très lourdes.

Par ailleurs, face à ces promesses de développement, les élus locaux restent dubitatifs, voire hostiles : elles ne sont envisagées comme rien d'autres qu'une colonisation particulière organisée depuis la ville et pour la ville. C'est donc une solution médiane qui va s'imposer à la faveur de l'émergence et de la structuration d'un imaginaire territorial renouvelé – les Pays du Verdon – porté par des acteurs locaux (élus et associatifs) relayés par la Région (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°8. Maurice Janetti et l'intercommunalité du Verdon

L'invention d'un nouveau territoire verdonien posé par les experts lors du colloque de Gréoux et le système d'action mis en place par les structures de la CIARV vont progressivement échapper aux acteurs qui l'ont porté pour être réapproprié par les élus locaux au premier rang duquel le maire de Saint Julien le Montagnier, Maurice Janetti comme l'explique Mathieu Leborgne⁵²¹ :

« Le 30 juillet 1971, à son initiative est créé le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de la zone du Verdon regroupant 20 communes haut varoises : 100 000 hectares peuplés de seulement 12 000 personnes. Le SIVOM travaille en concertation avec la CIARV tout en critiquant son périmètre et sa conception de l'aménagement que les élus du SIVOM juge trop linéaire et pas assez globale pour prendre en considération les communes les plus enclavées. Souhaitant un aménagement en profondeur du milieu rural, le projet du SIVOM est décliné par sept groupes de travail dont un consacré à la maîtrise foncière de aux plans d'occupation du sol. Ces commissions sont ouvertes à tous et ont pour but de définir collectivement le programme de travail du SIVOM présenté ensuite à la CIARV ».

L'intercommunalité mobilise ainsi un répertoire participatif converti en capacité d'action personnelle : « Maurice Janetti multiplie en effet les structures intercommunales de développement qu'il préside toutes lui-même, s'assurant ainsi de la maîtrise du territoire. La première structure intercommunale concerne l'alimentation en eau du haut var : le SIANOV (Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau du Nord-Ouest Varois) créé en 1968 regroupe 8 communes du SIVOM et permet le traitement de l'eau et sa distribution. La seconde est naturellement dédiée aux agriculteurs locaux : le SIDEVAR (Syndicat Intercommunal pour le Développement des Vacances Rurales et Familiales) voit le jour en janvier 1969 et a pour but de mettre à disposition des ruraux, et plus particulièrement des agriculteurs, des maisons familiales (au Lavandou, à Beaufort, Bauduen...). La structure concerne 13 communes situées dans la zone sud du SIVOM. Puis viendront le SIENOV (Syndicat Intercommunal d'Electrification du Nord-Ouest Varois), le CARPOS (Comité d'Aménagement Rural par les Œuvres Sociales) regroupant un ensemble d'actions sociales et sanitaires pour les personnes âgées, handicapées ou en difficulté, une résidence de retraite municipale (« le Verdon »), une radio locale (radio Verdon), une école intercommunale de musique, de danse et de théâtre du haut Var...

La CIARV mise en place par le ministère de l'agriculture et la Région trouve ainsi en Janetti l'interlocuteur principal de l'animation des territoires verdoniens mais aussi l'incarnation d'une vision d'avenir pour l'aménagement de la région. C'est pourquoi, comme calqué sur les précédents inaugurés par le SIVOM de la zone du Verdon, la CIARV va organiser ses travaux sous forme de commissions thématiques (groupes sectoriels techniques) et de groupes géographiques. En octobre 1972, le bureau coordinateur de la CIARV entérine les propositions faites par Janetti d'extension du périmètre de travail de la CIARV (à tout le canton de St André les Alpes dans les Alpes de Haute Provence et à 6 communes du canton de Barjols dans le Var au sud

⁵¹⁹ Michel Marié (en collaboration avec Christian Tamisier), *Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Librairie des méridiens, 1982, 176 pages.

⁵²⁰ C'est à cette époque qu'apparut une spéculation foncière intense notamment sur les terrains situés autour du futur lac de Sainte-Croix (commune d'Aiguines où le prix de certaines terres a augmenté de 100% en 124 jours ; Ce fut la période « Verdon, seconde Côte d'Azur ». Voir : Michel Delenne, Jean-Louis Parisi, Jean Viard, (sous la responsabilité du professeur Parodi), *Approche comparative des structures foncières et de leurs rôles dans l'aménagement du Parc Naturel Régional du Luberon et de la zone d'aménagement du Verdon*, Bureau Méridional de Planification, 1970, 228 pages dactylographiées.

⁵²¹ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, pp. 335 et suivantes. Les textes en italiques ci-dessous sont des synthèses réalisées à partir de ce travail doctoral.

de la zone). Il met en place 9 groupes géographiques afin d'appréhender au mieux la diversité des territoires verdoniens et neuf groupes sectoriels thématiques dont celui sur la maîtrise foncière repris du SIVOM. Convaincue d'avoir trouvé en Janetti un leader politique local pour mener à bien le destin du Verdon, l'administration centrale opère la passation de pouvoir aux élus locaux en juin 1975. Le préfet de Région et l'Etat proposent en effet la création d'une structure de gestion intercommunale (sous la forme d'un syndicat mixte) calquée sur l'esprit et la forme de la CIARV ; le 12 décembre 1975 naît le comité provisoire du Syndicat Mixte des Pays du Verdon. 63 communes (réparties dans 10 cantons, organisées en 3 syndicats intercommunaux), les deux départements (Var et Alpes de haute-Provence) et l'Etablissement Public Régional en sont les membres⁵²².

Désormais aux mains des élus locaux, la politique de développement local passe par l'organe décisionnel du SMPV ; son bureau⁵²³ présidé par un élu régional. L'équilibre dans la répartition interdépartementale est respecté : 4 Conseillers généraux de chacun des deux départements sont présents au bureau afin de faire entendre les voix les plus géographiquement fidèles de l'emprise interdépartementale du SMPV. Pour compléter la structure de gestion, et dans la continuité des méthodes de travail de la CIARV, le 7 février 1976 est créée l'AREA (Association Régionale d'Animation des Pays du Verdon) ; c'est la formalisation du partenariat entre les élus et la société civile (associations, professionnels, chambres consulaires...) tel qu'il fonctionnait déjà entre la CIARV et l'association « Animation – Information » présidée alors par Maurice Janetti. C'est d'ailleurs ce même Janetti qu'on retrouve à la présidence de l'AREA, lui donnant une orientation largement inspirée de ces engagements associatifs déjà anciens auprès des foyers de jeunes et d'éducation populaire notamment. Plus souple que le SMPV puisque cette fois émancipée de la tutelle préfectorale, l'AREA a un rôle d'animation et d'information tournée vers la société verdonienne. Deux organes joueront un rôle central pour l'AREA : son bulletin d'information : « Rive droite, Rive Gauche » dont le premier numéro sort en juin/juillet 1976⁵²⁴, le bureau de l'AREA, constitué en partie d'élus, de socio-professionnels et d'associations. Peu après la visite de Gaston Deferre alors président du Conseil régional dans les terres verdoniennes le 10 décembre 1976, le Ministre de l'intérieur signe le 16 décembre 1976 le décret autorisant la création du Syndicat Mixte d'Aménagement des Pays du Verdon »⁵²⁵.

La Région s'intéresse vivement au projet intercommunal de Janetti qui devient *de facto* une opération typiquement régionale⁵²⁶ : deux départements sont concernés pour ce pays situé au cœur de la région qui représente une sorte de condensé des problèmes de l'arrière-pays. Ecartant les projets étatiques marqués par l'importance des projets d'infrastructures routières, l'EPR est à l'origine de la contre-proposition laissant aux élus le rôle de maître d'œuvre. A l'été 1975, le SIVOM a pu ainsi élaborer un programme différent avec modification des objectifs et du financement grâce aux ressources régionales. Profitant des conflits interdépartementaux propres aux territoires verdoniens, la Région négocie la présidence de l'association dénommée Syndicat Mixte des Pays du Verdon et apporte l'essentiel du financement du

⁵²² Les principales orientations de l'action du SMPV sont les suivantes : la maîtrise du foncier pour faire face notamment aux spéculations immobilière, la protection des espaces naturels et du patrimoine bâti, le renforcement des structures économiques traditionnelles (artisanat et agriculture), le développement d'un accueil diffus « pour éviter la privatisation des rives du Verdon », l'amélioration des conditions de vie de la population permanente (y compris à travers les questions de circulation et de transports collectifs).

⁵²³ Le bureau est composé ainsi : Président : A. Samat (maire de Peynier (13), Conseiller général du canton de Trets dans les Bouches-du-Rhône, Conseiller régional) ; Vice-présidents : M. Janetti (maire de Saint-Julien-le-Montagnier (83), Conseiller général du canton de Rians, président du SIVOM du Verdon), A. Vial, Conseiller général du canton de Moustiers (04), Conseiller régional, Mme Beguin Le Bellegou, maire d'Aups (83), Conseillère régionale, M. Boniface, maire de Castellane (04), M. Bourachau, maire de Moustiers (04), Président du SIVOM des Alpes de Haute-Provence, M. Denans, maire de Montmeyan (83), Conseiller général du canton d'Aups, M. Jassaud, maire de Bargème (83), Président du SIVOM de la Bruyère, M. Leth, maire de Demandolx (04), Conseiller général du canton de Castellane, Conseiller régional.

⁵²⁴ Là encore, le précédent inauguré par la revue « Rive gauche » sert de modèle sur la solidarité entre les deux rives du Verdon dans le but de fonder plus encore cette interdépartementalité naissante. Le bulletin « Rive gauche, rive droite » ne vivra que quelques mois. Il sera remplacé dès la fin de l'année 1976 par ce qui deviendra l'organe d'information conjoint du SMPV et de l'AREA : le « Journal des Pays du Verdon » puis « La lettre du Verdon », mensuel distribué gratuitement aux habitants de la zone du SMPV. En outre, un bulletin trimestriel « Terre du Verdon » viendra compléter les moyens d'information mis à la disposition des habitants afin de renforcer plus encore le sentiment d'appartenance locale à une même entité territoriale autour du Verdon.

⁵²⁵ La culture et le combat soutenus par le SMPV passent par son opposition à certains mouvements d'intérêts pour le Verdon. Ainsi en 1974, est créée l'association « Tourisme et loisirs dans le Verdon » (par des aixois). Le SMPV marque son opposition au développement de ce type de structures, usagères urbaines du Verdon, symbole selon eux de « la colonisation du Verdon par la ville ».

⁵²⁶ Comme l'exprime le nom de l'association d'animation : Association Régionale d'Animation des Pays du Verdon, souligné par nous.

programme d'équipement coordonné et concerté entre collectivités territoriales.⁵²⁷ L'on voit bien à travers cet exemple comment la création de pays aux périmètres interdépartementaux constitue une ressource pour la Région qui peut ainsi trouver une marge d'action supplémentaire grâce à ce jeu d'échelle qui la place au-dessus et donc la légitime dans un rôle d'incitateur de projets de développement locaux.

La chronique du projet hydro-électrique de Sainte Croix illustre bien la manière dont les territoires verdoniens réagirent à ce nouvel envahissement, après le camp de Canjuers : entre stratégies de victimisation et acceptation tacite des effets sur une vie locale jusqu'alors bien tranquille, ce « traumatisme historique »⁵²⁸ renouvelle les modes de leadership locaux et régionaux et place les programmes régionaux au premier rang des ressources d'action des nouveaux pouvoirs décentralisés.

2.1.2. L'action foncière au service d'un nouveau leadership territorial : Maurice Janetti

De fait, l'action foncière s'enracine dans ces envahissements successifs du Verdon qui imprègnent la façon dont les nouveaux leaders politiques vont concevoir le rôle des institutions intercommunales et régionales.

Une alliance se noue durablement entre ces deux niveaux, l'action régionale mettant à disposition ses ressources auprès des Pays du Verdon via un dispositif de contractualisation régional innovant : les Programmes Locaux d'Aménagement Coordonnés (PLAC). Organisés par vallée, pays ou canton sur la base de Syndicat d'Etudes et de Programmation, SIVOM ou Syndicats Mixtes, il consiste en un contrat de développement entre ces structures et l'Etablissement Public Régional visant à mettre à leur disposition un ou deux techniciens ainsi que des enveloppes de crédits grées annuellement. Ce mode d'action publique contractuelle laisse une grande marge de manœuvre aux élus locaux qui peuvent ainsi décider de développement de leur territoire et du choix des opérations et actions qui en découlent. Cette possibilité sera utilisée largement par Maurice Janetti, le territoire des Pays du Verdon constituant un lieu privilégié d'apprentissage de ce nouveau répertoire d'action. La proximité entre l'équipe régionale et les équipes de Janetti est attesté par de nombreuses mobilités professionnelles témoignant de la circulation des acteurs et des pratiques⁵²⁹. En témoignent les parcours de Loïc Fauchon, secrétaire général de

⁵²⁷ A titre d'exemple, en 1977 le Verdon avait bénéficié depuis 1976 de 9 millions de subventions régionales contre 1 million de subvention étatiques. Sources : Frédérique de Gravelaine, « Un pays, une culture, un combat », *L'Unité*, vendredi 7 janvier 1977.

⁵²⁸ Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Métropole/Région : une gouvernance sédimentée et incarnée », in Pouvoirs Locaux, *Stratégies territoriales Régions et métropoles Quelles règles du jeu ?*, n°96, 1/2013.

⁵²⁹ L'engagement fort de la Région alors présidée par Gaston Defferre contre le projet de barrage de Chasteuil de 1979 à 1981 aura raison de ce dernier projet en aval de Castellane. Gaston Defferre missionne en effet Maurice Parodi pour composer un comité d'experts chargés de donner un avis aux élus régionaux sous forme d'une commission d'enquête régionale à laquelle participe les élus de la Région et des Départements concernés. Rassemblant des militants scientifiques réputés comme Haroun Tazieff ou Alain Bombard, la commission émet en novembre 1979 un avis fortement défavorable au projet qui sera enterré définitivement avec l'alternance de 1981 et l'arrivée de Gaston Defferre au ministère de l'Intérieur. Cet exemple montre désormais l'importance de l'expertise dans le répertoire d'action collective mobilisé par les opposants au projet au premier rang desquels Maurice Janetti et Maurice Parodi dont les actions ont réussi à mettre un terme aux velléités aménagériales d'EDF dans la vallée. Toutefois, un dernier combat animera Maurice

l'Association Régionale des Pays de Verdon, devenu collaborateur de cabinet de Gaston Defferre puis plus tard, Président du Conseil mondial de l'Eau ou encore de J-L.U secrétaire général du syndicat mixte du Pays du Verdon qui fort de cette expérience dans le Verdon et du réseau relationnel régional qu'il a acquis, deviendra par la suite chef du service foncier à la Région entre 1984 et 1992.

Cet investissement particulièrement fort des élus et techniciens dans les problématiques du développement local, explique que le Pays du Verdon soit un des principaux « clients »⁵³⁰ de l'action foncière régionale. Face au développement des résidences secondaires et des projets touristiques de promoteurs, Maurice Janetti explique : « *Il est fondamental de préserver non pas l'espace rural, mais l'espace de production, c'est-à-dire notre usine à blé, à vignes et à moutons* »⁵³¹. Tout en exprimant sa volonté de solidarité entre monde rural et urbain pour organiser les vacances de travailleurs, Maurice Janetti défend l'idée d'un tourisme maîtrisé basé sur des petits campings municipaux et des petites bases de loisirs répartis sur l'ensemble du territoire verdonien et non concentré sur les rives de la rivière. C'est pour maîtriser cet espace que le SMPV se lance également dans une politique de maîtrise foncière pour contrecarrer les projets des promoteurs et pour garantir l'outil de travail des agriculteurs. Pour le SMPV c'est une des conditions du maintien de l'activité économique. Le développement des résidences secondaires provoque en effet une concurrence et une hausse du foncier contre laquelle les agriculteurs ne peuvent faire face. L'aide de la Région qui permet l'achat de très grands terrains grâce à des subventions pouvant aller jusqu'à 90% pour les réserves foncières est alors déterminante. En 1978, une étude réalisée par l'Association Régionale d'Aménagement des Pays du Verdon (cf. annexe 2) mentionne ainsi « *22 acquisitions déjà réalisées par le Syndicat mixte des Pays du Verdon* ». Il explique également que le Verdon soit au centre d'une expérimentation foncière visant à tester un nouveau dispositif d'action foncière régionale : les contrats de servitudes de droit privé à fin d'utilité publique. De fait, entre 1977 et 1979, la Commission foncière de l'EPR suit attentivement le contrat d'étude passé sous maîtrise d'ouvrage du Pays du Verdon à l'Association d'Aménagement Régionale des Pays du Verdon. D'un montant conséquent pour l'époque (463 338 francs), cette étude vise explicitement la « *recherche de nouveaux outils de la maîtrise foncière* » en collaboration avec l'EPR comme l'explique son chef de cabinet J-P.G :

Janetti : l'opposition à la ligne à haute tension projeté par EDF dans le Verdon en 1997 et finalement annulée par le Conseil d'Etat suite aux différents recours associatifs en 2006. Cet épisode sera l'occasion de réactualiser la mémoire des combats passés contre EDF comme le souligne Mathieu Leborgne, *op.cit.*, pp. 469 et suivantes.

⁵³⁰ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 1.

⁵³¹ Cité par Frédérique de Gravelaine, « Un pays, une culture, un combat », *L'Unité*, vendredi 7 janvier 1977.

« J'avais fait une seconde proposition, que je n'ai pas eu le temps de mettre en œuvre, qui était une politique d'acquisition des servitudes... (...) qui partait du principe qu'il y avait des espaces qu'il ne fallait pas maîtriser mais dont il fallait maîtriser les fonctions, donc par exemple acheter des servitudes de non-clôture, acheter des servitudes de passage, voyez, de manière à ce que les espaces restent publics, enfin restent d'un usage collectif, tout en restant d'autorité privée je veux dire. J'avais fait une étude en proposant toute une série de servitudes qu'on pourrait créer. Bon et puis après je suis parti et c'est tombé dans l'oubli »⁵³².

Bien que cette expérimentation n'ait pas débouché⁵³³, elle est emblématique du répertoire d'action du développement local. Dans un document de 1978 intitulé *« Pour que dans 20 ou 30 ans les terres du Verdon nous appartiennent toujours, il faut agir dès aujourd'hui »*, les auteurs de l'étude présentent leurs objectifs : *« C'est en tant qu'instrument de conservation de certaines fonctions du milieu rural que les servitudes d'intérêt collectif semblent pouvoir participer utilement à la maîtrise du foncier »⁵³⁴*. Il s'agit donc d'une politique explicitement ruraliste qui emprunte aux théories marxistes l'idée d'usage collectif de l'espace tout en refusant toute *« aliénation collective »* ainsi que le précise le même document. La participation des habitants est activement recherchée : *« l'Action foncière Verdon revêt une dimension proprement politique, au meilleur sens du terme : l'association des habitants du Verdon à la réflexion et à la décision foncière »⁵³⁵*. Des réunions d'informations sont organisées à destination de certains groupes d'intérêt : maires, société intercommunale de chasse *« afin de préserver les possibilités de chasse dans les plus grandes propriétés boisées »*, centre intercommunal des jeunes agriculteurs du Haut-Var, président du syndicat ovin *« sur le problème particulier des éleveurs »*. Outre l'association de ces groupes d'intérêt, l'étude *« fait l'objet d'un débat lors de la foire de Saint-Julien le Montagnier et d'un stand à celle de Rians »*. Parmi toutes ces consultations, il semble cependant que ce soient les jeunes agriculteurs qui aient compté parmi les soutiens les plus actifs : *« les jeunes agriculteurs semblent les plus favorables à une telle opération, les plus âgées paraissent les plus réticents »*. Cette fracture générationnelle au sein du monde agricole est particulièrement marquée à l'époque, la rente foncière servant bien souvent de retraite à des agriculteurs âgés ne disposant pas de régime de retraite solvable. Ainsi que le précise, J-P.G, l'EPR intervenait souvent à la demande des jeunes agriculteurs :

« Il arrivait que le CNJA du coin, ou un groupement d'agriculteurs nous appelle en nous disant : « Voilà, on a un problème, il y a un alpage à vendre, il va être vendu à des Hollandais ou des Allemands, il faut maîtriser... », donc on appelait le Maire : « Monsieur le Maire, bon ben voilà, il y a un truc chez vous à vendre, il faut maîtriser, donc on est prêt à vous aider, est-ce qu'on peut vous voir ? Et on le voyait ».

Parmi les différents PLAC, le PLAC des Pays du Verdon apparaît ainsi le plus innovant du point de vue de l'action foncière puisque le SMPV procède à l'achat de terrains qu'il rétrocède ensuite aux communes et qu'il entreprend d'expérimenter de nouveaux usages du sol qui renouvellent des pratiques

⁵³² Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 19.

⁵³³ Elle s'est heurtée notamment à la position des services d'Etat.

⁵³⁴ Archives Régionales, état d'avancement de l'étude *« Pour que dans 20 ou 30 ans les terres du Verdon nous appartiennent toujours, il faut agir dès aujourd'hui »*, en date de juin 1978.

⁵³⁵ Archives Régionales, état d'avancement de l'étude *« Pour que dans 20 ou 30 ans les terres du Verdon nous appartiennent toujours, il faut agir dès aujourd'hui »*, en date de juin 1978.

traditionnelles paysannes de servitudes collectives. De fait, en réaction aux expropriations massives des grands projets de Canjuers et de l'aménagement hydroélectriques de la vallée, la maîtrise foncière du territoire est perçue comme une des conditions déterminantes de la maîtrise de son développement. Les associations de développement local du Pays du Verdon, relais des politiques régionales de développement local, ont donc été des lieux d'apprentissage et d'expérimentation privilégiés du répertoire d'action foncière régionale.

Au-delà, cette communauté de pratiques et d'action est aussi le lieu de construction d'un nouveau leadership territorial, celui de Maurice Janetti qui renouvelle la figure notabiliaire classique. Fils d'immigrés italiens ayant fui le fascisme dans l'entre-deux guerres, né en 1933 à Seillons dans le Var, il est nommé en 1959 jeune directeur d'école du petit village de Saint Julien le Montagnier. Maurice Janetti vit ce métier sous le registre de l'engagement militant. Nommé par la Fédération des Œuvres Laïques (FOL), dès le début de sa carrière d'instituteur à Saint Julien-le-Montagnier, responsable départemental des Foyers ruraux des jeunes et d'éducation populaire, ce réseau des foyers d'éducation populaire joua un rôle important dans sa carrière locale, lui permettant de développer un important réseau relationnel dans des segments variés de la société rurale⁵³⁶. Il acquiert grâce à cette position une réputation sociale qu'il convertit dès 1965 en capital politique puisqu'il est élu maire de Saint-Julien en 1965. Il accroit rapidement sa capacité d'action aux communes voisines en développant une politique intercommunale active par la création de nombreux syndicats intercommunaux regroupés en 1975 avec l'aide de l'Etat et de la Région en un unique Syndicat Mixte des Pays du Verdon. Il résume ainsi son engagement comme il l'exprime lui-même : « *Tout ce que j'ai entrepris sur le plan collectif, tous mes actes, toutes mes déclarations, toutes mes interventions s'inscrivent dans une seule mission : l'organisation des solidarités intercommunales* »⁵³⁷. Pour réaliser cette entreprise, il mobilise largement des financements régionaux programmés dans le cadre des PLAC qui élargissent sa capacité d'action et lui permettent de promouvoir un nouveau répertoire d'action (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°9. « Un pays, une culture, un combat », la cause de Maurice Janetti

Le SMPV ainsi que l'AREA créés avec l'aide de l'EPR travaille sous une même bannière inscrite en en-tête de chacun des documents officiels et qui résume la cause de l'engagement de Maurice Janetti pour son territoire : « Un Pays, une culture, un combat ».

« Pour exprimer ce point de vue, Maurice Janetti crée en juin 1972 un organe de propagande de l'association « Information-animation » qu'il préside intitulé « Rive gauche » dont la photo de couverture du premier numéro place en une le village des Salles du Verdon voué à disparaître sous les eaux du barrage de Sainte-Croix. L'éditorial de Janetti résume le projet : « Ce mensuel est né dans le nord-ouest varois et sur la rive gauche du Verdon. Mais sa vocation n'est pas limitée cette région. Nous le destinons au « milieu rural », et pas celui d'un seul département »⁵³⁸. Défendant un point de vue partisan, cette revue ouvre régulièrement ses colonnes aux opposants de Canjuers comme Maurice Parodi pour le comité de Canjuers-Verdon⁵³⁹. Maurice Janetti établit dans ces colonnes un programme d'action clairement marqué par les idées régionalistes du développement local :

⁵³⁶ Comme le souligne Mathieu Leborgne, un grand nombre de domaines de l'animation locale était alors pris en charge par les foyers ruraux. Ainsi par exemple, la petite station de ski de Vauplane (aujourd'hui désuète), au-dessus de Castellane, ouverte le 26 décembre 1975, fut gérée par l'Association d'Education Populaire « Le Roc » à Castellane (Rive gauche, rive droite, n°1, juin-juillet 1976). Les gestionnaires privés se confrontaient alors dans le Verdon et sur tous les fronts à la politique et au réseau associatif mis en place par Janetti. Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 366.

⁵³⁷ Maurice Janetti, « Les communes rurales et la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°1, 1989, pp. 10-12.

⁵³⁸ Editorial signé par Maurice Janetti, *Rive Gauche*, n°1, oct.-nov. 1973.

⁵³⁹ *Rive Gauche*, n°4, nov. 1972.

« C'est à nous de prendre en charge notre destin. Nous avons dormi assez longtemps »⁵⁴⁰ Le retour aux racines culturelles et la connaissance de l'histoire du patrimoine local sont les deux fers de lance de ce travail de mise en mouvement de la société locale : le mouvement « Information-animation » revendique de faire partie de l'Occitanie et du mouvement régionaliste qui en découle, prenant appui sur la légitimité de son ancrage agricole : « L'agriculture est la principale ressource des occitans » écrit-il ainsi dans sa revue⁵⁴¹. Cette prise de conscience d'une culture occitane partagée dépasse les frontières du Verdon et un article de la revue présente ainsi la spécificité de la situation bretonne et de son combat culturel. Une rubrique spécialement dédiée à l'histoire locale (origine des villages, étymologie, coutume...) a une bonne place dans chaque numéro »⁵⁴².

Parmi celle-ci, un héritage est plus particulièrement revendiqué par Maurice Janetti. Il s'agit de la tradition socialiste républicaine varoise⁵⁴³ que Janetti mobilise pour en réactualiser les luttes dans une situation d'opposition au pouvoir central.

Son apprentissage des rôles et des pratiques politiques qu'il contribue à renouveler lui permet de conquérir des positions de pouvoir au sein du Département et de la Région. Membre du CERES de Jean-Pierre Chevènement et du Parti Socialiste, Maurice Janetti devient incontournable dans le Haut-Var, entamant une véritable carrière politique: conseiller général du canton de Rians (1973-1998), puis conseiller régional (1978-1984), il accède au mandat national de sénateur (1978-1986) à 45 ans suite à la mort de Pierre Gaudin⁵⁴⁴, et enfin de député (1986-1988, 1996-1999), incarnant celui qui fait entendre la voix des gens des pays du Verdon jusqu'à la capitale où il dispose de relais dans les réseaux socialistes⁵⁴⁵. Dans un contexte de délitement du leadership d'Edouard Soldani, il représente un rare cas de renouvellement des élites politiques socialistes dans le Var comme le souligne Frédéric Sawicki qui dresse de lui ce portrait :

*« (...) Ancien instituteur, franc-maçon, natif de Saint-Julien, Conseiller général du canton de Rians, président de la commission de l'agriculture au conseil général de 1976 à 1985 et défenseur de la viticulture varoise sur le plan parlementaire de 1978 à 1988, où il passe notamment pour avoir obtenu la chaptalisation pour les côteaux de Provence en 1982. Elu d'un canton où l'agriculture est en expansion grâce à l'irrigation permise par le canal du Verdon, militant sensible aux questions écologiques, il a su incarner le renouveau du monde rural grâce, il est vrai à la manne de la taxe professionnelle d'un barrage EDF. La création de multiples syndicats intercommunaux et la présidence, depuis 1983, de la Fédération des élus socialistes et républicains, lui ont permis de mobiliser de nombreux élus de l'arrondissement de Brignoles. Son cas illustre le renouvellement relatif qui s'est opéré dans les cantons ruraux au sein du milieu socialiste, en même temps que sa faiblesse, liée à la grande dépendance à l'égard de réseaux agricoles en voie de transformation profonde »*⁵⁴⁶.

De fait, il exerce son influence par de multiples organisations liée au monde agricole et plus largement rural. Outre son rôle au CERES, à la Fédération des Œuvres Laïques et dans de nombreuses structures associatives de développement local, il est également investi dans une association nationale qui aux dires de nos interlocuteurs a joué un rôle actif dans la problématisation de la politique foncière régionale : Espace 90. Maurice Janetti fait alors partie de ces jeunes élus qui « *entendent mettre en œuvre une*

⁵⁴⁰ *Rive Gauche*, n°2, août 1972

⁵⁴¹ *Rive Gauche*, n°2, août 1972, p. 6.

⁵⁴² Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p 362 et suivantes. Les textes en italiques ci-dessus sont des synthèses réalisées à partir de ce travail doctoral.

⁵⁴³ Maurice Agulhon, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.

⁵⁴⁴ Agriculteur de profession, Pierre Gaudin fut Maire du Luc sous la V^e République et parlementaire socialiste du Var : Député (1962-1977) puis Sénateur (1977-1978).

⁵⁴⁵ L'on peut ainsi mentionner son poste de chargé de mission au cabinet de Jean Poperen dont il partage les idées autogestionnaires suite à sa défaite aux législatives en 1988

⁵⁴⁶ Frederic Sawicki, *op.cit.*, pp. 262-263.

politique audacieuse d'aménagement rural, de construction de logements collectifs, ou d'aménagement de zones artisanales »⁵⁴⁷, autant de politiques pour lesquelles la ressource foncière est déterminante. Compte tenu du fait qu'« avant 1977, aucune mairie importante, aucun poste stratégique au Conseil général ou au Conseil régional ne sont occupés par des membres de ce courant », on fait l'hypothèse ici que les engagements associatifs multiples de ce jeune militant CERES va lui permettre de compenser un déficit de ressources institutionnelles et partisans et explique pour partie son engagement dans ces structures associatives ou syndicales, lui permettant de renouveler le mode de leadership territorial. Le territoire recomposé des « Pays du Verdon » à cheval entre les deux berges de la rivière, devient ainsi le creuset de son leadership au point qu'il s'y identifie lui-même. Surnommé le « roi du Haut-Var »⁵⁴⁸, il se définissait lui-même comme « l' élu des hectares »⁵⁴⁹ comme l'ont indiqué nos interlocuteurs, revendiquant l'attachement affectif qui l'unissait à la terre du Verdon jusqu'à sa mort en 1999 (voir encadré ci-dessous).

Encadré N°10. La mémoire de Maurice Janetti, « une certaine idée de la France »

La mort de Maurice Janetti survenue en juillet 1999 ne sonne pas l'arrêt de l'attraction qu'il exerce sur le territoire. Ses camarades socialistes et ses supporters locaux entreprennent une entreprise de patrimonialisation identitaire de sa mémoire politique sous différents registres : attribution de son nom à divers édifices publics, écriture de sa biographie mettant en scène son action politique ou bien défense de son héritage intercommunal à travers le Syndicat des Pays du Verdon face à l'entreprise de construction d'un Parc naturel du Verdon. La nécrologie que lui dresse en octobre 1999 Laurent Fabius alors Président de l'Assemblée Nationale⁵⁵⁰ relève de cet exercice et nous semble intéressante à rapporter par l'image folklorique qu'il construit du personnage et qui nous permet de mieux saisir la dimension charismatique de ce leadership qui réactualise la figure des « hussards noirs de la République » :

« Maurice Janetti était un homme de la Méditerranée (...) Fidèle au souvenir de ses parents Hermitte et Madeleine, fidèle à ses racines, Maurice Janetti n'oubliait jamais de se présenter comme un fils d'immigré. Au début de l'été, la mort l'a emporté dans son sommeil. (...) C'est dans l'ancienne école où il avait débuté qu'il avait logé sa mairie. Il y occupait en tant que maire l'ancien bureau du directeur. Comme les autres enfants, avec les cahiers et les encrriers, il y avait apporté autrefois du bois pour se chauffer, une gamelle pour manger. Il avait le souvenir lumineux de ces années d'orgueilleuse pauvreté. De là venait sans doute l'origine de son engagement. C'était là qu'il avait compris qu'en République c'est par le mérite que devait se former l'élite. De la blouse grise des hussards noirs à son écharpe bleu blanc rouge, une manière de dire, avec la fédération des œuvres laïques ou par la création de centres de vacances pour enfants, que la boucle était bouclée. Vêtu d'un éternel costume de velours noir, Maurice Janetti était un personnage de Frédéric Mistral. Il en parlait la langue qu'il avait apprise enfant et jamais oubliée. Il en portait le gilet brodé dans lequel on glisse une montre de gousset. (...) En matière d'environnement, partisan spontané du développement durable, Maurice Janetti aurait rendu des points à beaucoup. Pour défendre une certaine idée de la France méridionale, agreste et pastorale, c'est en batailleur acharné qu'il menait de durs combats. (...) Cette fascination pour la nature coexistait avec le fait qu'il était chasseur et, même sans doute un peu braconnier. Sous la garde de son chien Icare, avec son fusil, renards et bécasses le saluaient et le respectaient, assurait-il avec le plus grand sérieux. En matière d'intercommunalité, Maurice Janetti avait su réaliser. Sur chaque berge du Verdon, des communes, des cantons, les Alpes de Haute Provence et le Var, se regardaient en chiens de faïence. Pour sauver un territoire et des paysages, pour faire s'asseoir à une même table tous ceux que l'avenir d'une vallée concernait, Maurice Janetti avait piqué une colère comme il en avait l'habitude, terrible, brève et dépourvue de rancune. Des emplois, une activité, des ressources en eau, des myriades de villages magnifiques, le Verdon, voilà ce qu'il avait su préserver. Quand on le félicitait, il se contentait de répondre 'j'avais un projet et je voulais le faire partager'. Maurice Janetti ne mettait pas son drapeau sans sa poche. A Gauche une fois pour toutes. (...) Il avait embrassé une fois pour toutes la cause républicaine en rejoignant le parti socialiste aux côtés de Jean-Pierre Chevènement. Par la suite, il avait professé en économie des opinions qu'il partageait avec Jean Poperen devenu son ami. (...) C'était aussi, avant l'heure, un défenseur de la ruralité. La ville, il n'y venait guère et ne l'aimait pas. Il préférait les fontaines de sa 'terre promise' au béton des agglomérations. 'Un village qui lit est un village qui vit' disait-il. Au volant de sa voiture, sorte de bureau encombré de journaux, il arpentait sa vaste circonscription en allant à travers la montagne au devant de ses administrés. Visitant toutes les communes, il leur parlait dans une des permanences qu'il se faisait un devoir de tenir. Qu'il vente, qu'il grêle, dans l'orage ou la canicule, pour voir un ami secrétaire de section allant gaillardement sur ses 90 ans, il avalait encore quelques dizaines de kilomètres supplémentaires. Bien sûr, il pouvait arriver en retard. C'était même chez lui une règle. Mais quand on a un député qui, chemin faisant, fait son marché de fromages de chèvre ou tombe en arrêt devant un âne et qui, après l'avoir

⁵⁴⁷ Frederic Sawicki, *op.cit.*, p. 271.

⁵⁴⁸ Mathieu Leborgne, *op.cit.*, p. 368.

⁵⁴⁹ Entretien M.D, 22/08/12, p. 3.

⁵⁵⁰ Déclaration de M. Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, à l'occasion du décès de Maurice Janetti, député PS du Var, Paris le 6 oct. 1999. Source : <http://www.assemblee-nationale.fr>, le 2 nov. 1999.

acheté à son propriétaire ébahi, entreprend de le faire grimper dans son véhicule pour ne pas s'en séparer, il faut s'attendre à presque tout. Qu'importe d'ailleurs puisque à quelque heure qu'il arrive, Maurice Janetti devant l'assistance improvisait un discours qui rappelait davantage, en matière de club, les Cordeliers que l'Interallié, citait de mémoire Neruda dont il affectionnait le 'canto general' et emportait l'adhésion. Il ne se ménageait pas. Mes chers collègues, Le peuple des hautes terres, orphelin, a accompagné son cercueil recouvert du drapeau tricolore ».

Au total, l'action foncière régionale a permis d'affirmer et de légitimer dans le Verdon un nouveau leadership construit autour d'un territoire interdépartemental recomposé autour des conflits fonciers traumatiques imposés d'en haut. Elle s'inscrit au-delà dans une opération de spatialisation multi-scalaire qui tisse des liens entre la production d'une localité - les Pays du Verdon - et d'un territoire aux contours plus étendus- la Région - par la mobilisation d'un répertoire régionaliste : le développementalisme occitan.

2.2. Un entrepreneur d'action foncière en milieu périurbain : l'émergence et la promotion fragile d'un maire « technotable » dans le massif de Sainte-Victoire

Proche du fief de Maurice Janetti, la commune rurale de Pourrières, dans le même département du Var, constitue le second terrain de notre enquête sur l'action foncière rurale de l'EPR.

On s'est focalisé sur le choix de la commune de Pourrières, petite commune du Var occidental de 1270 habitants en 1975, dont le village est posé dans la plaine au pied du massif de Sainte-Victoire. La commune de Pourrières fait partie des quelques cinq cents communes de la région qui ont bénéficié d'une subvention de l'EPR au titre de la politique régionale entre 1974 et 1986. En février 1986, elle a bénéficié d'une subvention de la Région pour l'acquisition d'une réserve foncière (le domaine de Roquefeuille) de 426 hectares d'un montant de 4 348 000 francs, soit un taux de subventionnement de 90%. Cette acquisition s'inscrit donc dans la politique de subventionnement des grandes réserves foncières communales à destination des petites communes rurales menée par l'EPR. L'usage de ce dispositif d'action foncière régionale est ainsi approfondi à partir d'un dossier.

Après avoir retracé la trajectoire du maire élu en 1977 avec le soutien des jeunes agriculteurs du village, nous nous intéresserons à l'usage du dispositif régional au profit d'un projet local.

2.2.1. Le Maire de Pourrières, un « technotable » du développement local

Nous accordons ici une attention particulière au parcours de Michel D. élu Maire de Pourrières en 1977. Sa trajectoire est en effet emblématique: elle est significative du repeuplement néo-rural que connaît la commune à l'époque, du renouvellement des élites locales et des effets de recomposition des clientèles locales que cela entraîne, à travers un processus de notabilisation d'un expert technicien mobilisant les ressources régionales pour conforter son leadership.

a) L'installation à Pourrières et la socialisation au monde viticole

Elu Maire de Pourrières en 1977, M.D ne présente pas les caractéristiques d'un notable traditionnel. Natif de l'Ardèche, M.D a fait ses études de géographie à Aix-en-Provence dans les années soixante avant de démarrer une carrière professionnelle d'enseignant à Avignon puis de réussir en 1966 le concours de chercheur à l'ORSTOM (Office de la Recherche Scientifique d'Outre-Mer⁵⁵¹) ce qui lui permet de partir en 1967 à Madagascar et en Afrique. C'est au cours de ces missions à Madagascar que M.D débute une thèse en géographie humaine et économique sur les migrations intérieures de Madagascar intitulée « *Des agriculteurs à la conquête des marais* ». On retrouve ici « *les élaborations idéologiques, comme les trajectoires personnelles de nombreux acteurs [qui] illustrent le va-et-vient permanent et fructueux entre ce qui se passe dans notre pays et ce qui se passe dans les pays dits alors 'en voie de développement'* »⁵⁵² qui caractérise les militants du développement local ainsi que nous l'avions précédemment noté. M.D est, en effet, engagé parallèlement dans une carrière militante avec d'autres collègues chercheurs. Comme beaucoup de militants de la génération de mai 68, ils font le choix de vivre en communauté :

« Avec un certain nombre dont Parodi⁵⁵³ (...) un psychologue, un sociologue et puis un architecte, à tous les cinq nous avons acheté une colline à Pourrières en 1965, parce que nous avions envie de vivre ensemble, c'était un espèce de projet semi-communautaire ».

Le choix du lieu, la commune rurale de Pourrières s'explique par la présence de foncier peu cher et par une attirance pour un monde rural proche et distant à la fois :

« Aix et les environs d'Aix étaient trop chers (...) on avait envie de ne pas s'éloigner trop d'Aix quand même, et dans un village dans lequel il serait agréable de vivre. Donc on a acheté en 1965, et puis on a commencé à s'intéresser à Pourrières, on n'avait pas encore de maison dessus, et on y venait très régulièrement le dimanche ».

Ce parcours résidentiel atypique est emblématique du bouleversement de la sociologie des campagnes que décrit Yannick Sencébé dans les années 1970 : « *La campagne va redevenir attractive pour de multiples raisons. Lieu préservé de la société de consommation où il serait possible de vivre une utopie politique à travers le 'retour à la terre' et l'expérience communautaire, telle est la vision de la génération de mai 1968. (...) Lieu où, à défaut de pouvoir changer la vie, il est possible de changer de vie, tel est le crédo des néo-ruraux qui, à partir des années 1980, vont tenter leur chance, 'prendre un nouveau départ' en créant leur propre emploi ou en bricolant dans l'économie informelle et l'entraide des réseaux 'd'anciens néo'. Lieu, enfin, où il est possible d'acquérir à moindre coût une maison*

⁵⁵¹ ORSTOM : Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, organisme aujourd'hui remplacé par l'IRD (Institut de recherche pour le développement). Etablissement français sous la tutelle des ministères chargés de la Recherche et de la Coopération, l'ORSTOM a été créée en novembre 1944 pour promouvoir la recherche dans les colonies françaises.

⁵⁵² Georges Gontcharoff, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », *Territoires*, n°431, oct. 2002.

⁵⁵³ Nous avons déjà évoqué Maurice Parodi à propos du Verdon. Il deviendra professeur d'économie à l'Université Aix-Marseille, connu notamment pour ses travaux sur l'économie sociale et solidaire.

individuelle »⁵⁵⁴. Ces différentes raisons sont ici imbriquées et marquent le début d'un processus de construction d'un lien particulier avec le territoire qui va s'approfondir avec le temps :

« On a commencé à connaître des gens, et puis alors Parodi a commencé à construire le premier, il a construit en 1969, X en 1971, et moi j'ai construit en 1973. Et donc notre connaissance de Pourrières c'était simplement (...) de connaître les artisans, on a fait travailler uniquement des artisans du coin, maçons, plombiers, électriciens, chauffagistes, peintres, etc... uniquement des gens du coin. On avait acheté à un paysan, qui deviendra d'ailleurs après un de mes Adjoints... »⁵⁵⁵.

La construction d'un habitat est aussi l'occasion d'un rapport avec le territoire, d'un processus d'ancrage dans le territoire. Pour M.D l'histoire s'accélère quand il est expulsé de Madagascar⁵⁵⁶. Rentré précipitamment en France, il s'attèle à terminer sa thèse de doctorat en géographie. Il s'installe alors à Pourrières au cœur du village puisqu'il loue *« un appartement dans la grande rue de Pourrières, en effet à 100 mètres de la coopérative et de la Mairie (rires)... »⁵⁵⁷*. L'allusion à la configuration des lieux n'est pas anodine : un certain nombre de travaux ont démontré combien la cave coopérative et la mairie constituaient des lieux de pouvoir dans la sociabilité provençale et varoise. Pierre Chabert⁵⁵⁸ montre ainsi comment la notabilisation emprunte un triangle du pouvoir coopérative-cercle-mairie : les ressources économiques de la coopérative viticole sont converties en ressources notabilliaires avec l'accès à la présidence du Cercle, structure associative caractéristique de la sociabilité provençale, qui constitue souvent l'antichambre de la magistrature municipale. On a donc ici le processus traditionnel de notabilisation des élites varoises, processus qui se reproduit souvent de génération en génération⁵⁵⁹. M.D s'insère dans les pratiques de cette sociabilité varoise :

« Qu'est-ce que je faisais à midi ? J'allais boire l'apéro au café de la Place quoi tu vois, avec les gens du pays (...) à nouveau à partir de 5-6h00 j'étais soit à la coopérative, soit éventuellement encore en train de boire un coup, ou une partie de boules... »⁵⁶⁰.

M.D accomplit donc un certain nombre de rites visant à faire ses preuves, pratiques indispensables à la construction de la notabilité. Il construit ainsi un réseau d'interconnaissances qui correspond à

⁵⁵⁴ Sencébé Yannick, « Multi(ples) appartenances en milieu rural », *Informations sociales*, 2011/2, n°164, pp. 36-42.

⁵⁵⁵ Entretien M. D. 22/08/2012, p 21.

⁵⁵⁶ Madagascar traverse alors une période politique agitée. Après avoir accédée à l'indépendance le 26 juin 1960 la Première République malgache reste cependant très étroitement liée à la France par les accords de coopération. Le président Tsiranana, critiqué par la population pour son soutien aux intérêts français, fait face à une contestation grandissante, en particulier la grève des étudiants menée de la capitale vers les provinces, et quitte le pouvoir en 1972. Ce départ augure une période de troubles qui débouche en juin 1975 sur l'arrivée au pouvoir de Didier Ratsiraka. Se revendiquant d'une doctrine socialiste, il fonde une Deuxième République, la République démocratique de Madagascar et entreprend de s'aligner sur la position du bloc soviétique, tout en étant l'un des militants actifs du non-alignement. En 1976, le gouvernement termine l'expulsion de l'armée française et ferme les ambassades et consulats. C'est à cette époque que M.D est obligé de rentrer en France.

⁵⁵⁷ Entretien M.D. 22/08/2012, p. 22.

⁵⁵⁸ Pierre Chabert, *Les Cercles, une sociabilité en Provence*, Aix en Provence, Publication de l'Université de Provence, 2006.

⁵⁵⁹ Comme le rappelle Jean-Pierre Gaudin, cette notion de notabilité a été étudiée par les historiens et la sociologie des organisations. Si les approches sont différentes, l'on peut s'accorder sur le fait que traditionnellement *« la diversité des capitaux relationnels, sur lesquels se basaient les effets de notabilités (réseaux de réputation mais aussi capacités scolaires, représentation de milieux professionnels ou sociaux) requerrait de lentes accumulations »*, in Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 232.

⁵⁶⁰ Entretien M.D. 22/08/2012, p. 22.

l'image de la campagne à laquelle adhèrent les militants de la génération de mai 68 « associée aux valeurs d'authenticité et de convivialité »⁵⁶¹. Surtout, ces relations inter-personnelles avec les habitants du village lui confèrent un capital relationnel, cette relation de confiance avec les habitants de Pourrières lui permettant d'engager un échange de ressources :

« Et puis je me suis mis un peu à la disposition de la coopérative agricole, avec mes connaissances à la fois économiques et sur le monde agricole, je leur ai donné un coup de mains pour diverses affaires, et voilà donc de 74 à début 77 je suis resté trois ans citoyen de base, un peu militant rural »⁵⁶².

La coopérative viticole est donc le lieu d'un échange de ressources qui permet à M.D de convertir ses ressources d'expertise en développement agricole acquises à l'ORSTOM en capital de notabilité, lui-même se définissant comme un « militant rural ». C'est là qu'il noue un lien de proximité avec le monde agricole comme nous le verrons plus loin⁵⁶³.

Encadré N°11. La fabrique d'une expertise sur le territoire

Sa thèse terminée, M.D continue de travailler dans la recherche scientifique à l'ORSTOM à Paris où il se rend deux ou trois jours par semaine. Toutefois, disposant de temps libre, il développe une activité d'expertise militante qui lui permet de jouer le rôle de passeur entre collectivités et université :

« Avec Parodi nous avons créé un institut privé qui s'appelait (...) l'Institut Provençal de Recherche (...) on se retrouvait des copains de matières, de disciplines différentes, bon, Parodi économiste, moi j'étais géographe-économiste, X psychologue, il y avait Y à la psycho-sociologie, il y avait Jean Viard (...) un jeune politologue (...) c'est dans ce cadre-là que nous faisons des études, notamment (...) on avait un contrat sur les résidences secondaires. (...) ça permettait (...) de connaître la réalité, notamment des problèmes justement de résidences secondaires qui (...) se développaient énormément là ici dans le bassin d'Aix et le Lubéron, et la Haute Vallée de l'Arc, et donc si tu veux ça m'a servi moi aussi dans ma démarche sur la politique foncière et de maîtrise de l'espace après sur Pourrières »⁵⁶⁴.

M.D développe donc une connaissance pluri-disciplinaire sur le territoire qu'il convertira en temps utile en ressource politique. On a donc ici la constitution de savoirs et de capacités d'expertise au croisement de différents champs académiques qui témoigne une nouvelle fois de la dimension nodale de cette géographie économique ou « science régionale » que nous avons auparavant identifiée dans le parcours de P.L, collaborateur au cabinet du Président de l'EPR. Ce profil de « militant scientifique » du développement local, braconnier des disciplines universitaires et militant politique des membres de cet Institut Provençal de Recherche, correspond à ce que Haroun Jamous⁵⁶⁵ nomme des « marginaux-sécants », soit des acteurs sociaux qui par leur parcours professionnel, ou leur engagement, restent à cheval sur plusieurs mondes, favorisant des échanges d'un monde à l'autre.

⁵⁶¹ Yannick Sencébé, « Multi(ples) appartenances en milieu rural », *Informations sociales*, 2011/2, n°164, pp. 36-42.

⁵⁶² Entretien M. D., 22/08/2012, p 22.

⁵⁶³ Cet échange témoigne, comme l'écrit Jean-Pierre Gaudin, que « d'autres vecteurs d'appartenance, de médiation et de représentation sont maintenant à disposition (...) engagements civiques nouveaux et militantismes associatifs, croisés souvent avec des parcours d'études ou de formation communs. », in J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 233.

⁵⁶⁴ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 23.

⁵⁶⁵ Haroun Jamous, *Contribution à une sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Copédith, 1968. Lors de son analyse sociologique d'un changement radical au sein des structures médicales françaises, Haroun Jamous (1969) a forgé le concept de marginal-sécant pour décrire la situation particulière des personnes œuvrant sur les frontières organisationnelles. Selon cet auteur, le marginal-sécant est un membre de l'organisation, plus ou moins considéré comme délinquant ou déviant à l'égard des règles organisationnelles et au fonctionnement bureaucratique - il est donc marginal - mais il est aussi sécant parce qu'il demeure un acteur qui est partie prenante des systèmes d'action de l'organisation. De par sa position périphérique, il entretient de nombreux liens plus ou moins formalisés avec d'autres systèmes d'action et il peut souvent, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre les logiques d'action différentes, voire contradictoires. Ce concept a été repris et développé par Crozier et Friedberg (1977) in Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977 pp. 350 et suiv.

b) L'engagement dans une carrière politique locale

De fait, de manière cumulative à ces activités d'expertise et à la construction de ces réseaux interpersonnels à Pourrières, M.D poursuit une activité politique au sein du parti socialiste :

« J'étais membre de la section socialiste ici d'Aix et (...) très vite dès que je suis rentré en 1974, bon je suis devenu là dès l'année suivante le leader de l'aile CERES (...) à l'époque ils manquaient un peu de leader bon donc très vite j'ai été bombardé leader du CERES à Aix ».

Comme pour J-P.G, ou Maurice Janetti, on retrouve ici l'attraction du CERES pour une génération de jeunes militants issus de mai 68 et socialisés aux idées développementales tiers-mondistes, qui grâce au CERES, vont connaître une ascension sociale raide au sein des structures partisans du PS. On peut donc faire l'hypothèse que cette appartenance chevènementiste mêlait conviction idéologique et choix stratégique en raison des perspectives d'ascension rapide qu'elle offrait à de jeunes militants au profil sociologique plus diplômé qui peuvent convertir leurs ressources techniques et expertes en ressources politiques :

« En 77 pour les élections [municipales d'Aix-en-Provence] donc j'étais prévu sur la liste de Ciccolini et je devais être adjoint sur les problèmes d'environnement agriculture (...) un peu ma spécialité ».

Son « éthique de la conviction »⁵⁶⁶ de militant fondée sur l'attachement à l'union de la gauche est cependant suffisamment marquée chez M.D pour qu'il refuse de siéger comme adjoint au conseil municipal d'Aix-en-Provence dès lors que la logique d'union de la gauche est rompue par Ciccolini, le leader du PS aixois, deux mois avant les élections municipales de 1977 : « chevènementiste que j'étais, j'ai refusé de continuer avec Ciccolini, j'ai dit : 'Non, je ne continue pas, il n'y a pas d'union de gauche...' ». L'appartenance au CERES, marginal dans le champ politique, l'inscrit donc également dans une forme de dépendance à l'égard des décisions des patrons politiques locaux : comme J-P.G vis-à-vis de Gaston Defferre ou plus largement des élus varois CERES dépendants des subventions du Conseil général, M.D est ici dépendant du choix du patron socialiste aixois. Toutefois, cet événement est suivi d'un autre qui va marquer une bifurcation biographique pour M.D :

« Donc je me trouvais je dirais un peu démobilisé, et puis un matin je reçois venant de Pourrières une délégation de jeunes agriculteurs qui demandent à me voir, alors je ne savais pas du tout pourquoi (rires), ils me disent : 'Ben voilà, on veut absolument battre la municipalité, le vieux maire-là qui est maire de père en fils depuis trois générations' et qui est un maire SFIO mais en fait c'était toute la notabilité locale, le pharmacien, etc. c'était toute la droite qui en fait gérait la commune sous couvert de SFIO, ils m'ont dit : « Nous on en a marre de ça, et on veut changer la majorité mais bon on a personne pour être notre leader, il faut absolument qu'on trouve quelqu'un qui sache parler, qui sache faire des dossiers, qui ait l'expérience de la politique, donc voilà, on nous a parlé de vous et on vient vous proposer... ».

Cet événement pour M.D est en réalité la conséquence du processus de notabilisation amorcée précédemment à Pourrières.

⁵⁶⁶ On fait ici référence aux catégories de Max Weber sur l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité. Max Weber, *Sur l'Ethique de la conviction et l'éthique de la responsabilité*, Paris, 10/18, Plon, 1995.

Encadré N°12. Une nouvelle figure d'élus local : le « technotable »

Face aux notabilités classiques pluri-générationnelles incarnés par le maire sortant, maire « *de père en fils* », qu'il s'efforce de délégitimer par son discours (sur le faux militant SFIO), M.D. apparaît pour ces jeunes agriculteurs rencontrés à la cave coopérative viticole, le seul à même de disposer des ressources nécessaires. Il apparaît donc légitime car combinant des formes de légitimités hétérogènes, traditionnelles et managériales, clientéliste et moderniste : il dispose d'un « *ensemble de savoir-faire et de savoir être* » nécessaire pour cet « *homme pluriel* » qu'est aujourd'hui l'élus local comme le souligne Rémi Lefèvre⁵⁶⁷. Il incarne parfaitement la figure du « *technotable* » forgé par Jean-Pierre Gaudin afin de qualifier le travail d'intermédiation réalisé par ces techniciens-animateurs qui prennent le rôle d'« *entrepreneurs de médiation* »⁵⁶⁸. Ces « *entrepreneurs de médiation* » articulent trois types de ressources : « *des savoirs et des capacités d'expertise appliqués au positionnement des projets et à la mobilisation des moyens juridiques et financiers de la contractualisation, des réseaux de correspondants liés à un itinéraire personnel, structurant des rapports de confiance ou d'échange, des dispositions individuelles à l'action stratégique mettant en valeur une position de broker* ». Comme on l'a vu, l'on retrouve ici chacune trois dimensions. Il peut en effet cumuler plusieurs types de ressources : des ressources relationnelles à la base de rapports de confiance (un leader qui sache parler), des savoirs et des capacités d'expertise, (un leader qui sache faire des dossiers), des dispositions individuelles à l'action stratégique (un leader qui ait l'expérience de la politique).

On voit ainsi se dessiner un registre de légitimité hybride combinant paradoxalement apolitisme traditionnel des élus ruraux et politisation des listes. Comme le souligne Sébastien Vignon, « *On assiste (...) à une démonétisation tendancielle, certes inégale selon les espaces considérés, du « capital d'autochtonie » (ressources liées à l'enracinement local) des maires et la nécessité d'en appeler à de nouveaux registres de mobilisation et de légitimité politique. L'apolitisme reste toujours un puissant ressort de l'engagement villageois chez l'ensemble des édiles, mais les formes classiques du dévouement se révèlent moins adaptées aux exigences croissantes de la bonne gouvernance municipale qui privilégie la détention de compétences techniques* »⁵⁶⁹. Parmi celle-ci, figure notamment le thème de la participation. Comme le note Jean-Pierre Gaudin, « *les élections municipales de 1977 gagnées par la gauche valorisent les offres de participations locales expérimentées en particulier par les municipalités socialistes. Dans ce contexte, le thème de la participation s'insère pour la première fois explicitement dans le discours des élus* »⁵⁷⁰.

Ce nouveau profil de leadership local est également significatif d'une redistribution du pouvoir municipal comme l'écrit Sébastien Vignon : « *Les candidats non originaires de la commune ou récemment installés sont de plus en plus nombreux dans les conseils municipaux et à la tête des mairies. Cette moindre prévalence de l'ancrage territorial est effectivement à associer à la réduction numérique – inégale selon les territoires (périphérie immédiate des agglomérations/villages ruraux excentrés) des représentants du monde agricole à la tête des conseils municipaux (...). Les agriculteurs « modernistes », inscrits dans des réseaux d'interconnaissances localisés, et très investis dans les organisations professionnelles agricoles (militantisme syndical, fonctions à la chambre d'agriculture) familiarisés avec la prise de parole en public, les techniques managériales et les rouages administratifs, sont ceux qui résistent le mieux à ces reconfigurations sociales et politiques* »⁵⁷¹.

De fait, M.D est ici reconnu comme « *éligible* »⁵⁷² par un collectif de « *jeunes agriculteurs* ». Cette catégorisation floue de « *jeunes agriculteurs* » doit se lire à un double niveau : il s'agit bien entendu d'une catégorisation générationnelle mais aussi politique, la profession agricole étant à l'époque marquée par l'activisme du Centre National des Jeunes Agriculteurs, « *syndicat issu de la Jeunesse Agricole Catholique [qui] incarne une jeunesse agricole arrivée à sa maturité politique et exigeant une justice redistributive face à la concentration des terres qui s'opère depuis l'après-guerre* »⁵⁷³. Le CNJA est ainsi notamment à l'origine de la création des SAFER. C'est ce groupe de jeunes agriculteurs modernistes qui constitue la base de la « *clientèle électorale* » de M.D comme il le reconnaît lui-même :

⁵⁶⁷ Rémi Lefèvre, « L'élus local, homme pluriel », in *Qui sont les élus territoriaux ? Dossier Pouvoirs locaux*, n°88/2011.

⁵⁶⁸ J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 228.

⁵⁶⁹ Sébastien Vignon, « Les maires des petites communes. Quelques éléments à partir du département de la Somme », in *Qui sont les élus territoriaux ? Dossier Pouvoirs locaux*, n°88 1/2011, p. 105.

⁵⁷⁰ Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie participative*, coll. 128, Armand Colin, Paris, 2007.

⁵⁷¹ Sébastien Vignon, « Les maires des petites communes. Quelques éléments à partir du département de la Somme », in *Qui sont les élus territoriaux ? Dossier Pouvoirs locaux*, n°88 1/2011, p. 107.

⁵⁷² Marc Abélès, op.cit.

⁵⁷³ Sencébé Yannick, « La SAFER. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux*, 2012/1 n°20, pp. 105-120.

« Je me suis retrouvé à monter une liste, avec surtout les jeunes agriculteurs (...) dont notamment l'un était à la SAFER, Claude S »⁵⁷⁴.

Toutefois, M.D prend soin d'associer d'autres groupes de « citoyens de bonne volonté » à sa liste ce qui lui permet de gagner les élections municipales de 1977 à 15 voix près :

« Moi tout de suite je pose deux conditions, d'une part que ça soit une liste d'union de la gauche, donc il faut que les communistes soient partie prenante, et deuxièmement, puisque je connais quand même un petit peu Pourrières, je veux effectivement que ça soit une liste ouverte, qu'il n'y ait pas que des gens des partis politiques, qu'il y ait des citoyens de bonne volonté etc. »⁵⁷⁵.

C'est dans ce registre de légitimation hybride combinant apolitisme rural et principe de la participation issu de mai 68 que puise M.D lorsqu'il parle de sa « pratique » et de la :

« 'Philosophie politique' des 'citoyens' de Pourrières qui m'avaient fait confiance à deux reprises en 77 et en 83, qui était vraiment de faire participer les gens. On avait des commissions extramunicipales dans tous les domaines puisqu'il y a eu plus de 500 personnes qui participaient à ces commissions extramunicipales sur une population qui à l'époque faisait 2 500 habitants... (...) rien ne passait en Conseil municipal qui n'ait d'abord été vu, analysé, accepté par les commissions extramunicipales, y compris par des gens qui n'étaient pas conseillers municipaux. (...) c'était la démocratie participative à fond, on l'avait mise en place dès 1978 »⁵⁷⁶.

Le développement de dispositif de démocratie participative doit donc s'analyser à la fois comme la traduction des principes de l'« utopie politique » du retour à la terre et de la vie en communauté du militant de la génération de mai 68 mais aussi comme un nouveau répertoire de légitimation pour un élu rural en manque d'ancrage local. Il peut également être analysé comme un dispositif s'articulant avec des formes de sociabilité relativement égalitaires telles qu'elles se sont développées dans les cercles, les coopératives ou les loges maçonniques⁵⁷⁷.

Enfin, ce répertoire hybride entre technicisation et notabilisation, se traduit par une position tout aussi hybride entre administration et politique. A partir de 1979 M.D cumule en effet position politique et administrative puisqu'il intègre les services de la Région en dirigeant le Bureau méridional de planification, organe satellite de l'EPR en charge des programmes consacrés à l'agriculture et à la forêt.

« J'ai été recruté par... fin 1979... le Bureau méridional de planification pour justement d'abord diriger le programme forêt puis ensuite l'ensemble des programmes agricoles. (...) Donc si tu veux j'avais double casquette... »⁵⁷⁸.

M.D reconvertit donc ses ressources expertes en développement agricole en ressources professionnelles et militantes⁵⁷⁹ ce qui lui permet d'investir une position « floue » dont il tire avantage : il est ainsi selon

⁵⁷⁴ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 20.

⁵⁷⁵ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 20.

⁵⁷⁶ Entretien M.D, 22/08/2012, pp. 15-16.

⁵⁷⁷ Frédéric Sawicki, *op.cit.*, p. 247.

⁵⁷⁸ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 6.

⁵⁷⁹ Aux dires de D.C propriétaire agricole autochtone : « Avec M.D, c'est la première fois que quelqu'un d'extérieur au village est maire et que ce n'est pas un agriculteur. M.D avait un avantage intellectuel par rapport aux autres candidats, un avantage rhétorique ». Entretien D.C, 23/08/2013, off. Toutefois cette notabilisation se cumule avec un héritage

ses dires, « raccroché » par Michelle M. et Alain F. membres du cabinet régional de l'EPR au groupe de « Sainte-Baume », composé pratiquement que « des technocrates »⁵⁸⁰. Cette appartenance au groupe « informel » de Sainte-Baume va jouer un rôle déterminant puisqu'il va permettre sa socialisation aux dispositifs régionaux et notamment au dispositif d'action foncière :

« On faisait des week-ends entiers... on se réunissait souvent d'ailleurs à la Sainte-Baume (...) c'est dans les discussions que nous avons justement au niveau de ces rencontres qui avaient lieu (...) à peu près deux fois par an (...) que la politique foncière régionale a été en effet bien réfléchie, puis ensuite mise en place, et que moi-même j'en ai été informé, et que évidemment en tant que Maire, moi, de la commune de Pourrières j'étais particulièrement attentif à ça, d'autant plus qu'à partir de 1980 donc j'ai été recruté par [l'EPR] (...). J'étais très intéressé »⁵⁸¹.

La position floue de M.D, entre administration et politique lui confère donc un avantage stratégique : technicien engagé dans le réseau de développement local mis en place par l'EPR, M.D fait donc l'apprentissage des dispositifs régionaux qu'il contribue par ailleurs à mettre en place au Bureau Méridional de Planification. Il occupe donc une position intermédiaire entre administration et politique qui lui facilite l'accès aux ressources de la politique foncière régionale et va permettre à la commune de Pourrières de faire l'acquisition d'une grande propriété foncière : le domaine de Roquefeuille.

2.2.2. L'usage stratégique des ressources régionales face à la spéculation foncière : un moyen d'ancrage politique dans le monde agricole

Il s'agit de se focaliser désormais sur l'appropriation du dispositif d'action foncière régionale dans la situation pourriéroise. Nous verrons donc d'abord dans quelle mesure la question foncière va se retrouver au centre des débats politiques locaux dans un contexte de périurbanisation et de redistribution de la rente foncière à des clientèles locales, puis ensuite comment le maire de Pourrières va réussir à bénéficier de cette subvention régionale pour renforcer ses soutiens politiques auprès du monde agricole.

a) Les conséquences politiques de la pression foncière périurbaine

L'acquisition du domaine de Roquefeuille doit en effet s'envisager dans un contexte spécifique de périurbanisation où la question de la redistribution de la rente foncière occupe les débats politiques locaux.

Rappelons que Pourrières est une commune où l'activité agricole et notamment viticole occupe alors une place politique et sociale cardinale. Or, au début des années soixante-dix cet espace agricole va être soumis à une pression foncière importante due à la construction de l'autoroute A8 mis en service sur ce tronçon en 1974. Les archives de la SAFER en témoignent. Une note de présentation de la SAFER PACA de septembre 1975 précise ainsi qu'elle a été amenée à intervenir à Pourrières après le passage de l'autoroute : les agriculteurs ont demandé le concours de la SAFER (cf. encadré ci-dessous) « pour

familial puisque M.D est issu d'une famille de notables ruraux du massif central : son père et son oncle ont été maires de la petite commune de Laval-d'Aurelle (54 habitants au dernier recensement) dans le sud-ouest de l'Ardèche.

⁵⁸⁰ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 4.

⁵⁸¹ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 6.

effectuer des réserves foncières sur le parcellaire viticole de la plaine afin de compenser au maximum des perturbations inévitables ». Cette même opération a été réalisée, toujours à cause de la construction de l'autoroute A8 sur la commune voisine de Saint-Maximin où elle a procédé à « deux ou trois années d'achats systématiques » de plus de 100 ha de vignes dispersées en 170 parcelles qui ont pu ainsi être stockés « et la répartition de ce stock s'est effectuée sur avis d'une commission locale élue par les intéressés »⁵⁸².

Encadré N°13. Le projet moderniste de la SAFER

Cette gestion foncière se fait donc avec la profession agricole comme le souligne l'analyse de Yannick Sencébé. La SAFER est née, nous rappelle-t-elle, de la rencontre entre les élites agricoles modernisatrices du CNJA qui réclament plus de justice redistributive dans la gestion des terres et de l'élite planiste qui prône la rationalisation technico-économique de l'agriculture. Elles sont dotées de pouvoirs qui devaient en faire « une pièce maîtresse de contrôle foncier : sur l'information (notification par les notaires de tout projet de vente de terres agricoles) ; sur les transactions (droit de préemption) ; sur le marché (demande de révision du prix des terres mises en vente) ; sur l'usage du foncier (choix des acquéreurs des terres rétrocédées). » Le projet de cette politique est de constituer « une classe d'agriculteurs professionnels à la tête d'exploitations familiales qui, aiguillonnés par le souci de productivité de leur outil et patrimoine, participeront ainsi à la croissance économique de la nation »⁵⁸³. D'après Yannick Sencébé, le principe de « méritocratie foncière » va dès lors régler l'accès à la terre – condition et signe de réussite professionnelle en agriculture – ouvrant le chemin à l'agrandissement tendanciel des exploitations⁵⁸⁴ par l'exclusion des « moins viables » que chaque époque produira : « l'idéal jacist de l'émancipation soutient fortement l'adhésion à ces normes et assure l'enrôlement d'une génération d'agriculteurs fiers d'être devenus des professionnels »⁵⁸⁵. Dès lors, l'action des Safer ne pouvait, pour être efficace, s'en tenir à une logique technico-administrative : « pour opérer la restructuration du foncier, elles devaient s'assurer la collaboration du milieu dont elles avaient à organiser la transformation. C'est donc le CNJA puis la FNSEA, représentants de l'agriculture moyenne et moderniste qui vont en animer les instances et participer au maillage du territoire »⁵⁸⁶.

Ce projet autoroutier va cependant accélérer le désenclavement du territoire et contribuer à son explosion démographique dans un contexte de périurbanisation généralisée caractérisé par le développement de résidences secondaires de marseillais progressivement transformées en résidences principales (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N 14. Le boom démographique de Pourrières

Comme le note Bruno Martinelli : « l'augmentation des charges de voirie, d'électrification, et d'adduction, non compensée par l'apport des impôts locaux et des taxes, a imposé la mise en place d'un Plan d'occupation des sols à partir de 1977. Il est certain que les résidences secondaires ont eu un effet sur le développement du commerce local qui s'est diversifié durant la dernière décennie, ainsi que sur le maintien de corps professionnels liés au bâtiment. Un certain nombre de résidences secondaires sont devenues des résidences principales, ce qui a permis une sensible augmentation de la population communale. Mais le rythme de construction des nouvelles résidences secondaires est deux fois plus rapide que celui de leur transformation en résidences principales »⁵⁸⁷. De fait, la population communale passe de 980 habitants en 1968 à 1 270 habitants en 1975 pour atteindre 2 631 habitants en 1990. Comme le titre un article de *Var Matin* de 1988, le village connaît « un boom démographique » : « alors que le village se dépeuplait au début des années 1970, un véritable boom démographique a redonné du souffle à Pourrières dès le début de la décennie », passant de « 1 727 habitants en 1982 » à « 2 060 en octobre 1987 » soit « une augmentation de 20% en cinq ans. La cause de cette renaissance ? Essentiellement la qualité de vie retrouvée par les citadins des grandes métropoles proches (Aix et Marseille) venus s'installer en grand nombre dans la commune »⁵⁸⁸. On voit

⁵⁸² Note de présentation de la SAFER PACA, sept. 1975, Archives Régionales.

⁵⁸³ Sencébé Yannick, « La SAFER » De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution, *Terrains & travaux*, 2012/1, n°20, pp. 105-120.

⁵⁸⁴ La note de présentation de la SAFER PACA de 1975 note ainsi à propos de l'opération d'aménagement concertés menées à Pourrières et à Saint-Maximin que « ce genre d'opérations permet de constituer des exploitations de plus grandes dimensions et mieux groupées par la réduction du nombre des exploitants et le rassemblement des parcelles en îlots plus vastes qui souvent se rejoignent à force de s'agrandir », Note de présentation de la SAFER PACA, sept. 1975, Archives Régionales.

⁵⁸⁵ Yannick Sencébé, *op.cit.*

⁵⁸⁶ Yannick Sencébé, *op.cit.*

⁵⁸⁷ Bruno Martinelli, *Une Communauté rurale de Provence face au changement*, Editions du CNRS, 1983, p. 43.

⁵⁸⁸ Article de 1988 publié dans *Var Matin*, in Archives Régionales.

ainsi se mettre en place un système d'économie résidentielle locale analysée par Laurent Davezies⁵⁸⁹ qui est très dépendants des navettes domicile/travail et place ces espaces ruraux sous la dépendance des espaces urbains comme le pressent Bruno Martinelli : « Une nouvelle société rurale est en train de se constituer dans des localités telles que Pourrières, où les contacts avec la ville sont devenus permanents du fait de l'installation de résidents qui travaillent à Aix, Marseille ou Gardanne. A travers le phénomène résidentiel actuel, dans l'espace villageois comme dans l'espace agricole, Pourrières apparaît, en dépit de la distance, comme une localité progressivement absorbée par l'aire d'attraction marseillaise ou aixoise »⁵⁹⁰. De même, parmi les six configurations sociales et politiques locales que distingue F. Sawicki dans son étude sur le Parti socialiste dans le Var, il isole un « Var urbain » composé de bourgs et villages situés à proximité d'une grande agglomération en expansion et caractérisé par la relative faiblesse des prix des terrains, ces caractéristiques ayant « attiré une population nouvelle majoritairement salariée et non résidente disposant de revenus plutôt moyens »⁵⁹¹. Pourrières, avec un taux de population résidente travaillant sur place de 50% en 1982, fait partie de cette catégorie.

Ces dynamiques démographiques et urbaines ne sont pas sans conséquences politiques. C'est ce que l'on a pu constater à Pourrières où le précédent maire SFIO, Marius Michel, bien qu'enseignant, a géré la coopérative viticole et appartenait au milieu agricole traditionnel de la viticulture avant d'être battu en 1977 de 15 voix par M.D au profil « *technotable* ».

De fait, la commune de Pourrières reste caractérisée par le poids politique important des jeunes agriculteurs, parfois membres de la SAFER qui ont investi M.D et qui sont pour la plupart des petits propriétaires fonciers⁵⁹². Bien que l'appel à un tiers extérieur au monde agricole témoigne de l'érosion de l'influence politique des agriculteurs, les conflits politiques apparaissent donc ici d'abord de nature générationnelle et sans doute patrimonial et économique, les jeunes agriculteurs disposant en général d'un moindre patrimoine foncier. Comme le reconnaît M.D, les jeunes agriculteurs constituent ses soutiens électoraux les plus importants : « ça a été ma base électorale quoi, j'étais l'élu des jeunes agriculteurs de Pourrières, en 77 »⁵⁹³. Dans un contexte de pression foncière grandissante, cette dépendance au milieu agricole va se ressentir fortement dans le processus d'élaboration du POS qui va constituer la question centrale du débat politique municipal sous sa première mandature :

« Tout le premier mandat a été marqué par la révision du POS, et on avait essayé de faire un POS qui précisément à la fois préserve les équilibres naturels, les équilibres économiques, et qui en même temps permette quand même... on avait fait en sorte que les plus mauvaises terres puissent devenir constructibles de façon à permettre notamment à certains viticulteurs qui à l'époque étaient un peu dans la dèche hein, pour ceux qui n'avaient que la viticulture tu sais c'était dur hein dans les années 1970, qu'ils puissent avoir quelques terrains constructibles pour leur permettre bon d'investir... »⁵⁹⁴.

Cette politique de distribution de la rente foncière en petits lots qui privilégie des petits agriculteurs parcellaires va cependant mettre de la distance entre M.D et ses soutiens de la coopérative viticole comme le souligne D.C propriétaire foncier agricole autochtone possédant 18 ha de vigne :

⁵⁸⁹ Laurent Davezies, « Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence Alpes Côte d'Azur », *Rapport au Conseil régional-phase 1*, Acadie, 2010.

⁵⁹⁰ Bruno Martinelli, *Une Communauté rurale de Provence face au changement*, Editions du CNRS, 1983, p. 43.

⁵⁹¹ F.Sawicki, *op.cit.*, p. 254.

⁵⁹² M.D précise ainsi que sa liste comptait le propriétaire du terrain agricole dont il a fait l'acquisition en 1965 pour construire sa maison en communauté avec ses copains militants.

⁵⁹³ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 19.

⁵⁹⁴ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 16.

« Mon grand-père était socialiste. (...) Mon père lui était favorable au début et puis ensuite il n'a pas été d'accord car il a autorisé avec le POS des maisons individuelles de 500 m² donc petites et ça a enlaidi... Il a baissé la superficie exigée pour augmenter la population sur sa commune : il s'est conduit en militant socialiste davantage qu'en maire du village (...) Il y a eu une hostilité grandissante entre la cave coopérative et la mairie à propos du POS. Le risque c'est qu'il n'ait pas assez de coopérateurs par rapport aux frais de fonctionnement (...) car la cave coopérative avait besoin que des terres viticoles. M.D a construit le quartier Saint-Louis (...) [il a accordé les droits à construire] avec des exigences moins importantes que dans d'autres secteurs à des familles membres du conseil municipal. [M.D] ment sur les mauvaises terres agricoles données à bâtir (...) [il s'agit de] constructions liées à des pressions familiales.(...) les petites propriétés (4/5ha), ça ne rapporte rien en termes agricole, donc c'étaient eux qui vendaient les terrains »⁵⁹⁵.

Ainsi, avec ce discours sur les « mauvaises terres » l'on retrouve la logique « viti-électorale » d'organisation spatiale du POS analysée par Jacques Daligaux et notamment la politique de « préservation des noyaux durs viticoles » préconisée par la Chambre d'agriculture du Var (cf. encadré ci-dessous) qui écartèle la société viticole varoise.

Encadré N°15. « Urbanisation et société locale en Provence »

Dans *Urbanisation et société locale en Provence*⁵⁹⁶, Jacques Daligaux analyse la logique de distribution de la rente foncière agricole qui a souvent présidé aux zonages des années 1970 dans le Var et qui était d'autant plus forte que le poids politique des agriculteurs y était important : « dans les communes rurales soumises à forte pression foncière, la sur-représentation politique des agriculteurs a pu constituer une menace (...) grave pour la sauvegarde des terres cultivées, c'est-à-dire pour la pérennité de leur propre outil de production »⁵⁹⁷. Cette contradiction majeure qui anime le monde paysan se retrouve dans la position de la Chambre d'Agriculture du Var dans un contexte foncier et viticole défavorable à une politique de défense des terres agricoles. Jacques Daligaux souligne ainsi que la Chambre d'agriculture du Var était confrontée à une forte pression d'une « population viticole âgée et confrontée à un double problème financier : l'indigence des retraites agricoles pour les uns et, pour les autres, le besoin en argent frais afin d'assurer la maintenance de leur outil de production et subvenir éventuellement aux besoins de leurs enfants (...) Ces acteurs socio-économiques et démographiques sont aggravés par un emballement du marché foncier (...) la décennie quatre-vingt est marquée par une spectaculaire flambée du prix des terrains constructibles. La rapidité avec laquelle se creuse l'écart entre le prix des terres agricoles et celui des terrains à bâtir se traduit par une amplification des revendications foncières »⁵⁹⁸. La Chambre d'Agriculture du Var se contente alors de prôner mollement une politique de « préservation des noyaux durs viticoles » ce qui lui permet de ménager son électorat et ses bonnes relations avec les élus locaux tout en justifiant cette politique de sacrifice des secteurs de moindre qualité par une politique d'amélioration du vignoble et en reportant la pression foncière sur les espaces forestiers. A partir de l'exemple de la commune de Plan La Tour dans le Var où le maire cumulait ses fonctions avec celle de président de la cave coopérative, de membre de la Chambre d'Agriculture et de gros propriétaire foncier, Jacques Daligaux montre ainsi comment le POS a été produit par une commission « extra-municipale » de quinze membres, dont treize viticulteurs, qui a attribué à tous les viticulteurs de la commune un potentiel de construction calculé au prorata de leur possessions viticoles, et réparti sur leurs parcelles forestières et sur certaines parcelles de vignes. Cette stratégie de rentabilisation maximale du patrimoine foncier fait ainsi apparaître dans ce cas trois éléments distincts : la préservation de noyaux viticoles classés en AOC, la progression des zones constructibles le long des axes de communication et du réseau de distribution d'eau autour de ces noyaux durs viticoles, enfin la création de zones constructibles dans des versants de colline éloignés du village ou sur des dorsales incultes séparant les noyaux viticoles. Il identifie donc au terme de cette analyse une logique « viti-électorale » dans l'organisation spatiale qui menace l'outil même de production agricole que constitue la terre et qui produit *in fine* un émiettement urbain caractéristique du mouvement de périurbanisation qui s'amorce en France dans la moitié des années 1970.

Toutefois, cette logique doit s'analyser comme un compromis entre deux groupes d'agriculteurs dont l'opposition est au cœur de la contradiction foncière pointée précédemment par Jacques Daligaux. Dans ce contexte, le contrôle de la SAFER, outil d'intervention foncière du monde agricole, devient stratégique pour les jeunes agriculteurs qui constituent la base électorale d'un certain nombre d'élus locaux tel M.D, le Maire de Pourrières. Son cas est cependant loin d'être unique comme en témoigne

⁵⁹⁵ Entretiens D.C, 23/08/2013, pp. 1-2.

⁵⁹⁶ Jacques Daligaux, *Urbanisation et société locale en Provence*, L'Harmattan, 1999.

⁵⁹⁷ Jacques Daligaux, *op.cit.*, p. 98.

⁵⁹⁸ Jacques Daligaux, *op.cit.*, p. 139.

cette lettre du 6 avril 1978, signée d'André Samat, Maire de Peynier de 1965 à 2001 et conseiller général socialiste de Trets de 1967 à 2002, commune voisine de Pourrières dans la Haute Vallée de l'Arc, au Président de l'EPR, Gaston Defferre, à propos d'un dossier de demande de subvention foncière à l'EPR dans laquelle il critique durement l'action de la direction sortante de la SAFER qu'il accuse de ne pas jouer le jeu de la politique foncière régionale :

- « Le conflit ne se situe pas au plan technique mais au plan politique. En effet, deux conceptions très différentes s'affrontent :
- ↗ la 1^{re}, celle de la SAFER et des notables qui participent à ses Conseils d'administration ou à ses comités technique et pour lesquels il n'y a que danger de collectivisation à voir les collectivités locales à acquérir des terres agricoles ;
 - ↗ la 2^{de}, celle des élus locaux départementaux et régionaux, des jeunes agriculteurs, et il faut le dire d'un nombre chaque jour un peu plus grand de responsables syndicaux et sociaux-professionnels agricoles qui pensent que tout comme des terres à vocation industrielles ou touristiques, l'espace agricole et surtout sa fonction peuvent être rendus publics et ensuite mis à disposition de ceux qui le travaillent »⁵⁹⁹.

Cette lettre oppose ainsi de manière stéréotypée des groupes d'agriculteurs aux intérêts et aux visions opposées : d'une part, les « notables » de la profession agricole attachés à la propriété privée et implicitement à la rente foncière qu'elle procure et d'autre part, des « jeunes agriculteurs », qui défendent un idéal professionnel jacobin dans lequel le foncier est avant tout un outil de production qu'il s'agit de préserver, y compris par le recours à l'intervention foncière publique. Cette fracture témoigne de la crise du « modèle coopératif et du mode de gestion des intérêts viticoles » et renvoie à deux visions différentes de la viticulture qu'explique Frédéric Sawicki (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N 16. Les réseaux viticoles du parti socialiste ébranlés par la rurbanisation

Les dynamiques de périurbanisation ne sont pas sans conséquences politiques comme l'analyse F. Sawicki dans son ouvrage sur les réseaux du parti socialiste dans le Var⁶⁰⁰ :

« Là, du moins dans les vieux bastions rouges, le milieu socialiste s'en est trouvé généralement renouvelé, souvent après une phase de conflit avec les représentants du monde viticole majoritaires au sein des conseils municipaux (...). Les conflits d'intérêt entre la population agricole attachée à la préservation de son patrimoine foncier ou au contraire soucieuse de vendre au meilleur prix ses terrains les moins productifs et une population nouvelle qui, sans être nécessairement extérieure au département, aspire notamment à l'installation d'infrastructures d'équipement (alimentation en eau, goudronnage des routes, ramassage régulier des ordures ménagères...) et de loisirs (terrains de sports, activités culturelles...) et se sont souvent traduit par des affrontements politiques »⁶⁰¹.

Cette situation conflictuelle au milieu « rouge » caractérise le Var rurbain d'après Frédéric Sawicki : « les élections municipales de 1977 et de 1983 ont vu ainsi se multiplier les luttes internes au milieu socialiste aboutissant à la réactivation des sections du parti et à la dissidence de nombreuses équipes sortantes, généralement conduites par des agriculteurs ou des individus fortement liés au monde viticole. Nonobstant, la plupart des nouveaux élus ou leaders socialistes qui émergent alors sont généralement originaires de la ville où ils militent et conservent des attaches avec la société rurale (...) »⁶⁰².

Ces luttes internes font écho à une fracture générationnelle au sein de la profession agricole : « Un clivage grandissant est apparu entre des jeunes viticulteurs soucieux d'investir dans une politique de qualité et des viticulteurs âgés et intermittents peu enclins à prendre des risques. Le principe d'égalité de représentation au sein des coopératives, encore fréquemment appliqué, est perçu de plus en plus par les premiers comme un frein à l'innovation, la plupart des investissements importants étant rejetés par ceux pour qui la viticulture ne constitue pas la source de revenu principale »⁶⁰³.

Cette situation de crise se retrouve à Pourrières puisque, comme on l'a vu, c'est la politisation de cette situation de crise du modèle coopératif qui a permis l'élection de M.D face au Maire sortant

⁵⁹⁹ Lettre d'André Samat, au Président de l'EPR en date du 6 avril 1978, p. 3, in Archives Régionales.

⁶⁰⁰ Frédéric Sawicki, *op.cit.*

⁶⁰¹ F. Sawicki, *op.cit.*, pp. 254-255.

⁶⁰² F. Sawicki, *op.cit.*, p. 256.

⁶⁰³ F. Sawicki, *op.cit.*, p. 262.

SFIO, Marius Michel qui incarnait ce modèle traditionnel. Aussi, il n'est pas étonnant que le nouveau Maire M.D, soutenu par les jeunes agriculteurs, interpelle les dirigeants de la SAFER via le cabinet régional à l'occasion de la vente en 1978 d'un important domaine de 692 hectares, le domaine des Puits, situé au sud de la commune :

« Quand à peu près j'ai été élu maire, il y avait un certain nombre d'autorisations de construire qui avaient été données dans cette partie sud, notamment dans la partie de l'autre côté de Roquefeuille, et sur laquelle on craignait en effet qu'il y ait des projets de lotissements, et effectivement ils sont venus (...) autour de 1980 (...) ils sont venus proposer un projet de lotissement qui aurait fait une centaine de villas, juste à côté... derrière Roquefeuille... (...) ...alors ça bon, moi et ma majorité au Conseil municipal nous avons absolument refusé... (...) on a fait tout ce que l'on pouvait pour l'empêcher et on est arrivé à l'empêcher mais c'est vrai qu'il y avait un certain nombre de permis de construire qui étaient partis, et d'autre part, ces gens qui étaient assez je vais dire puissants sont arrivés à faire un peu n'importe quoi pendant quelques années construisant sans permis et il y avait (...) c'était ressenti du moins par nous, (...) comme étant une menace au niveau de la maîtrise donc en effet foncière sur le Mont Aurélien (...) j'avais donc interpellé à la fois la SAFER et la Région... (...) pour dire : 'Mais comment ça se fait qu'il n'y ait pas eu une préemption qui ait été faite par la SAFER, et que les communes n'aient pas été informées' »⁶⁰⁴.

De fait dans un courrier en date du 2 mai 1978 adressé au directeur de la SAFER PACA, Gaston Defferre interpelle le Président Directeur Général de la SAFER PACA en ces termes :

« M.D Maire de Pourrières vient de m'informer qu'une société immobilière a acquis le Domaine des Puits, anciennement propriété de M. Fabre. (...) Je suis très étonné que la SAFER, qui devait avoir connaissance depuis un certain temps du désir de M. Fabre de vendre son bien, n'en n'ait pas informé les Elus des communes intéressées, ce qui aurait pu leur permettre d'intervenir avec l'aide de la Région. (...) votre organisme fait une fois de plus la preuve du peu de préoccupation qu'il accorde au pouvoir de ces Elus et à leur rôle de représentants de la population et de responsables du développement de leur commune. Un domaine de 692 ha, situé à proximité des agglomérations d'Aix et de Marseille, échappe donc au contrôle des instances locales et se trouve privatisé par un groupe immobilier extérieur à la Région, devenant ainsi l'objet d'une spéculation foncière à long terme. Je souhaite que la SAFER prenne conscience des conséquences très graves que son caractère technocratique et sa neutralité bienveillante ont pour le futur de la Région »⁶⁰⁵.

Il semble que suite à ces critiques récurrentes, les jeunes agriculteurs, forts du soutien d'un certain nombre d'élus locaux, aient pu changer les orientations de la SAFER PACA qui voit sa direction se renouveler. Nous avons pu constater à partir des documents d'archives que J.-F. Tezenas, qui dirigeait la SAFER PACA en septembre 1975 avait été remplacé par Francis Gillet qui apparaît comme Président Directeur Général dans les documents datés de mai 1978. Il s'agit d'un renouvellement d'équipe durable puisque Francis Gillet⁶⁰⁶ va rester à ce poste pendant plus de quinze ans avant de succéder à Maurice Janetti comme Maire de Saint Julien le Montagné à la mort de

⁶⁰⁴ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 8 et p. 18.

⁶⁰⁵ Lettre de Gaston Defferre au Président Directeur Général de la SAFER en date du 2 mai 1978, in Archives Régionales.

⁶⁰⁶ Francis Gillet, aujourd'hui président du syndicat des trufficulteurs du Var, Maire de 1999 à 2014 de Saint-Julien le Montagnier (suite au décès de Maurice Janetti) et Président de la communauté de communes Verdon-Mont Major, a commencé son engagement dans le milieu agricole auprès des Jeunes agriculteurs du Var avant de devenir président de la FDSEA jusqu'en 1990 tout en étant directeur de cave coopérative viticole et premier adjoint au Maire de Saint-Julien Le Montagnier comme le rappelle Frédéric Sawicki qui le décrit également comme proche des socialistes. Cumulant d'importantes ressources au sein du monde agricole varois avec son implantation à Saint-Julien Le Montagnier, sa trajectoire confirme le poids politique du monde agricole au sein des réseaux socialistes dans l'arrondissement brignolais auquel appartient Pourrières.

celui-ci en 1999⁶⁰⁷. C'est donc un homme proche des jeunes agriculteurs et des jeunes élus locaux de gauche dont M.D, le Maire de Pourrières, qui le décrit en ces termes :

« La SAFER était appréciée comment étant un outil possible d'intervention pour préempter au profit notamment des agriculteurs, faire profiter (...) du maintien de l'agriculture et puis après avec des rétrocessions qui pouvaient être faites. C'est quand même là une politique assez dynamique de la part de la SAFER et Gillet notamment a été un bon Président de la SAFER, Gillet a été Président je pense pendant au moins 15 ans. (...) Il était apprécié, notamment par les jeunes agriculteurs »⁶⁰⁸.

Sous la pression de jeunes agriculteurs et de jeunes élus locaux appuyés par la Région, la SAFER va donc changer ses positions en soutenant l'intervention foncière régionale et locale. On voit donc ici le rôle déterminant joué par le groupe des jeunes agriculteurs, clientèle électorale très active politiquement, dont le Maire de Pourrières veille à se faire le porte-parole auprès des services de la Région grâce à sa position intermédiaire de « *technotable* » régional. C'est dans ce contexte que va se présenter le dossier d'acquisition du domaine de Roquefeuille.

b) La mobilisation des ressources régionales et le renforcement du pouvoir municipal

L'acquisition du domaine de Roquefeuille par la commune de Pourrières en 1986 est une appropriation remarquable de la politique foncière régionale à plusieurs égards. D'une part il illustre les modalités de sélection des dossiers par la Commission foncière régionale basée sur des pratiques de courtage et des positionnements intermédiaires et d'autre part, il souligne le rôle déterminant de la subvention régionale pour les petites communes rurales.

L'attribution de la subvention foncière à la commune de Pourrières est en effet liée au rôle joué par M.D au sein de l'EPR. Comme nous l'avons précédemment souligné, M.D bénéficie d'un parcours et d'une position qui font de lui, un « *technotable* » du développement local ayant un accès privilégié aux dispositifs régionaux. A la fois élu et technicien de l'EPR, il bénéficie d'une bonne connaissance de dispositifs régionaux qu'il contribue à mettre en œuvre et à élaborer au sein du « *groupe de Sainte Baume* ». Cette socialisation au fonctionnement de l'action publique régionale et ses contacts au sein de l'EPR lui ont permis, comme on l'a souligné, également de solliciter l'appui du Président de l'EPR, Gaston Defferre, qui est intervenu en sa faveur en 1978 auprès de la SAFER. Il n'est donc pas étonnant qu'un an après l'affaire du domaine des Puits, lorsqu'une nouvelle occasion d'achat comparable se présente avec la vente d'un domaine de 426 hectares dans la même zone que celui des Puits, le sud de la commune, appelé domaine de Roquefeuille ; il sollicite à nouveau l'EPR compte-tenu des garanties d'intervention dont Gaston Defferre avait fait preuve. M.D dispose en effet d'une position d'intermédiaire auprès des services de la Région qui lui assure de nombreux appuis comme cela est précisé dans une note du chef du service foncier J-L.U, au cabinet régional qui note que la commune de

⁶⁰⁷ L'on mesure une nouvelle fois ici le lien profond qui unissait Maurice Janetti au monde agricole.

⁶⁰⁸ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 12.

Pourrières avait « la certitude » que le Conseil régional suivrait : « *Ce dossier avait fait l'objet, dès 1979, lors de sa présentation au Conseil régional, de multiples appuis (notamment de la part de Gaston Defferre) et a été suivi par Michel Pezet avant qu'il ne devienne Président du Conseil régional* »⁶⁰⁹.

Toutefois, s'il dépose une demande de subvention auprès de l'EPR après une délibération du conseil municipal en date du 19 mai 1979, il est obligé d'attendre 1986 pour que l'opération se conclue (cf. annexe 2). Celle-ci se heurte en effet à l'échec des négociations préalables avec le propriétaire d'où le lancement d'une procédure de déclaration d'utilité publique le 4 novembre 1981 qui débouche sur une ordonnance d'expropriation prise le 26 août 1985. Toutefois, suite à un désaccord persistant sur le prix du terrain entre l'estimation des domaines qui en 1979 portait sur un prix total de 1 975 000 francs (2 500 000 francs avec l'indemnité de remploi de 25%⁶¹⁰), contre 3 184 000 francs demandés par le propriétaire Madame Petrini, le Tribunal de Grande Instance de Toulon a fixé par jugement en date du 15 janvier 1986 le prix de cette acquisition à 4 303 061 francs (auxquels s'ajoute l'indemnité de remploi, soit un montant de 5 503 826 francs). Comme le note J-L.U, chef du service foncier, dans une note en date du 4 février 1986, « *entre le prix d'origine en 1979* » et le prix fixé par la justice en 1986 « *il existe une augmentation de 144% en regard d'une réévaluation correspondant à huit années* ». Cette réévaluation n'est cependant pas le seul fait de l'inflation, au demeurant forte dans cette période. J-L.U souligne « *l'écart important entre l'estimation des domaines (même réactualisée) et le prix fixé par le juge* ». Elle doit s'interpréter comme une protection particulière accordée à la propriété privée par la justice française, phénomène qui a d'ailleurs été largement étudié⁶¹¹.

Cependant, la réévaluation du prix de l'opération ne bloque pas le dossier en dépit de son importance financière considérable sur lequel s'étend J-L.U chef du service foncier dans sa note au cabinet régional : « *si la Commission foncière donne un avis favorable à cette demande la proposition de subvention correspondante s'élèverait à 79%, soit un montant de subvention de 4 348 000 F ce qui en l'état actuel du budget de la commission foncière et compte tenu des dossiers susceptibles d'être présentés au bureau du 24 février, solderait définitivement l'enveloppe de crédits 1986* »⁶¹². Ce soutien au dossier est dû aux multiples relais dont bénéficie M.D au sein de l'institution régionale. Outre l'appui des Présidents successifs de l'EPR, M.D dispose de soutiens précieux au sein de la commission foncière. Deux soutiens déterminants méritent d'être mentionnés et sont représentatifs des pratiques de courtage identifiés par Olivier Nay dans l'institution régionale.

⁶⁰⁹ Note de J-L.U au cabinet régional en date du 16 janvier 1986, in Archives Régionales.

⁶¹⁰ L'indemnité de remploi (Art.R.13-46.C. Expropriation) est calculée forfaitairement en proportion du montant de l'indemnité principale et elle représente le montant des frais et droits (droits de mutation, frais d'actes et honoraires de négociation) que devrait supporter l'exproprié pour reconstituer en nature son patrimoine. Elle est due par principe.

⁶¹¹ Jean-Pierre Gaudin, « La Cité reconstituée. Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle », *Revue Française de Science Politique*, 35^e année, n°1, 1985, Jean-Pierre Gaudin, « La commune, banquier du foncier. Un long débat », *Etudes Foncières*, n°20.

⁶¹² Note de J-L.U au DGS et au Directeur de cabinet régional en date du 5 février 1986, in Archives régionales.

Le premier est l'appui d'André Samat, déjà mentionné, conseiller régional membre de la Commission Foncière en tant que Conseiller général du canton de Trets : s'il s'agit d'un canton bucco-rhodanien, Peynier dont il est Maire est cependant une commune voisine de Pourrières et membre comme elle du SIVOM du Haut de l'Arc créé en 1968, dont André Samat fut longtemps Président. Il est donc logique de trouver en la personne d'André Samat, un relais politique local de la demande de subvention de la commune de Pourrières. Il intervient ainsi lors des séances de la Commission Foncière du 17 janvier 1986 puis du 21 février 1986 en faveur de la Commune de Pourrières comme le mentionne le compte rendu : « *M. Samat considère que si en 1979, la mairie de Pourrières, conseillée par la Commission Foncière, n'avait pas engagé une procédure, la propriété serait actuellement construite. Il se déclare favorable à cette opération pour le maintien des terres dans le patrimoine provençal* ». Le soutien d'un relais local est donc déterminant comme le souligne M.D dans son entretien : « *Samat qui était Conseiller général de Trets, de la Haute Vallée de l'Arc, soutenait fortement... [Il] était PS* »⁶¹³.

Le second relais de poids au sein de la Commission foncière est ensuite venu de son Président, Emile Didier. En effet, le dossier de demande de subvention arrive dans une situation politique singulière. Outre qu'il s'agit de la dernière commission foncière avant les élections régionales de 1986, il se trouve en concurrence avec un autre projet comme l'explique M.D :

*« La Commission Foncière (...) a eu le cruel dilemme de décider si c'était le projet de Roquefeuille qui allait être subventionné par la Région, ou si ça serait les deux projets de Monsieur De Caumont qui était Député-Maire de Briançon (...) Et c'est là effectivement que (...) d'une part (...) je pense que notre projet était bon et correspondait vraiment en effet à la politique foncière du Conseil régional [et] (...) d'autre part (...) j'ai profité du fait que le Président de la Commission Foncière, Monsieur Didier, bon s'entendait très mal avec De Caumont... (rires) [avec qui il avait des relations] orageuses...j'ai assisté à cette dernière séance... Didier avant la séance (...) m'a fait appeler puis m'a dit : « Même si on te demande de parler en tant que Maire de Pourrières pour présenter... tu dis rien, tu dis rien, tu me laisses faire ». Et bon, je l'ai effectivement laissé faire et quand la Commission a voté, bon je dirais que Didier avait suffisamment d'amis autour de lui (...) ...et donc là il y a eu une majorité pour le projet de Pourrières »*⁶¹⁴.

L'on voit ainsi les critères informels qui président à l'attribution des subventions. En effet les projets de Robert De Caumont entrent, comme celui de Pourrières, dans les critères formels de la politique foncière comme le mentionne une note interne de l'EPR : « *ce dossier pouvait être examiné de deux façons : soit en terrain d'assise d'un programme de logements locatifs sociaux, soit en réserve foncière urbaine* »⁶¹⁵. Il est finalement proposé de l'instruire ultérieurement en tant que réserve foncière urbaine ce qui a fait diminuer la subvention et provoqué les protestations de la municipalité de Briançon. L'attribution de la subvention s'est donc faite sur un critère de nature politique : ce sont les relations d'Emile Didier (MRG, Mouvement des Radicaux de Gauche) et Robert de Caumont (PS), tous deux parlementaires et élus locaux qui déterminent ici la décision du Président de la Commission Foncière qui refuse de conforter un

⁶¹³ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 13.

⁶¹⁴ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 13.

⁶¹⁵ Courrier du 23 janvier 1986 adressé par J.L. U. chef du service foncier à Robert de Caumont, Maire de Briançon, in Archives régionales.

rival politique sur son département. Une note interne évoque ainsi pudiquement « *ses rapports avec le Président Emile Didier (...) quelque peu distendus* »⁶¹⁶ tandis que M.D précise que :

« Tout les opposait, y compris physiquement, ces personnages (rires)... Didier étant un monsieur énorme, jovial, gros conducteur de voiture, (...) Et bon donc De Caumont lui c'était (...) le protestant extrêmement janséniste, intègre (...) Et puis il y avait Gap/Briançon effectivement la rivalité jouait, et puis bon tout le monde suspectait fort De Caumont d'avoir des ambitions nationales, il avait eu déjà des responsabilités sur le plan national mais disons qu'il se voyait... il se voyait ministre quoi. (...) et puis il y avait une rivalité entre PRG et PS, surtout enfin le PRG dans les Alpes... à l'époque les Hautes-Alpes, et c'était plus que des nuances hein, le PRG était plutôt centriste voire un peu à droite...(...) ce n'était pas vraiment le radical de gauche qu'on connaît aujourd'hui »⁶¹⁷.

On retrouve ici l'importance des logiques de multi-positionnalité qui président aux pratiques de courtage de l'institution régionale décrites par Olivier Nay : la position de Président de la Commission Foncière régionale, permet à Emile Didier, parlementaire et Président du Conseil général des Hautes-Alpes de ne pas apporter son soutien à son rival politique départemental et donc *in fine*, de conforter son assise territoriale. Inversement, la position de Conseiller général et Conseiller régional membre de la Commission Foncière permet à André Samat, de se poser en relais entre le territoire de la Haute Vallée de l'Arc et la Commission Foncière. On doit également souligner le rôle de la Commission Foncière qui apparaît bien comme le lieu de décision politique : le bureau du Conseil régional suivant entérinera la décision de la Commission Foncière en dépit des vives protestations de Robert de Caumont.

Enfin, l'importance du montant accordé doit être ici soulignée. Il s'agit en effet de l'acquisition d'une propriété de 426 hectares sur un terrain constitué essentiellement de forêt de pins et de chênes pour y réaliser une réserve foncière. A ce titre, la commune bénéficie d'un taux de subvention de 90% du prix d'achat soit un montant de 4 348 000 F ce qui est considérable pour une petite commune rurale. Sans cette aide régionale, il apparaissait en effet peu probable de réaliser une telle politique d'acquisition foncière comme le précise M.D :

« Pour une commune comme Pourrières le problème était simple, on avait donc un budget (...) dérisoire par rapport à un investissement, un achat comme celui de Roquefeuille (...) donc c'est là que tout naturellement dans le cadre de l'achat de propriété forestière on avait presque de droit, de fait, une aide de l'Etat qui se montait à... je crois que c'était de l'ordre de 10 à 15%...(...) le financement de l'Etat était quasiment automatique, et puis c'est là que je me suis tourné vers la Région, connaissant en effet la politique foncière du Conseil régional (...)Et donc c'est ce qui nous a permis après avec les subventions d'Etat, et bon la commune a eu à payer moins de 10% du total, il restait moins de 10%, qui était en partie couvert par le remboursement de la TVA, ce qui fait que ça a été une opération blanche pour les finances de Pourrières, et qui a permis effectivement du jour au lendemain de retrouver la commune de Pourrières qui avait à peu près... il y avait 1 100 hectares déjà de forêt dans la partie nord, et donc son territoire a cru de 50% »⁶¹⁸.

On mesure bien ici l'importance décisive que revêt la politique foncière à destination des petites communes rurales qui souhaitent mener une politique de maîtrise foncière de leur espace puisque les

⁶¹⁶ Note à l'attention du directeur de cabinet et du DGS de l'EPR en date du 6 février 1986, in Archives régionales.

⁶¹⁷ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 14.

⁶¹⁸ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 13.

subventions régionales permettent ici au territoire communal de voir sa superficie augmenter de 50% pour un coût quasi-nul. La politique foncière régionale joue donc un rôle politique déterminant dans ces petites communes. Toutefois cet apport est à double tranchant : s'il décuple les capacités d'action des élus locaux en permettant de satisfaire de nombreuses clientèles, il bouleverse également les équilibres politiques du développement local comme nous allons le voir.

c) La conquête d'un nouveau territoire de chasse : les terres de Roquefeuille

La politique d'acquisition foncière du domaine de Roquefeuille va permettre de servir une clientèle électorale de chasseurs et d'agriculteurs en étendant leur territoire de chasse.

L'acquisition du domaine de Roquefeuille, essentiellement composé de bois, apparaît d'abord comme une ressource électorale à destination d'un groupe social important de la commune : les chasseurs qui sont souvent de petits agriculteurs et recoupe sans doute, une partie importante des jeunes agriculteurs. En effet, si comme le note Bruno Martinelli, le Cercle des chasseurs (Cercle Saint-Hubert) a disparu en 1930 ; en revanche il demeure une société de chasse et une coopérative dont « *les partages sociologiques apparaissent assez nettement. Les agriculteurs du village qui possèdent les exploitations les plus importantes, qui emploient des ouvriers agricoles et utilisent un abondant matériel motorisé, se retrouvent à la direction de la coopérative 'La Fraternelle'*⁶¹⁹. Au contraire, ce sont de petits agriculteurs parcellaires, généralement métayers, qui sont en majorité dans le Conseil de la société de chasse et qui l'administrent⁶²⁰. (...) Avant comme après 1977 (élection d'un nouveau président), la relation entre la composition du conseil de la société et celle du groupe des chasseurs de sangliers est évidente (...) Ce qui est d'une grande importance pour le fonctionnement de l'association, ainsi que pour l'exercice de la chasse par usage et servitude »⁶²¹. De fait, les battues au sanglier dans le bois communal sont une dimension de la lutte contre les nuisibles, les sangliers provoquant des dégâts dans les vignes situées en bordure du bois. Dès lors, la qualité de chasseur de sanglier apparaît nécessaire pour l'adhésion à la société de chasse. S'y rajoute également « *l'appartenance locale comme principe de recrutement (...) la conformité à des normes collectives morales et techniques (...) Dans le communal, la chasse est collective, elle s'appuie sur les contraintes de coopération, tout se passe comme si le petit groupe qui la*

⁶¹⁹ Bruno Martinelli précise que le président, les vice-présidents, le trésorier et les secrétaires du conseil d'administration de la cave coopérative possèdent entre 9 ha et 20 ha de vigne en propriété, ce qui correspond à la catégorie supérieure des exploitations villageoises, Bruno Martinelli, *op.cit.*

⁶²⁰ Ce partage est confirmé par D.C. propriétaire agricole de Pourrières : « *Il y a les chasseurs individuels et les chasses collectives avec des battues. Ça a périclité dans les années 1980. Il y avait des conflits liés à la qualité des chasseurs entre ceux qui voulaient chasser avant le début de l'ouverture de la chasse sur les parcelles viticoles et les agriculteurs qui y étaient opposés car cela faisait des dégâts. Les battues étaient liées à la revendication du droit de chasse à la Révolution. Dans les battues ce n'était pas les agriculteurs, au contraire. Il y avait beaucoup d'interrogations sur le braconnage. Au sein de la société de chasse, c'était eux [les chasseurs collectifs] qui dirigeaient, qui organisaient les battues. La société de chasse était dirigée par la famille Villa, plus précisément par Edouard Villa qui était berger. Ils habitaient vers le portail des enceintes de la ville, vers les 'Agoù de la Renardière' : c'était un peu des 'hommes des bois'. A propos de ces histoires de chasse : il y avait vraiment un élément personnel qui confinait à l'agressivité [avec un] rituel de découpage des parts de sangliers tués à la battue : c'était la famille Villa qui les découpaient, d'ailleurs ils pouaient toujours... » , Entretien D.C, 23/08/2013, p. 2.*

⁶²¹ Bruno Martinelli, *op.cit.*, p. 224.

pratique perpétuait les valeurs qui étaient à l'œuvre dans les associations villageoises anciennes, en particulier les cercles. Mais dès l'instant où il s'agit plus d'une affaire de « spécialistes passionnés », et que les usages à défendre ne profitent plus qu'à une minorité, l'image de l'espace forestier se trouve profondément transformée. Plus que jamais s'accroît l'opposition entre l'« espace patrimonial » caractérisé par la possession individuelle de la terre, par l'insertion de chaque unité de production dans le territoire cultivé, et « l'espace municipal », traduction des droits de l'ensemble de la communauté sur son territoire »⁶²². A l'image de la « vaine pâture » pour les bergers, la chasse dans le bois communal relève d'une forme de servitude collective. Dans le contexte de changement lié à la périurbanisation, l'agrandissement du bois communal afin de permettre le maintien de la servitude du droit de chasse est donc une mesure éminemment politique qui vise à s'assurer le soutien de la base électorale agricole locale qui l'a investie :

« Il y avait dans je dirais l'imaginaire des vieux habitants de Pourrières, et notamment chez les chasseurs mais les chasseurs ça constituait pratiquement toutes les familles, il y avait une espèce (...) je dirais d'insatisfaction, de frustration, qu'ils ne puissent pas disons aller chasser dans ces terres du sud qui étaient une chasse privée dans laquelle seuls les gens qui payaient, et fort cher, ou sur invitation, pouvaient aller chasser, et généralement c'était plutôt des Marseillais ou des Parisiens ou des étrangers qui venaient chasser, et non pas des pourriérois »⁶²³.

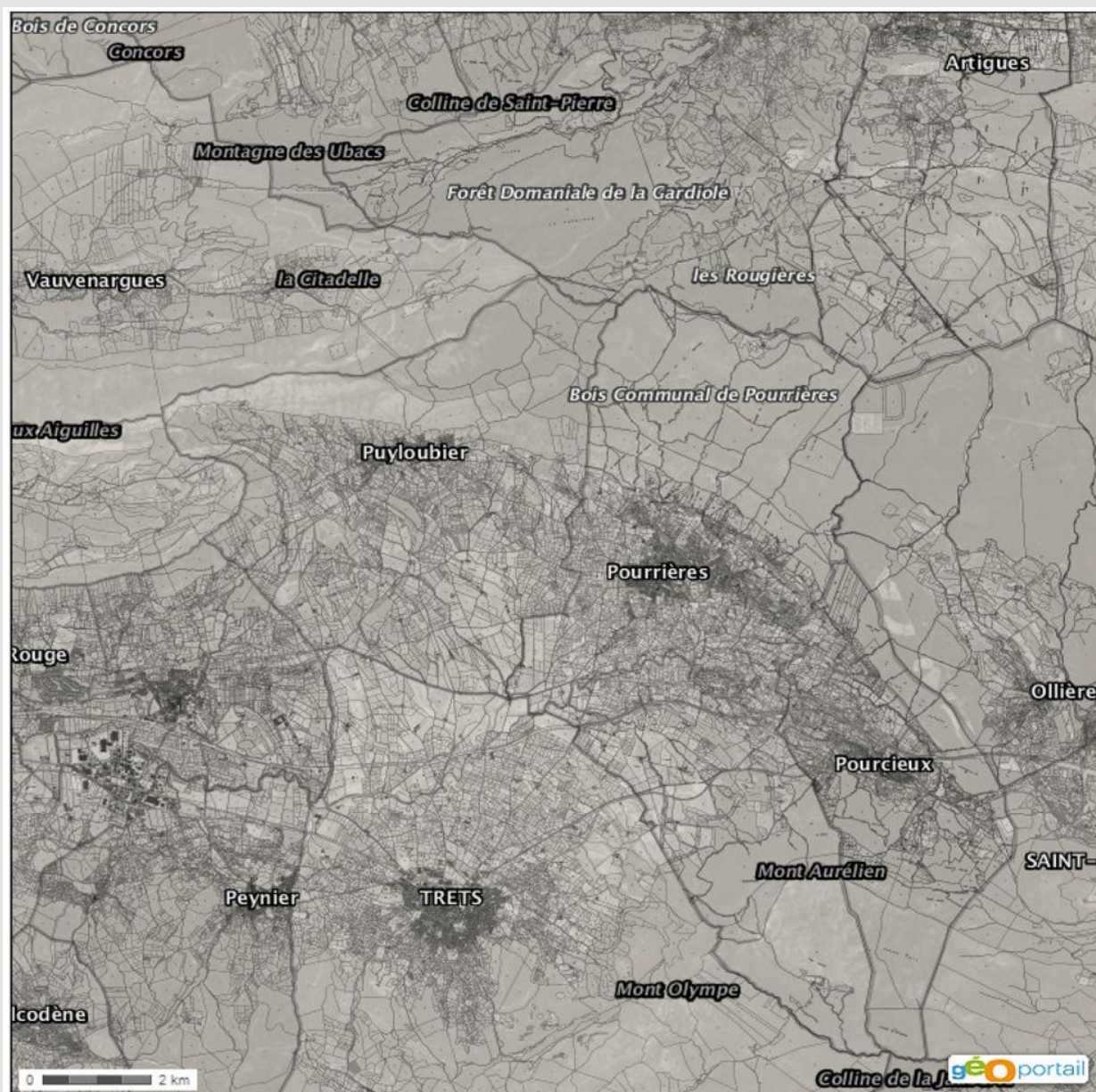
Cette acquisition s'inscrit donc dans une configuration spatiale spécifique héritée du passé qui la légitime auprès des petits propriétaires autochtones. Cette histoire, c'est celle de la conquête d'un espace communal par les propriétaires agricoles autochtones face à la grande propriété aristocratique puis bourgeoise⁶²⁴ (cf. encadré ci-dessous) : l'enjeu de cette acquisition est donc de retisser des liens entre les différentes parties de la commune dans un contexte où sa cohésion économique, sociale et identitaire est menacée par une pression foncière accrue.

⁶²² Bruno Martinelli, *op.cit.*, p. 227.

⁶²³ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 8.

⁶²⁴ De manière significative Roquefeuille possède un vignoble qui produit du vin avec sa propre cave, hors du système coopératif ce qui illustre sa distance avec la communauté villageoise.

Parcellaire de Pourrières

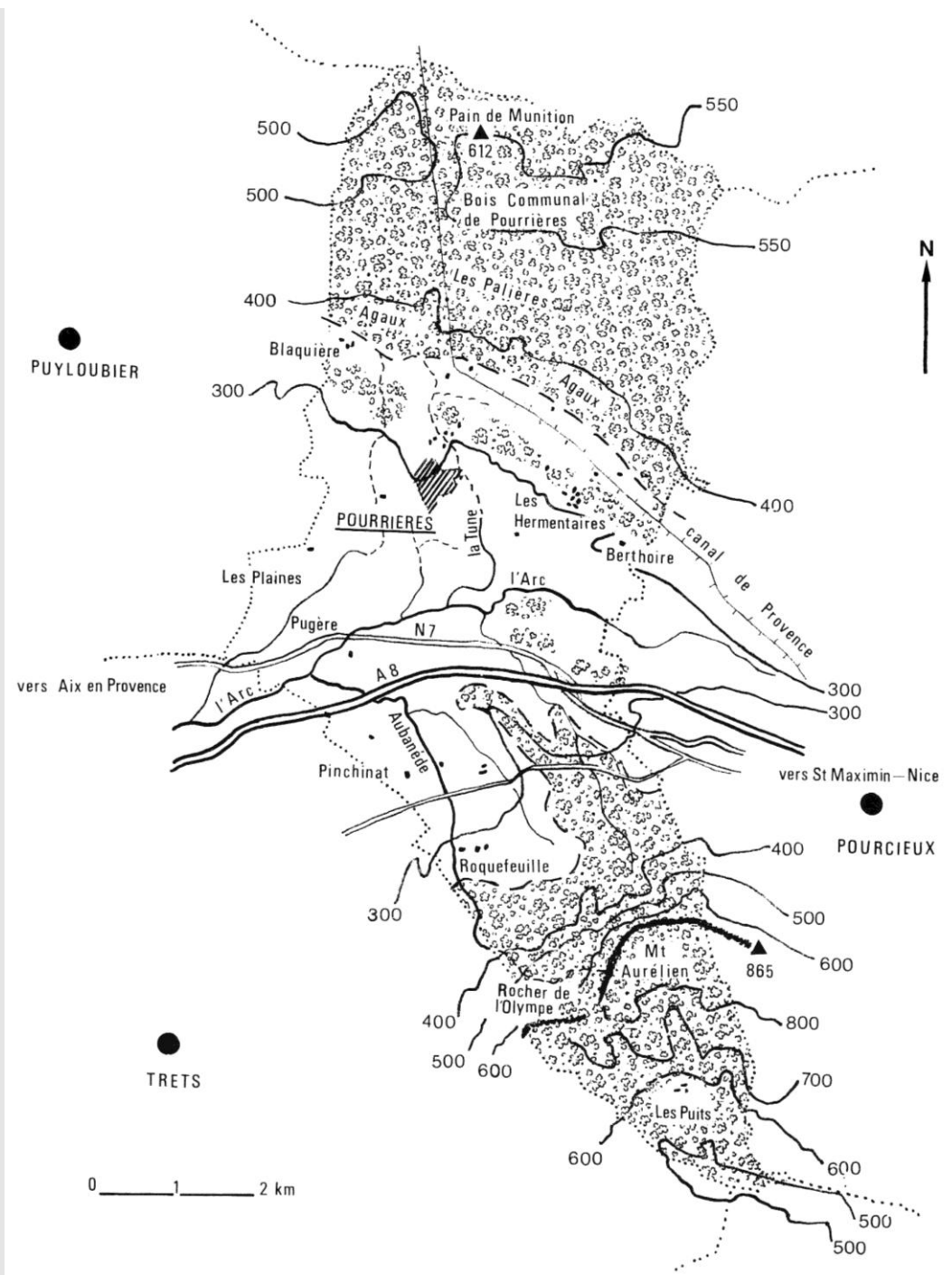


Source : Géo Portail, IGN 2015

L'acquisition du domaine de Roquefeuille s'inscrit dans un héritage économique et social villageois entretenus dans la mémoire des lieux. M.D justifie en effet l'achat de cette propriété par l'histoire locale :

« Pour reconstituer l'enjeu de Roquefeuille il faut prendre un peu plus de recul, c'est-à-dire que la commune de Pourrières (...) elle a une histoire (...) c'est une commune donc qui est très allongée du nord au sud, et dans laquelle au fond il y a deux entités qui sont vraiment très diverses et qui même historiquement se sont souvent opposées... (...) c'est la partie je dirais villageoise du nord, avec à la fois donc son terroir viticole là autour du village mais surtout au sud du village, et puis sa forêt, sa forêt au nord, terrain de chasse, terrain aussi de promenades, terrain de rencontres, terrain de loisirs, mais qui culturellement bon jouait une certaine importance, en liaison avec son terroir et le village très centré autour de l'ancien château et la coopérative. Et puis le sud qui lui donc formait de grosses propriétés, et... propriétés avec donc... soit des propriétaires habitant sur place dans des maisons complètement extérieures au village, des fermes isolées, soit même des propriétaires extérieurs ayant des fermiers, des métayers, sur place. (...) Et d'autre part, un grand domaine, un grand territoire forestier, donc le domaine de Roquefeuille qui doit faire si je m'en souviens bien à peu près 600 hectares... (...) qui s'arrête à la barre de l'Aurélien (...) Et avec une pointe encore au-delà de Roquefeuille (...) qui débouchait du côté de Saint-Zacharie, par la route, qui était une propriété donc de Marseillais, et dans laquelle il y avait à la fois des vignes, de l'élevage et des forêts, et qui vivait complètement en dehors et à l'écart donc de Pourrières »⁶²⁵.

⁶²⁵ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 7.



Le terroir de Pourrières

De fait la mise à l'écart de cette entité au sud de la commune est matérialisée par la frontière que constitue la Nationale 7 dont le tracé suit ici l'ancienne voie romaine, la *via Aurélia*⁶²⁶. L'importance de cette frontière spatiale dépasse largement la commune de Pourrières (voir carte-ci-dessus) puisqu'elle constitue aussi un marqueur identitaire entre le Var littoral et le Var intérieur perçu comme le Var authentique : « les habitants de la côte parlent du Var pour qualifier la portion du département sise « au nord de la Nationale 7 ». »⁶²⁷ A l'échelle de la commune, on retrouve donc ce discours sur la frontière de la nationale 7 qui recouvre une dualité agro-foncière du territoire communal (voir carte cadastre infra) confirmé par la monographie réalisée par Bruno Martinelli, qui décrit ainsi le territoire de la commune : « Tout se passe comme si le territoire de Pourrières englobait deux territoires agricoles de structures différentes. La

⁶²⁶ Le nom attribué à la montagne dominant le lieu, le mont Aurélien, « l'Aurélien » pour nos interlocuteurs, vient directement de cette voie aurélienne qui a profondément marqué la structuration de l'espace dans cette plaine agricole parsemée dès l'époque romaine de grandes *villae* romaines appartenant déjà à de grands propriétaires fonciers telle la villa Richeaume à Puylobier. Voir : Florence Mocci, Kevin Walsh, Vincent Dumas, Jean-Marie Gassend, Cécile Aline, Alain Badie, Cécile Miramont, Jean-Louis Paillet, Cécile André, « Aqueduc et structures hydrauliques de la villa de Richeaume I à Puylobier (Bouches-du-Rhône) », in *Gallia*, t.62, 2005, pp. 147-160.

⁶²⁷ Frédéric Sawicki, *op.cit.*, p. 248.

dualité agro-foncière traduit une dualité économique et sociale ; d'un côté le village avec un grand nombre de petits exploitants associés dans le cadre d'institutions communales, telles que les coopératives, de l'autre des propriétaires, ou leur fermier qui vivent à l'intérieur d'exploitations indépendantes, fermées sur elles-mêmes ; et dont le fonctionnement économique s'effectue généralement en dehors du cadre communal, en relation directe avec la ville. Une telle opposition ne peut s'expliquer sans l'histoire agraire du lieu. Sous l'Ancien Régime le territoire de Pourrières était soumis à la domination de deux familles aristocratiques : les Glandevès qui possédaient château et propriétés au village et dans son finage, et les Chenerilles (successeur au XVII^e siècle des Dagoult) dont le fief se trouvait à Roquefeuille au pied du mont Aurélien. Cette seconde famille était l'une des plus riches de la région par ses possessions foncières qui, dans la seule commune de Pourrières représentaient plus de 800 hectares, 7 bastides diversement spécialisées, une verrerie et une tuilerie. C'était le Territoire de Roquefeuille. La période révolutionnaire a entraîné la dislocation de cet ensemble foncier en un groupe de domaines vendus séparément comme bien nationaux, essentiellement à des acquéreurs bourgeois de Saint-Maximin, Aix et Marseille ». Ce territoire de Roquefeuille sur lequel s'élevait autrefois un village disparu autour des années 1350⁶²⁸ s'est donc trouvé dans une situation de vacance qui a déterminé une évolution agro-foncière originale : la principale conséquence de l'abandon du village de Roquefeuille fut donc la privatisation de la totalité des terres vacantes par la famille D'Agoult permettant la constitution d'un ensemble foncier homogène dont la mise en valeur a nécessité l'implantation de bastides où la culture céréalière prédomine, retardant du même coup la transformation viticole plus tardive. Comme l'écrit Bruno Martinelli : « du point de vue de la propriété foncière, ni les seigneurs, ni les paysans de Pourrières n'ont pu accaparer les terres de Roquefeuille. » en dépit du rattachement du Territoire de Roquefeuille à la Commune de Pourrières en 1790.

Dans ce contexte, les grandes propriétés foncières du sud de la commune redeviennent un enjeu important alors que ce territoire avait été jusque-là délaissé. Il s'agit d'éviter que, comme en 1790, ce transfert foncier se fasse au détriment de la commune et au profit d'étranger au territoire communal. De la sorte, M.D renoue avec la tradition des servitudes collectives villageoises⁶²⁹, tout en restant fidèle à une logique collectiviste propre à l'idéologie du développement local qui anime cette génération issue de mai 68. C'est donc là un répertoire hybride qui est mobilisé qui combine à la fois des justifications héritées d'une tradition et d'un passé séculaire avec une doctrine de développement local. Ce répertoire bricolé peut ainsi faire cohabiter volonté affichée de développer l'activité cynégétique avec un souci de préservation de l'environnement, en l'espèce la forêt :

« [Un] élément (...) qui s'est fait sentir plus tard, justement dans les années (...) 84, 82-84, ça a été le souci de l'environnement, bon parce que ça commençait déjà à être un peu dans l'air du temps, et puis il y avait une majorité de gauche, on avait envie qu'il y ait une protection de l'environnement, une protection des forêts,... Moi j'étais peut-être doublement concerné puisque je m'occupais du programme forêt du Conseil régional, donc si tu veux là il y avait un souci de préservation de l'environnement. (...) Et donc quand l'opportunité... quand j'ai appris que le propriétaire de Roquefeuille, Monsieur Pietrini, voulait vendre les bois de Roquefeuille, il est certain que j'ai sauté sur l'occasion ».

On retrouve là encore l'influence du double positionnement de M.D : son activité professionnelle à la Région, la protection des forêts, influe ici sur son activité politique et motive en partie sa décision d'acheter les bois de Roquefeuille.

⁶²⁸ Si l'on recule un peu plus dans le temps, l'on peut remarquer que sur le domaine de Roquefeuille se trouve l'ancien *castrum* Aurélien bâti par les troupes du général romain Marius qui en 102 avant J.-C., ont écrasé, avec l'aide des celto-ligures, les peuples des Cimbres et des Teutons dans la vallée de l'Arc. Cette histoire romaine racontée par Tacite, s'inscrit dans une organisation spatiale de *castrum* et d'*oppidum* dont le *castrum* de Roquefeuille sur les contreforts du Mont Aurélien et l'*oppidum* dit du Pain de munition dans le massif de Séouves, au-dessus du village actuel, sont les vestiges, de part et d'autre de la plaine de l'Arc. Cette victoire a été commémorée par un trophée visible jusqu'au 15^e siècle. Elle a fait l'objet d'une appropriation par la mémoire villageoise puisque ce monument figure aujourd'hui encore sur le blason de Pourrières d'azur à la pyramide d'argent, maçonnée de sable, sur un piédestal sur lequel sont gravés ces deux mots CAIVS MARIVS, l'un sur l'autre, en lettres capitales. De même, l'étymologie de Pourrières signifierait selon certains *Campus Putridi* « champ pourris » en référence au charnier de 30 000 hommes et femmes qu'auraient laissé les troupes de Marius d'après les écrits de Plutarque.

⁶²⁹ On se souvient que le SIVOM des Pays du Verdon avait diligenté une étude visant à expérimenter de nouveaux outils pour la politique foncière régionale à travers l'utilisation de servitudes collectives. Voir point précédent.

2.2.3. L'usage économique controversé d'une acquisition foncière : comment « vivre et travailler » à Pourrières ?

Toutefois cette ressource foncière va être convertie au service d'un projet de développement économique qui va pousser les contradictions foncières du monde agricole à leur paroxysme et provoquer *in fine* la défaite électorale du Maire de Pourrières aux élections municipales de 1989 privé de sa base électorale agricole.

a) La conversion entrepreneuriale : le projet de développement économique de l'« Aurelien Park »

Le contexte de pression foncière liée à la périurbanisation va progressivement conduire à un changement d'orientation de la municipalité. Pris les intérêts contradictoires de ses différentes clientèles agricoles, entre le souci de protection et le souci de développement, le maire et son adjoint aux finances vont proposer d'affecter une partie du domaine de Roquefeuille au développement d'un projet de centre d'entraînement sportif de grande ampleur dénommé « Aurélien Park ».

La thématique du « Vivre et travailler au pays » porté par le professeur Maurice Parodi à propos du Verdon est à nouveau évoquée. L'homme qui mobilise cet argumentaire s'est toutefois notabilisé, il joue désormais un autre rôle, celui d'adjoint aux finances de la commune, préoccupé par l'augmentation de la richesse fiscale de la commune :

« Il y avait une (...) raison qui a joué, enfin du moins chez quelques-uns d'entre nous, notamment je dirais peut-être les plus modernes entre guillemets, mais je pense bon à mon collègue Maurice Parodi qui était (...) mon adjoint aux finances. (...) Donc avec Maurice Parodi on s'était dit que..., d'une part il fallait maîtriser le sud de la commune (...) et permettre aux Pourriérois de se réapproprier cet espace, ça nous paraissait important, sur le plan aussi bien symbolique que sur le plan de la chasse, que les chasseurs de Pourrières puissent (...) chasser à Pourrières, sur le sud aussi. Mais en même temps si tu veux on avait... on se disait : 'Il y a l'avenir économique de Pourrières qui est en jeu et une petite commune comme Pourrières coincée entre Aix et de l'autre côté Saint-Maxim Brignoles... Il faut bon lui trouver un autre avenir que de devenir une commune dortoir', parce que là les grands risques dans les années justement 1980, ça a été de voir l'afflux des Marseillais notamment qui, profitant du fait que le terrain n'était pas cher à Pourrières, le terrain à bâtir était vraiment bon marché, commençaient à s'installer et on était obligé de vraiment résister des quatre fers mais quand ils avaient la superficie de terrain, quand il y avait une adduction d'eau qui était proche, etc., on était obligé d'accorder des permis de construire, et donc ça commençait dans les années 1980 à arriver jusqu'à près de 100 permis de construire dans l'année, en une année, je ne sais plus laquelle, là on s'est dit que bon il fallait vraiment (...) plutôt que de faire uniquement de la résistance, qu'on n'arrivait pas d'ailleurs à tenir parce que il y avait une réglementation on ne pouvait pas empêcher... sinon ça aurait été de l'abus de pouvoir et d'ailleurs on a été parfois traduit au Tribunal administratif parce que on avait empêché de façon abusive des permis de construire... (...) donc on s'est dit qu'il fallait plutôt essayer d'avoir une vision positive et donc essayer de dégager quel pourrait être un avenir économique pour Pourrières »⁶³⁰.

⁶³⁰ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 9.

Ce changement d'orientation est justifié par le maire au prix d'une dépréciation des terres agricoles, qualifiées de « *mauvaises terres* » ce qui permet d'en envisager d'autre usage comme l'explique M.D :

« Ça pouvait nous permettre avec notamment les mauvaises terres qui se trouvent (...) au nord des bois de Roquefeuille (...)il y avait quand même 8 à 10 hectares (...) , il y avait à la fois de mauvaises terres de labour (...) quelques jachères, et donc avec cette dizaine d'hectares jointe avec un projet qu'avait un viticulteur local qui était propriétaire du domaine de La Neuve, qui (...) n'avait pas l'appellation de Côte de Provence sur une toute petite partie, à ce moment-là la viticulture je dirais non appellation contrôlée se portait mal, vivait mal et il avait envisagé donc de se séparer d'une partie de sa propriété pour y faire autre chose. Et c'est là que, bon, on a eu l'idée de faire éventuellement un projet qui aurait amené pas mal d'emplois sur le plan local, de faire donc un centre d'entraînement sportif... »⁶³¹.

L'on retrouve ici l'argumentaire « viti-électorale » sur les mauvaises terres agricoles qui caractérise les partisans de la rente foncière qui a présidé également à l'élaboration du POS. Toutefois, cet argumentaire est ici mis au service d'un projet de développement économique ambitieux visant à permettre de « *vivre et travailler* » à Pourrières. Progressivement, on note donc une inflexion des positions initiales de la municipalité de Pourrières. Alors qu'elle s'était auparavant opposée aux projets de développement dans le sud de la commune, elle décide alors d'accompagner un ambitieux projet de développement, cela sous l'impulsion de l'adjoint aux finances, sans doute motivé par la volonté d'attirer de la richesse fiscale à la commune. L'on fait l'hypothèse que cette rupture est significative du processus de technotabilisation de ces élus : autrefois militants de la préservation des terres contre les projets de développement hydro-électriques et touristiques du Verdon⁶³², Maurice Parodi et M.D désormais élus et notabilisés, se font les avocats d'un projet de développement aux effets spéculatifs importants, susceptible de modifier considérablement l'économie générale de la commune. En effet, la municipalité soutient un projet privé de développement d'un centre d'entraînement sportif, qui aurait permis selon ses promoteurs de créer 500 emplois locaux :

« Les clubs de la région (...) à l'époque n'avaient pas de lieu vraiment où s'entraîner notamment pendant l'hiver, il y avait aussi des clubs du nord de la France qui étaient intéressés pour venir s'entraîner, y compris en hiver, donc là sur Pourrières. Donc on a fait monter ce projet qui aurait permis, tout en préservant complètement les bois de Roquefeuille et en préservant les parties viticoles de qualité, donc de faire un projet sur une cinquantaine d'hectares qui aurait permis donc de dégager à l'époque environ de l'ordre de milliers d'emplois, à la fois sur Pourrières et les communes des environs »⁶³³.

On perçoit ici à travers l'entretien de M.D sa volonté de souligner l'équilibre entre protection environnementale et agricole et développement économique. Pourtant à lire la presse de l'époque qui se fait l'écho du projet, l'on mesure mieux l'étendue du bouleversement pour la commune. Ainsi un article publié dans *Var Matin* en 1988 précise le périmètre du projet en ces termes :

⁶³¹ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 9.

⁶³² On a cité précédemment le rôle de Maurice Parodi dans la lutte contre les grands projets du Verdon ainsi que les travaux d'expertise sur la maîtrise foncière qu'il a réalisé sous sa direction avec M.D et Jean Viard sur le sujet : Michel Delenne, Jean-Louis Parisi, Jean Viard, (sous la responsabilité du professeur Parodi), *Approche comparative des structures foncières et de leurs rôles dans l'aménagement du Parc Naturel Régional du Luberon et de la zone d'aménagement du Verdon*, Bureau Méridional de Planification, 1970, 228 pages dactylographiées.

⁶³³ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 10.

« Le projet en chiffres. Coût : 700 millions de francs. Surface occupée : 270 ha répartis sur les domaines de la Neuve et de Pinchat. Village provençal de 1 200 logements en multipropriété. Centre commercial : coiffure, banque, pressing, prêt à porter, sport, tabac, boutiques diverses, location de voitures, cinq restaurants, supermarché. Un aérodrome qui se situerait dans la plaine de l'Arc. Loisirs : un ensemble nautique, bowling douze pistes, fronton de pelote basque, arènes, cinéma. Sports ; deux golfs (9 et 18 trous), 5 mini-golfs, 30 courts de tennis, une piscine olympique, un centre équestre de 100 chevaux, un stade de 20 000 places, cinq terrains de football, deux de rugby, une salle omnisport. Centre culturel : musique, théâtre, ateliers divers, expositions, salle de congrès »⁶³⁴.

Un croquis de ce vaste complexe sportif dénommé « Aurélien Park » est joint à l'article et présente les installations pour le sport, les loisirs, la culture, le centre commercial et le village néo-provençal qui l'accompagne.

b) L'échec du référendum municipal contre une mobilisation agricole et résidentielle opposée au projet

L'équilibre qui présidait au compromis passé lors de l'élaboration du POS entre logique rentière et logique de préservation de l'outil agricole chère aux jeunes agriculteurs qui ont soutenu M.D est rompu. Sa majorité municipale s'effrite, certains de ses adjoints contestent ces nouvelles orientations et prennent la tête de l'opposition associative au projet.

Parmi eux, l'on peut citer notamment Christine Girard, agricultrice et adjointe de M.D qui constitue une association de sauvegarde des monts Aurélien et Olympe. Le Maire de Pourrières essaye alors de réviser le POS sans succès au deuxième semestre 1988. Dès lors, il préfère mobiliser le registre de la participation auquel il a eu souvent recours jusqu'alors et décide de consulter la population par référendum sur le sujet en janvier 1989. Les termes du débat sont ainsi restitués dans un article de Var Matin daté du 29 novembre 1988 et titré « Pourrières : le complexe de la discorde ». Dans cet article, si le PDG du groupe de promotion franco-espagnol Euromar SA tente de rassurer les habitants sur l'entretien paysager du site et de son rôle dans la protection des incendies, il souligne surtout son impact économique en avançant que « nous créerons 500 emplois dont la liste sera en mairie de Pourrières début 1989. Un important budget sera réservé à la sous-traitance par les artisans locaux et contrôlé par 'Euromar'. Nous pensons ainsi augmenter les ressources de toutes les communes de la vallée ». Cet argumentaire économique est réfuté par Christine Girard qui expose ainsi les arguments des opposants au projet : « Nos arguments sont simples et irréfutables, affirme-t-elle dans Var Matin du 29 novembre 1988, le projet est porteur de dangers irréversibles qui, au-delà du chant des sirènes chambouleront toute une région en modifiant l'équilibre humain et social par un apport massif et subit de populations qui vont prendre possession de l'espace, devenant ainsi plus nombreux que les autochtones et créant ainsi un deuxième village qui par nature sera très exigeant. Une telle démarche risque également de favoriser la spéculation foncière. D'autre part, est-on conscient de la dérive possible d'un tel projet avec

⁶³⁴ Var Matin, 1988, in Archives régionales.

une urbanisation à outrance, un abandon possible de l'aspect sportif avec le risque de transformer des installations en lotissement ? » Elle souligne « le pouvoir de l'argent (...) puissant face à une structure communale. Nous pensons que Pourrières n'est pas à vendre et qu'une attitude dynamique et courageuse devrait permettre un développement harmonieux bien compris et bien maîtrisé. Nous ne devons pas jeter notre village dans les bras d'investisseurs et de technocrates, fussent-ils européens ». L'article conclut ainsi : « Deux thèses complètement opposés qui engagent l'avenir de Pourrières et de toute une région »⁶³⁵.

De fait, le compromis clientélaire « viti-électorale » évolue ici vers une situation de convergence entre puissants groupes d'intérêts qui se rapproche par certains aspects des « coalitions de croissance » au sens où les entendent John Logan et Harvey Molotch (cf. encadré).

Encadré N°18. Les coalitions anti-croissance du périurbain

Pour John Logan et Harvey Molotch, les conflits locaux autour des enjeux liés à l'organisation du développement économique sont fondamentaux pour le gouvernement des villes. Comme le rappelle Patrick Le Gales qui présente leurs travaux en français, « dans le contexte américain où ils écrivent, les territoires peuvent s'acheter, se vendre et s'échanger plus qu'ailleurs (...) Ils s'inscrivent donc dans une tradition néo-marxiste d'étude de la valeur d'usage et de la valeur d'échange des terrains et des immeubles »⁶³⁶ en s'intéressant aux logiques sociales et politiques du marché, c'est-à-dire à la formation d'organisations et de coalitions d'intérêts. Plus précisément cette coalition de croissance résulte « de l'alliance entre ceux qui essaient activement d'agir sur le marché pour dégager une valeur d'échange et des propriétaires pour qui ce processus conduit à un enrichissement. (...) le processus de construction d'un intérêt collectif de la ville pour la croissance par des mécanismes de légitimation est une dimension essentielle de l'action de ces coalitions. Le développement économique doit apporter des ressources fiscales, des emplois, des opportunités de mobilité, éliminer les problèmes sociaux et la pauvreté, et fonder une identité locale dont les habitants peuvent être fiers. »⁶³⁷ Dans ce processus les élus jouent généralement un rôle déterminant car ils ont été soutenus financièrement par leurs élites. Or celles-ci sont divisées sur le projet ce qui va favoriser la constitution d'une *anti-growth coalition* : « Il faut des circonstances particulières locales et une mobilisation très forte pour pouvoir inverser la tendance et exercer un contre-pouvoir. Pour le cas américain, ces deux auteurs voyaient dans les riches banlieues résidentielles américaines le lieu privilégié de formation des *anti-growth coalitions*, les classes bourgeoises ayant les possibilités de ne pas supporter les coûts de la croissance économique en termes d'environnement ».

Pour Eric Charmes qui a étudié le cas français⁶³⁸, le processus de périurbanisation à l'échelle communale conduit à la formation de telles coalitions aux termes de plusieurs étapes. La première étape correspond à une phase d'amorçage de la périurbanisation perçue comme un moyen de revivifier la commune et comme une manne pour les propriétaires fonciers souvent influents dans les conseils municipaux. Ce mouvement repose sur une prolifération de maisons individuelles sur le pourtour du noyau villageois et le long des routes. S'ensuit une seconde phase de croissance pouvant être plus ou moins continue, avec des paliers plus ou moins longs qui provoquent un bouleversement des équilibres démographiques, sociologiques, politiques et financiers. C'est alors que s'enclenche une troisième phase de stabilisation démographique caractérisée par l'affirmation politique d'une logique de préservation du cadre de vie au détriment des logiques de développement urbain et de valorisation foncière (quelquefois appelée « *malthusianisme foncier* »). Enfin une quatrième phase de croissance modeste lui succède marquée par la subsistance de demandes favorables à la croissance par des propriétaires fonciers minoritaires, pouvant être appuyées par des contraintes collectives (nécessité de maintenir des classes de l'école par exemple ou volonté d'affirmer un rôle de pôle de commerce ou d'équipement).

Cette approche qualitative des déterminants des politiques foncières municipales dans un contexte de périurbanisation cadre bien avec notre terrain d'étude. En effet, la configuration foncière de Roquefeuille a permis au cours de l'histoire la constitution d'ensembles fonciers homogènes et importants au sud de la commune, de type latifundiaire. Elle se prête donc bien au déploiement d'une stratégie de « coalition de croissance » associant propriétaire foncier du domaine de La Neuve, promoteur à « capitaux espagnols » et élus municipaux au profil entrepreneur. Toutefois, nous proposons de parler de groupes d'intérêts

⁶³⁵ Pierre Lorenzini, Var Matin, 29 nov. 1988.

⁶³⁶ Patrick Le Gales, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995, pp. 79 et suivantes.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Eric Charmes, « L'explosion périurbaine », *Etudes Foncières*, n°138, 2009, pp. 25-36.

convergents davantage que de coalition de croissance agrégeant des intérêts hétérogènes dans la mesure où les soutiens politiques de M.D proviennent de sa proximité avec une élite agricole autochtone. A Pourrières le Maire a été élu grâce au soutien de jeunes agriculteurs défendant une vision opposée à la rente foncière, celle de la terre comme outil de production agricole. Par conséquent, le changement de registre de légitimité de défenseur du monde agricole à celui de maire « entrepreneur »⁶³⁹ et « bâtisseur » mettant en œuvre des projets de développement de sa commune va se traduire par une rupture des alliances entre le maire et ses soutiens agricoles. Cette fragmentation de la base sociale du maire permet la constitution d'une *anti-growth coalition* qui se rapproche de la troisième phase de périurbanisation décrite par Eric Charmes. En effet, elle agrège des intérêts divers tous soudés par le rejet du projet comme le relève M.D :

« Il y avait (...) une opposition très importante, qui venait à la fois je dirais des traditionalistes, qui étaient plutôt à droite mais enfin qui eux vraiment voulaient absolument maintenir je dirais le pouvoir aux paysans (...) pour schématiser (...) et il y avait aussi une opposition à ce projet qui venait de la part des écolos (...) moi je les appelle les intellos écolos quoi, qui au nom de quelques principes, parce qu'on allait en effet sur le projet donc sur les 550 hectares de Roquefeuille puisqu'on avait rétrocédé une cinquantaine d'hectares à (...) la commune de Trets, bon, 550 hectares qu'il y en ait 7 ou 8 hectares qui soient prélevés dans les plus mauvaises terres, d'un point de vue forestier, qui étaient des broussailles et des terres de labour qui étaient là en voisinage de la plaine, qui soient transformés donc en effet en espace d'entraînement sportif pour eux c'était un crime de lèse-majesté et on s'est fait attaquer de tous les noms quoi. (...) et puis bon il fallait aussi que je tiens compte de ma majorité (...) j'étais depuis le départ soutenu aussi par les communistes (...) avec notamment un certain nombre de retraités marseillais installés à Pourrières (...) C'étaient encore les derniers staliniens quoi, et eux parlaient évidemment d'un projet dans lequel ah ben c'était (...) le grand capitalisme, qui allait rentrer à Pourrières parce que évidemment ce projet-là de la Neuve ça représentait quand même un certain nombre de millions d'investissement, et eux ils voyaient cet aspect-là beaucoup plus que l'aspect d'offrir du travail et des emplois aux gens de Pourrières et de la région »⁶⁴⁰.

On le voit l'anti-coalition de croissance fédère des intérêts divers mais nombreux dont les deux derniers se recoupent en réalité et recouvre ce que Eric Charmes appelle le « *syndrome du dernier arrivé* »⁶⁴¹, c'est-à-dire que lorsqu'une population est satisfaite de son environnement résidentiel, elle refuse toute évolution de celui-ci. Devant cette « *triple opposition* » qui « *était perçue même au sein du Conseil municipal* » M.D tente de reprendre la main en faisant usage d'un référendum consultatif en janvier 1989 pour trancher la question de l'implantation de l'Aurélien Park sur sa commune espérant ainsi écarter cette controverse de la campagne des municipales de mars 1989. De plus, en choisissant une consultation, il se préserve une autorité sur la décision finale tout en y recherchant des ressources de relégitimation en actualisant le répertoire participatif qu'il a développé au début de son mandat :

⁶³⁹ Sur le maire entrepreneur : voir Christian Le Bart, *La Rhétorique du maire-entrepreneur*, Pédone, Paris, 1992 ; et Patrick Le Gales, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995, p. 73.

⁶⁴⁰ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 14.

⁶⁴¹ Eric Charmes, « L'explosion périurbaine », *op.cit.*

« Ça correspondait à la fois je dirais à mes pratiques, à ma philosophie, de dire : « Bon ben on ne passe pas en force » (...) on a consulté la population et la population n'y était pas favorable, ils ont eu peur d'un projet trop vaste pour Pourrières, difficile à maîtriser... (...) on a vu que ce n'était pas vraiment accepté donc on a reculé, et on a abandonné le projet »⁶⁴².

Toutefois si M.D respecte le verdict de la population, sa légitimité est atteinte et cela lui sera fatal pour les élections municipales, en mars 1989, qui vont se jouer autour du rejet de ce projet :

« En grande partie oui, en grande partie. Alors même que pourtant j'avais joué le jeu (...) de la démocratie, on avait consulté les gens et devant leurs réticences on avait retiré le projet, mais on m'a quand même reproché (...) de vouloir en sous-mains reprendre le projet et puis on m'a attaqué aussi d'avoir soi-disant touché des pots de vin (...) il n'y a peut-être pas eu assez de pédagogie pour pouvoir arriver à expliquer l'ensemble de ce projet »⁶⁴³.

En faisant sortir le débat du conseil municipal, l'on peut faire au contraire l'hypothèse qu'il a déplacé les antagonismes sur la place publique : son adjointe Christine Girard à la tête de l'association de sauvegarde des monts Aurélien et Olympe est ainsi candidate écologiste aux élections municipales ce qui témoigne de la politisation de la controverse. Au total, la pacification recherchée n'est que relative, l'autorité reconquise très limitée⁶⁴⁴ et au final insuffisante pour s'assurer d'un troisième mandat municipal. Avec près de 15% des voix au premier tour sous l'étiquette Les Verts, Christine Girard barrera la route à M.D permettant l'élection d'un candidat divers droite, Jacques Gouirand. En dépit du respect des procédures de participation auprès desquelles il avait puisé une partie de sa légitimité, le projet de l'Aurélien Park, va donc avoir raison du soutien électoral dont bénéficie M.D auprès des jeunes agriculteurs chez qui ce projet va véritablement être le « *projet de la discorde* » :

« Ils étaient partagés. (...) plusieurs de mes Adjoints étaient tout à fait d'accord avec moi, un certain nombre de viticulteurs, et puis il y en avait un qui lui était tout à fait contre justement par respect de l'environnement et tout, et puis il y avait... et puis il y avait une [Christine Girard]écologiste aussi... »⁶⁴⁵.

La réussite de cette mobilisation associative se mesure ainsi à la capacité d'agréger des groupes d'intérêts divers de propriétaires résidentiels et agricoles. Dirigée par une agricultrice locale, cette mobilisation témoigne de la résistance du pouvoir des propriétaires agricoles coopératifs⁶⁴⁶ dans cette commune. Rassemblés et organisés de manière égalitaire dans la cave coopérative, le groupe des viticulteurs propriétaires a su s'organiser dans la longue durée autour d'un projet de montée en gamme de leur production comme l'explique D.C :

« [La coopérative c'est] une voix par coopérateur quelle que soit sa surface, aujourd'hui on a une vingtaine de coopérateurs importants de 15 à 20 ha. (...) Pendant 30 ans [depuis 1965], on a eu le même président de la cave coopérative agricole – Armario – président élu par une commission de 12 membres. (...) Dans les années 1970 et 1980 on a eu un certain développement des caves particulières mais beaucoup ont périclité. (...) Ca a évolué et je pense que

⁶⁴² Entretien M.D, 22/08/2012, pp. 10-15.

⁶⁴³ Entretien M.D, 22/08/2012, pp. 15-16.

⁶⁴⁴ L'on fait cette hypothèse en s'appuyant sur les travaux de Troupel et Pina sur le référendum consultatif. Voir sur ce sujet : Aurélia Troupel et Christine Pina, « La guerre du golf. Les usages colloïds du référendum consultatif », 2^e Congrès de l'Association Française de Sociologie, Bordeaux, septembre 2006.

⁶⁴⁵ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 21.

⁶⁴⁶ Les grandes propriétés ne sont pas dans la coopérative.

cette évolution est liée à l'Europe. Un élément important est à signaler, c'est la création des Cotes de Provence : Pourrières en a bénéficié (...) 85 à 90% c'est du rosé aujourd'hui, c'est le choix d'une orientation claire très tôt porté par la cave coopérative agricole avec un débouché : la Côte d'Azur. Le reste, plus de 50% du rosé de Provence c'est de l'exportation. Les courtiers, négociants qui commercialisent, ont aussi joué un rôle important dans cette stratégie d'export car ce n'est pas la coopérative qui commercialise... »⁶⁴⁷.

La controverse autour de ce projet est donc un conflit d'usage qui engage un choix de développement économique pour la commune entre d'une part un pouvoir municipal bâtisseur appuyé par une fraction d'agriculteurs hors du système coopératif jouant la carte de la rente foncière (petite propriété de 4/5 ha et grande propriété de plusieurs centaines d'ha) et d'autre part un pouvoir foncier agricole coopératif (moyenne propriété de 15-20 ha) désireux de défendre son outil de travail. Ainsi portée à son paroxysme, la contradiction foncière qui anime le monde agricole va donc faire implorer la majorité municipale, les agriculteurs opposés au projet bénéficiant à la fois d'une montée en gamme de leur production et du soutien d'une population résidentielle récemment installée à Pourrières en raison de la qualité de son cadre de vie et souhaitant la préserver.

La politique foncière régionale apparaît ainsi au cœur des contradictions foncières et des débats politiques municipaux à Pourrières : si elle participe à la construction du leadership local d'un « *technotable* » régional en lui permettant de satisfaire de vastes clientèles locales les plus diverses, elle l'expose du même coup aux contradictions du développement local et des clientèles dès lors qu'il la mobilise dans un registre d'élus entrepreneur et bâtisseur. L'appropriation de la politique foncière apparaît donc éminemment problématique étant à la croisée des demandes sociales contradictoires issues de la périurbanisation et du développement résidentiel.

Au final, l'analyse comparée de ces deux configurations spatio-temporelles, Verdon et Sainte-Victoire, permet de mieux faire ressortir le processus de notabilisation et ses impacts sur l'action foncière. Si dans le premier cas l'intervention foncière de la Région est le produit d'un engagement sur le territoire et pour le territoire (« vivre et travailler au pays »), dans le second, elle apparaît comme une ressource clientélaire distribuée à des intérêts multiples, tant autochtones que forains. Cette différenciation est d'autant plus remarquable qu'elle concerne le même milieu d'action et, pour une part, les mêmes protagonistes. Le pas de temps qui sépare les deux séquences permet ainsi de mesurer l'incorporation des pratiques notabiliaires par les techniciens du développement local et ses effets sur leurs conduites de rôle. Au-delà, la trajectoire ascensionnelle permise par la régionalisation modifie la nature même de l'action foncière et ses orientations, passée en moins de quinze ans d'une politique patrimoniale à une politique d'urbanisation. Cette évolution témoigne de la dynamique qui est au cœur de l'échange politique régional que nous allons maintenant analyser.

⁶⁴⁷ Entretien D.C., 23/08/2013, pp. 2-3

Section 3. Une action foncière de type néo-clientélaire

Issue d'un mouvement régionaliste mobilisé contre la spéculation foncière et immobilière engendré par ce type de développement résidentiel⁶⁴⁸, l'action foncière régionale revendique un héritage tout en s'inscrivant dans une action de revendication sociétale caractéristique des nouveaux mouvements sociaux⁶⁴⁹.

De ce point de vue la notion de capacité politique régionale forgée par Romain Pasquier⁶⁵⁰ offre une grille d'analyse adaptée à notre objet. En effet, la capacité politique régionale résulte d'une interaction complexe entre pratiques et croyances héritées et dynamiques du changement social qui viennent modifier les répertoires des acteurs régionaux. Se définissant comme la capacité des régions à constituer des coalitions autour de grands enjeux du développement local et la capacité à produire des dispositifs d'action publique afin de réguler des problèmes collectifs, elle s'inspire des analyses développées par Clarence Stone⁶⁵¹ dans ses travaux sur les régimes urbains. Dans ce cadre, le pouvoir politique n'est plus appréhendé tant comme contrôle social et domination politique assurée par les mandats électoraux, mais comme une capacité d'agir, d'atteindre des objectifs et, pour ce faire, de mobiliser des ressources le plus souvent dispersées dans les territoires. La notion de capacité politique déplace donc les questionnements des sciences sociales sur le territoire puisque la capacité de production sociale devient aussi importante que la capacité d'asseoir un contrôle politique et social.

Cette focale d'analyse paraît particulièrement utile à la compréhension de l'action foncière comme mode privilégié de mise en capacité du pouvoir régional pour deux séries de raisons. En premier lieu, l'action foncière sera envisagée comme révélatrice d'un style de leadership régional empruntant les deux formes typiques du leadership identifiée dans les travaux de Bailey et de Burns⁶⁵² à travers l'affirmation d'une figure typique d'échange politique régional entre élus et militants institutionnels de la Région d'une part et élus et techniciens locaux d'autre part qui y puisent des ressources de promotion et de légitimation réciproque. Ce style de leadership régional contribue en second lieu à la mobilisation d'un vaste réseau d'acteurs, militants du développement local, qui réinventent la cause régionale. L'action foncière

⁶⁴⁸ Sur ce modèle d'économie résidentielle, on renvoie ici aux analyses de Laurent Davezies déjà citées. Voir Laurent Davezies, « Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence Alpes Côte d'Azur », *op.cit.*

⁶⁴⁹ Alain Touraine sur les nouveaux mouvements sociaux : Alain Touraine, *La Voix et le regard*, 1978, Paris, Le Seuil.

⁶⁵⁰ Romain Pasquier, *La Capacité politique des régions*, coll Res Publica, Presses universitaires de Rennes, février 2004

⁶⁵¹ Clarence N. Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

⁶⁵² Frederik George Bailey, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971 ; JamesMacGregor Burns, *Leadership*, Harper and Row, New York, 1979. Bailey compare le pouvoir des leaders et celui de leurs supporters par l'analyse des ressources relatives. Ainsi, la force ou la faiblesse des leaders dépend de leurs degrés de dépendance vis-à-vis de la contribution de leurs supporters, et selon ce que représente cette contribution pour eux. De ce point de vue, il distingue deux types de groupes de supporters : les groupes « moraux » et les groupes « contractuels », selon que le soutien recouvre une adhésion (idéologique, religieuse ou personnelle), ou bien une transaction (échange, rétribution). James Mac Gregor Burns a théorisé cette nécessité transactionnelle en montrant comment les leaders convainquent ceux qui les suivent (les « followers ») d'agir en fonction d'objectifs qui deviennent communs aux leaders et aux followers. Burns insiste sur la dimension interactionniste du leadership, en relation à des « followers ». Le leadership ne vise pas à satisfaire seulement les intérêts des leaders mais aussi ceux de leurs supporters. A partir de cette analyse, il propose une définition proche de celle de Bailey en distinguant un leadership « de transaction » et « de recomposition ».

participe de ce point de vue à l'affirmation d'une capacité d'action régionale *stricto-sensu* c'est-à-dire entendue comme capacité de l'équipe du président de Région à fabriquer une action publique en structurant des coalitions, en se constituant en porte parole d'un territoire et en représentant ses intérêts à l'extérieur dans différentes arènes de politiques publiques de niveau local et national. Toutefois, il nous semble nécessaire de dépasser cette conception classique de la capacité politique régionale pour la compléter par une analyse en termes de leadership.

Au total, cette section vise donc à mesurer la contribution importante de l'action foncière régionale au processus de notabilisation d'une vaste coalition de techniciens du développement local qui œuvrent en faveur de l'affirmation d'une capacité politique de l'institution régionale et de ses leaders.

3.1. Un style de *leadership* régional : l'échange politique néo-clientélaire

L'objectif est d'analyser ici la contribution de la politique foncière à la construction de règles d'échange politique entre niveau régional et local inscrites au cœur de l'exercice du mandat régional. En effet, les pratiques gouvernementales régionales sont caractérisées par une situation de multipositionnement, les élus composant l'exécutif régional cumulant cet engagement avec un – ou des – mandats locaux. Cette configuration amène les élus régionaux à utiliser leur mandat régional pour rétribuer des clientèles locales. Le leadership des élus composant l'exécutif régional résulte ainsi d'un intense travail de médiation avec des clientèles locales qui contribue à renforcer en retour leur ancrage local. La construction de règles prescrivant l'intermédiation régionale accompagne donc l'institutionnalisation d'un leadership régional et de ses clientèles locales. Nous proposons donc d'analyser ici ces règles à partir de la contribution de la politique foncière à l'institutionnalisation d'une figure particulière d'échange politique ayant pour enjeu la construction d'un leadership régional et de ses suiveurs locaux. Pour cela nous mobiliserons les catégories de Bailey et Burns identifiant deux formes d'exercice typique du leadership⁶⁵³.

La forme transactionnelle se caractériserait par la prédominance des motivations matérielles des suiveurs, le leader obtiendrait dans ce système ses soutiens contre la promesse de les associer à la répartition des dépouilles. La deuxième forme de leadership, transformationnelle, reposerait quant à elle sur la capacité du leader à exploiter un besoin ou une demande émanant de *followers* potentiels en poursuivant la transformation de la société et des structures. Or comme l'écrit Fabien Desage : « *A la distinction leadership transformationnel et transactionnel s'oppose ainsi leur imbrication fréquente dans la pratique. Tout se passe comme s'ils représentaient deux prescriptions indissociables du rôle des*

⁶⁵³ Frederik George Bailey, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, James MacGregor Burns, *Leadership*, Harper and Row, New York, 1979

leaders »⁶⁵⁴. L'échange néo-clientélaire que nous allons décrire s'apparente à une tentative de conciliation de ces deux registres. Les équipes régionales du président de Région cumulent leadership transactionnel reposant sur une régulation clientélaire rurale d'une part récompensant les notables départementaux de leur loyauté, et d'autre part, leadership plus transformationnel, c'est-à-dire reposant sur un renouvellement des suiveurs potentiels dont les jeunes maires et techniciens sont l'incarnation. Tout en reprenant la personnalisation des pratiques clientélares du leadership municipal et départemental, cette figure d'échange politique régional que nous nommerons « néo-clientélaire » les renouvelle en s'inscrivant dans la construction de nouvelles élites locales mobilisant de nouveaux modes d'action et marqués par la cause du « vivre et travailler au pays ».

On verra ainsi tout d'abord dans quelle mesure les échanges politiques régionaux sont marqués par des transactions clientélares classiques qui inscrivent l'institution régionale dans des horizons d'actions départementaux. On verra ensuite que ces pratiques se combinent avec des échanges qui contribuent à la légitimation de nouvelles élites locales sur le territoire régional mobilisant de nouveaux modes d'action caractérisés par la cause caractérisés par la cause du développement en milieu rural.

3.1.1. Un chaînage clientélaire multi-niveaux

Nous empruntons ici la grille d'analyse de Cesare Mattina. Rappelons que la régulation clientélaire désigne d'après lui « *la capacité d'un leadership à façonner les équilibres politiques et la composition sociale entre les différents groupes et catégories socio-professionnelles à travers la redistribution des ressources par des réseaux et des canaux clientélares* »⁶⁵⁵. Dans quelle mesure cette analyse peut-elle s'appliquer à la politique régionale ? Là aussi, pour au moins trois raisons : la politique foncière s'appuie sur des relations clientélares interpersonnelles ; elle entretient une clientèle politique d'élus locaux entendue comme structures informelles de lien entre les leaders régionaux et leurs soutiens locaux, enfin, il s'agit d'une politique de redistribution de la ressource foncière à des individus, des groupes et catégories socio-professionnelles de la société rurale.

a) L'action foncière et la personnalisation des relations

La relation personnalisée entre notables et élus locaux a été analysée par Frédéric Sawicki qui fait de la personnalisation des relations de pouvoir une des caractéristiques du soldanisme. Toutefois ce type de relations personnalisées n'est pas spécifique au PS et l'on peut identifier des relations clientélares interpersonnelles entre les notables et leurs obligés élus ruraux dans l'ensemble du spectre partisan en PACA.

⁶⁵⁴ Fabien Desage, « Le Leadership politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie. La gestion du logement minier dans le Pas-de-Calais : une ressource politique décisive ? (1970-1996) », in Andy Smith et Claude Sorbets, *Le Leadership politique et le territoire-Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2003.

⁶⁵⁵ Cesare Mattina, « I. La Régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des collectivités locales*, t.25, 2005, p. 583.

Les nombreuses visites sur le terrain des techniciens et de l'animateur, les déplacements des commissions foncières itinérantes sont autant d'occasion d'entretenir une relation interpersonnelle avec les maires. Ainsi d'après J-P.G, Gaston Defferre lui-même « *n'hésitait pas à se déplacer pour aller inaugurer une acquisition foncière, rencontrer les Maires, il participait à des Commissions Foncières, donc il se déplaçait* »⁶⁵⁶. Comme on l'a souligné, ces visites sur place sont l'occasion de relations personnalisées avec les Maires qui les invitent à des rites ostentatoires de convivialité (déjeuner, apéritif) qui masque l'inégalité de ces relations⁶⁵⁷. Par ailleurs, les courriers conservés aux archives régionales contiennent nombre d'exemples d'échanges de lettres effectués par des notables en faveur de leurs affidés empruntant le registre de l'amitié. Citons à titre d'exemple, cette lettre de Jacques Peyrat, avocat, Député Front National des Alpes-Maritimes, en avril 1986, qui intervient le 17 juin 1986 auprès de son collègue Max Baeza, conseiller régional FN et Président de la Commission Foncière en faveur d'un de ses « amis », Maire de la commune des Ferres dans la vallée de l'Estéron :

« Un de mes amis, Monsieur Burlotto, Maire de la commune des Ferres, s'étant proposé d'acheter un terrain dans la montagne du Cheiron pour des raisons qu'il t'expliquera, aurait besoin de ton concours en ta qualité de Président de La Commission Foncière. C'est un vieil ami que j'estime beaucoup et je souhaite que tu puisses le recevoir et lui donner satisfaction dans la mesure de tes moyens, bien évidemment ».

Cette demande reçoit la réponse suivante de Max Baeza, Président de la Commission Foncière, dans un courrier daté du 2 juillet 1986 :

« Mon cher Jacques (...), je le recevrai avec plaisir et naturellement j'étudierai les problèmes de sa commune avec un préjugé favorable et sous l'angle de l'amitié ».

On retrouve ici, dans le cadre de ces transactions entre grands élus et maires ruraux, le registre de l'amitié paradoxale propre aux relations clientélares analysées par Jean-Louis Briquet. Comme le souligne Jacques Lagroye : « *une des propriétés majeures de la relation clientélaire est de dissimuler la dure réalité de l'échange inégal, du donnant-donnant dans lequel la patron conforte sa position, sous le voile enchanté de l'amitié, de la fidélité, du don et de la générosité du puissant* »⁶⁵⁸. Toutefois, à l'instar de ce qu'observe Cesare Mattina à Marseille⁶⁵⁹, ce qui est important de noter également, c'est l'attitude de disponibilité et de réponse systématique des élus régionaux qui témoignent de leur souci d'entretenir une clientèle politique d'élus locaux afin de fidéliser des allégeances locales.

⁶⁵⁶ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

⁶⁵⁷ Voir sur ce sujet les travaux d'Yves Pourchet dans Yves Pourchet, *Les Maitres de granit. Les notables de Lozère du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban, 1987, 419 pages.

⁶⁵⁸ Jacques Lagroye « Le leadership en questions Configurations et formes de domination », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *Le leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2003.

⁶⁵⁹ Cesare Mattina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *Politix*, vol.XVII, n°67, 2004, p. 133.

b) La consolidation d'intermédiaires locaux

En effet deuxièmement, l'action foncière repose, on l'a vu, sur un travail d'animation sur le terrain, qui vise à satisfaire, entretenir voire susciter une demande d'intervention de la part d'une clientèle d'élus locaux entendue comme structures informelles de lien entre les leaders régionaux et leurs soutiens locaux.

L'organisation d'un relayage des clientèles locales passe par la construction d'interlocuteurs locaux par la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement puis enfin la mobilisation d'un « vaste réseau » de techniciens du développement local visant à entretenir et fidéliser la demande locale. L'on fait ici le parallèle avec la clientélisation des électeurs relevée par Cesare Mattina à Marseille lorsqu'il s'agit même de susciter la demande en allant « *faire des touches* », ou « *allumer la mèche* » aux dires des animateurs. L'objectif n'est cependant pas ici de fidéliser des électeurs mais de s'assurer pour les conseillers régionaux multi-positionnés de la Commission Foncière d'une « clientèle » de soutiens locaux comme l'analyse Olivier Nay. Par ailleurs, comme le relève également Cesare Mattina, cette attitude de disponibilité vis-à-vis des demandes locales se double d'un discours valorisant la présence sur le terrain et la proximité : récit valorisant le rôle des élus locaux en accord avec les valeurs et pratiques du développement local et publicité dans les médias locaux des déplacements de la Commission Foncière.

c) La redistribution de la ressource foncière vers des clientèles locales

La distribution des ressources permet d'accroître le leadership régional du Président du Conseil Régional Gaston Defferre et du Président de la Commission foncière Emile Didier.

La distribution de ressources est un élément fondamental dans la construction du leadership⁶⁶⁰ et de la légitimation de la notabilité. La politique de redistribution de la ressource foncière est ici au centre de l'action foncière régionale. Cette politique de distribution de ressources constitue un puissant effet de levier pour le développement des projets municipaux dans les petites communes rurales, compte-tenu du taux très élevé de subventionnement allant parfois jusqu'à 90% du coût total de l'acquisition. Ce taux d'intervention très élevé se traduit par l'affectation d'une part non négligeable du budget régional allant jusqu'à 30% de celui-ci. Ainsi qu'on l'a relevé en 1984 dix ans après sa mise en place, 700 acquisitions avaient été menées sur 500 communes de la région pour un montant total de 300 millions de francs et une superficie globale de 15 000 ha⁶⁶¹. Cette distribution de ressources foncières a donc un vrai pouvoir sur la capacité d'action des élus locaux dont elle démultiplie les possibilités d'intervention. Elle leur permet non seulement de réaliser des projets publics mais également, de manière indirecte, de redistribuer du foncier à leurs clientèles locales. Comme le montrent les exemples des communes du

⁶⁶⁰ Cette pratique est très ancienne et se retrouve dès l'antiquité romaine avec la pratique de l'évergétisme analysé par Paul Veyne. Paul Veyne, *Le Pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

⁶⁶¹ Bilan de la politique foncière, 1984, in Archives régionales.

Verdon, ou de la commune de Pourrières, la multiplicité des orientations de l'action foncière s'explique par la nécessité de pouvoir alimenter une clientèle variée : politique d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs, politique d'acquisition d'espaces verts souvent affectés à des sociétés de chasse, politique de construction de logements sociaux pour une clientèle populaire, enfin plus largement politique à l'égard de la communauté villageoise avec la création d'équipements municipaux telles les salles polyvalentes. L'attribution de cette ressource foncière fait, *in fine*, l'objet d'une redistribution discrétionnaire : si formellement ce sont les critères votés par le Conseil Régional qui déterminent l'attribution des crédits régionaux, en réalité c'est davantage dans le registre de l'informel que sont créés les critères de partage de la ressource foncière. Ainsi qu'on l'a souligné, cette attribution est le résultat de critères de partages négociés entre département qui déterminent de subtils équilibres dont les rapporteurs départementaux sont les garants. Comme nous l'ont indiqué nos interlocuteurs chaque département possède en quelque sorte un quota de subvention foncière. Les communications écrites réalisées à la fin de chaque année, faisant le bilan de la politique foncière, et parfois reprises dans la presse locale, portent aussi le témoignage de ces équilibres. C'est ainsi qu'une liste des communes bénéficiaires par département est établie par le service foncier qui tient une comptabilité précise des opérations engagées :

« Moi (...) je surveillais (...) le nombre d'opérations alors ça c'est génial le nombre d'opération par communes donc on tenait aussi une comptabilité par commune parce qu'il y en avait ils t'en mettaient une couche et donc y avait des gros clients et donc on limitait dans la sélection quand même on essayait d'être équilibré au niveau du nombre de dossier il y avait des crédits alors c'était quasiment pendant le mandat on disait bon trois quatre alors on essayait d'en faire bénéficier tout le monde voilà »⁶⁶².

Cette comptabilité de guichet vise ainsi à s'assurer du saupoudrage financier des acquisitions foncières avec un certain succès puisqu'en dix ans, sur les 963 communes de la région, 500 communes en ont bénéficié. Outre que le terme de « *clients* » employé par l'animateur à de multiples reprises traduit bien la logique de guichet clientélaire, l'analyse de ceux qu'il nomme les « *gros clients* » est intéressante. On remarque en effet que ce sont souvent des communes dont les maires sont Présidents du Conseil général⁶⁶³ : ainsi en va-t-il par exemple de la petite commune de montagne de Péone dans les Alpes-Maritimes dont le Maire, Charles Ginésy, était Président du Conseil général des Alpes-Maritimes et qui a bénéficié à plusieurs reprises des subventions de la politique foncière.

Ces politiques de redistribution visent donc d'abord à renforcer les clientèles locales d'élus multi-positionnés. Elle sert ensuite à renforcer la position de notable des grands élus de la Commission Foncière et du Conseil régional grâce à une politique de saupoudrage des crédits productrice d'un large consensus clientélaire. On fait donc l'hypothèse que cette distribution de ressources a participé à la construction d'un leadership régional pour Gaston Defferre en élargissant sa surface clientélaire. En effet, à la suite de Frederick Bailey, Cesare Mattina rappelle que « *le leader est celui qui gère et distribue des*

⁶⁶² Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 10.

⁶⁶³ Ce point est développé plus précisément dans le 3^e chapitre.

ressources dans une certaine situation politique. Le pouvoir notabiliaire et sa reproduction sont donc étroitement liés à la capacité du notable de participer à un système d'échanges avec les lecteurs et les groupes qui le soutiennent »⁶⁶⁴. Comme dans le jeu de pouvoir à plusieurs étages, imaginé par Norbert Elias⁶⁶⁵, la régulation clientélaire régionale doit donc s'envisager comme un jeu à deux niveaux : si l'accès aux ressources régionales permet à ces joueurs multi-positionnés que sont les conseillers régionaux de l'EPR, de consolider leur position à l'étage inférieur ; la construction du leadership régional se fait à l'échelle supérieure par la constitution d'une clientèle notabiliaire d'élus ruraux, dessinant ainsi un chaînage de relations clientélares comme l'a analysé Jean-François Médard :

« (...) S'il s'agit d'un échange entre inégaux : nous sommes en présence du rapport élémentaire de clientèle. Mais sur cette base peuvent s'édifier des structures plus complexes. Ainsi, un patron peut avoir plusieurs clients : c'est ce qu'on peut nommer la clientèle. Le nombre des clients variera, les liens seront plus ou moins étroits, mais le patron ne pourra être un véritable patron dans le sens plein du terme que pour un nombre limité d'individus. Son influence pourra s'étendre en fait bien au-delà dans la mesure où ses clients seront, à leur tour, des patrons d'autres clients qui auront eux-mêmes leurs clients. Ainsi des pyramides et des chaînes de clientèle peuvent se développer. Les super-patrons qui les contrôlent pourront former des alliances entre égaux avec d'autres patrons, et, nous nous trouverons en présence de cliques ou de factions. Dans ce dernier cas, la structure reste bilatérale, elle est toujours fondée sur des paires, mais elle n'est plus uniquement verticale, car les alliances entre égaux sont de nature horizontale. Nous nous trouvons alors en présence de réseaux »⁶⁶⁶.

La configuration régionale est donc caractérisée par un système d'interactions à plusieurs niveaux résultant, au niveau supérieur, de l'alliance de grands patrons départementaux et d'un super-patron régional et au niveau inférieur, de la juxtaposition de systèmes autonomes de réseaux clientélares, dessinant une régulation clientélaire multi-niveaux fondée sur le cumul des mandats et alimentant in fine, un consensus généralisé fondé notamment sur le saupoudrage des crédits.

3.1.2. Des transactions qui renouvellent les élites locales en milieu rural : le sacre des « technotables »

Comme le relève Olivier Mériaux⁶⁶⁷, pour Schmitter, les arrangements néo-corporatistes doivent être compris comme visant à institutionnaliser des procédures d'intermédiation entre la sphère politique et les champs sociaux, entendus comme des « *modèles récurrents de comportements collectifs* » auxquels les acteurs impliqués dans l'action publique puissent se référer pour réduire le degré d'incertitude quant aux comportements de chacun.

⁶⁶⁴ Cesare Mattina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *op.cit.*, p. 150.

⁶⁶⁵ Norbert Elias, *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, 1992, p. 92.

⁶⁶⁶ Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *RFSP*, 26^e année, n°1, 1976, p. 15.

⁶⁶⁷ Olivier Mériaux, *L'action publique partagée : formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse de doctorat en science politique soutenue en 1999 à Grenoble 2, p. 72.

Nous retenons ici de cette analyse néo-corporatiste l'importance du processus d'intermédiation. Ainsi, notre propre approche des dynamiques de l'échange politique régional au fondement de l'action foncière s'attache à analyser le succès d'un processus d'intermédiation dans la distribution de la ressource foncière à une clientèle d'élus ruraux. A l'image du triangle de fer de Lowi⁶⁶⁸, on veut ici insister sur la mise en place de relations stabilisées entre des élus régionaux multi-positionnés, un groupe de techniciens et une clientèle d'élus locaux dessinant le triangle décisionnel de la politique foncière. Dans cette institutionnalisation, l'activité d'intermédiation joue un rôle central pour deux acteurs qui y puisent leur légitimation réciproque : d'une part, les notables multi-positionnés, d'autre part, les techniciens du développement local. La réussite de ces transactions collusives se mesure dans les processus de notabilisation qu'il permet et qui prennent d'une part, la forme d'un renforcement des fidélités territoriales pour les élus multi-positionnés et d'autre part, la forme d'un processus de redéfinition identitaire des animateurs devenus « *technotables* ». Au total, cette intermédiation renouvelée dessine les contours d'une nouvelle forme de leadership régional.

a) L'apprentissage de nouvelles pratiques d'intermédiation multi-niveaux

En premier lieu, concernant les élus régionaux, cette logique d'intermédiation a été largement étudiée par Olivier Nay qui envisage l'institutionnalisation de la Région comme apprentissage des rôles et des comportements associés au mandat régional en soulignant l'importance des pratiques de courtage comme conduite de rôle. Dans cette perspective, l'exercice du mandat régional par les élus se traduit par l'entretien d'une clientèle locale pour les conseillers régionaux multi positionnés.

C'est le cas ici puisque les conseillers régionaux siègent au Conseil régional essentiellement en tant que mandataires des collectivités infrarégionales entre 1974 et 1986. Ainsi, l'ensemble des élus de la Commission Foncière sont maires et ceux qui s'investissent le plus dans leur rôle d'intermédiaire sont élus ruraux comme en témoigne J-P.G :

« Les chevilles ouvrières hein, il y avait Homère Margaillan qui était un Conseiller général des Hautes-Alpes, le Maire d'Espinasse près de Serre-Ponçon, il y avait Roger Vial qui était le Maire de Moustiers, il y avait Jean Garcin qui était Président du Conseil Général du Vaucluse, parmi les chevilles ouvrières il y avait Maurice Janetti le Maire de Rians à l'époque, il y avait un élu du Vaucluse dont je ne me souviens plus le nom qui était le Maire de Noves au nord du département, il y avait dans le Var Amic qui était le Sénateur-Maire de Saint-Cyr-sur-Mer, aussi, dans les Alpes Maritimes il y avait... (...) les commissions étaient composées de mémoire à l'époque de 16 ou 18 élus, il y avait en gros 2 élus par département (...) peut-être un poids relatif plus important d'élus ruraux. La Commission Foncière en fait, durant toute son existence, sauf au moment où il y a eu des élus qui n'ont pas été redésignés si vous voulez, c'est arrivé, mais il y a eu 5-6 élus qui ont fait toute la vie de la Commission Foncière quoi »⁶⁶⁹.

L'investissement des conseillers régionaux multi-positionnés en situation rurale s'expliquent par les ressources qu'elle leur apporte : « *les élus qui étaient à la Commission Foncière étaient des Maires, donc*

⁶⁶⁸ Theodore Lowi, *The End of Liberalism : ideology, Policy and the crisis of Public Authority*, New York, Yorktown, 1969.

⁶⁶⁹ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 24.

ils étaient confrontés très très directement à la pression foncière, à la spéculation, aux conflits spatiaux, aux difficultés de maintenir des agriculteurs en région rurale (...) [ils] ont compris très vite, de manière très très concrète, que cette politique elle avait un sens par rapport à eux et par rapport à leur mandat »⁶⁷⁰. La politique foncière leur permet de rétribuer une diversité d'acteurs d'horizons divers pour renforcer leur influence et construire des réseaux de clientèles élargis à l'ensemble de la vie sociale. Le rôle de membre de la commission foncière tel qu'il est investi par les conseillers régionaux multi-positionnés favorise d'abord le contrôle des maires ruraux qui, en raison du mouvement successif d'exode rural puis de rurbanisation, sont confrontés à des tensions foncières multiples et contradictoires (demande d'équipement mais aussi demande de préservation comme l'illustre l'exemple de Pourrières) qui les rendent dépendants des subventions de la politique foncière régionale et du rôle de courtier auprès de l'administration régionale que jouent ces conseillers régionaux.

Cette logique est particulièrement prégnante pour le Président de la Commission Foncière, Emile Didier, qui appartient à un groupe d'élus régionaux multi-positionnés que nous qualifierons à la suite des profils type d'élus régionaux construits par Pascal Davin⁶⁷¹ d'« aristocratie » provençale c'est-à-dire de notables s'octroyant un mandat régional en complément d'une longue liste de responsabilités locales. Cette « aristocratie » provençale qui contrôle les commissions de l'EPR et cumule généralement cette position avec un exécutif départemental, s'enracine dans un demi-siècle d'histoire marquée par l'importance des réseaux de la Résistance :

« [la Commission foncière] a longtemps été présidée par Emile Didier qui était le Président du Conseil général des Hautes-Alpes Sénateur radical de gauche qui était un des compagnons de route de Gaston Defferre dans la Résistance avec Garcin, Delorme, Soldani, Philibert et alors celui qui était hors concours c'était Médecin évidemment...parce que c'était des compagnons de route de Defferre avec lequel il a géré la région depuis la Libération jusqu'à l'époque Pezet »⁶⁷².

Toutefois si l'intermédiation foncière permet de conforter les fidélités territoriales de cette « aristocratie provençale », il nous semble que cette activité de courtage ne peut s'envisager uniquement à l'endroit des conseillers régionaux comme les analyses d'Olivier Nay le laissent à penser. Cette perspective nous semble trop réductrice compte-tenu de la porosité et du flou entre administratif et politique. Surtout, du point de vue de la sociologie de l'action publique, il nous semble que c'est dans l'affranchissement de cette frontière que se situe le processus de notabilisation de ces techniciens.

b) Une nouvelle figure d'élus ruraux : les « technotables »

C'est pourquoi, en second lieu, nous souhaitons ici étendre l'analyse de l'intermédiation comme conduite de rôle aux animateurs de la politique foncière qui, par leurs activités de relaying, s'imposent au fil du

⁶⁷⁰ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

⁶⁷¹ Pascal Davin, « La relation de l' élu régional à son mandat. Analyse d'une configuration singulière, l'exemple breton », in Josphe Fontaine et Christian Le Bart(dir), *Le Métier d' élu local*, L'Harmattan, 1994.

⁶⁷² Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

temps comme les véritables intermédiaires de l'institution régionale au travers d'un processus de redéfinition identitaire qui les amènent à devenir des « *technotables* » de la ruralité.

Nous utilisons ici le terme de « *technotable* » forgé par Jean-Pierre Gaudin afin de qualifier le travail d'intermédiation réalisé par ces techniciens-animateurs qui prennent le rôle d'« *entrepreneurs de médiation* »⁶⁷³. Ces « *entrepreneurs de médiation* » articulent trois types de ressources : « *des savoirs et des capacités d'expertise appliqués au positionnement des projets et à la mobilisation des moyens juridiques et financiers de la contractualisation, des réseaux de correspondants liés à un itinéraire personnel, structurant des rapports de confiance ou d'échange, des dispositions individuelles à l'action stratégique mettant en valeur une position de broker* ». Ces « *entrepreneurs de médiation* » sont insérés dans des réseaux « *dispositifs d'échanges et d'étayages réciproques* » où circulent des informations et des ressources permettant la capitalisation d'expérience et donc l'acquisition d'un capital relationnel. Comme nous l'avons vu, ce processus caractérise singulièrement le réseau des techniciens du développement local dit « *Groupe de Sainte Baume* ». De plus, toujours selon Jean-Pierre Gaudin, « *ces relations potentialisent au plan local deux effets : un effet génération et un effet territoire, qui souvent se combinent étroitement. Le premier met particulièrement en jeu des 'strates d'âge', à travers lesquelles se réactualisent des relations nouées lors des études ou dans l'engagement militant de jeunesse. Le second correspond à la mobilisation de proximités identitaires liées à une histoire linguistique, culturelle, ou religieuse* »⁶⁷⁴.

On a vu au travers de l'analyse des animateurs de la politique foncière combien « *l'effet génération* » post-mai 68 est présent, de même que l'importance de « *l'effet territoire* » lié aux traumatismes du territoire dessinant un récit territorial autour d'une ruralité provençale « *désertifiée* » et « *colonisée* ». « *Ces processus intégrateurs, l'effet territoire et l'effet générationnel, favorisent l'apparition d'élites locales à recrutement spécifique. Dans cette double dimension, se dégagent en effet des réseaux d'interconnaissance (...) [qui] favorisent (...) l'émergence des « technotables ». (...) Ceux qu'on peut appeler aujourd'hui des « technotables » se distinguent à la fois des élites gestionnaires classiques, recrutées à l'échelle nationale dans les filières d'excellence, et des notables locaux qui alliaient représentation électorale et courtage d'informations ou de services. Leur autorité dans les affaires publiques repose sur une capacité individuelle à intégrer savoir gestionnaire (technique) et art de la médiation (notabiliaire)* ». L'apprentissage du rôle d'entrepreneur de médiation débouche sur l'émergence d'une nouvelle élite locale au profil de « *technotable* » articulant savoirs pratiques et savoirs relationnels. C'est précisément le processus que décrit lucidement J-P.G à propos de la structuration du « *vaste réseau des techniciens* » du développement local issu du « *Groupe de Saint Baume* » :

« *L'élaboration et l'application de ces politiques furent de véritables laboratoires qui permirent l'émergence d'une élite au service des élus. C'est peut-être un peu ronflant comme affirmation, mais je pense vraiment qu'en PACA plus*

⁶⁷³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 228.

⁶⁷⁴ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 229.

qu'ailleurs, des dizaines, voire plus, de jeunes se sont formés à l'action publique, collective et locale par ces politiques et ces jeunes on les a retrouvés plus tard dans de nombreux postes de responsabilité (politiques ou techniques) un peu partout dans la région et ailleurs »⁶⁷⁵.

Outre leur position d'intermédiaire qu'on a précédemment souligné, deux traits saillants de cette notabilisation décrite par J-P.G dans cet entretien méritent plus particulièrement qu'on s'y attarde. Il s'agit d'une part des trajectoires professionnelles et politiques qu'elle a engendrées et d'autre part du caractère collectif de ce processus.

De ce dernier point de vue, il semble que l'on ne puisse pas se contenter d'une analyse en termes d'acteurs intermédiaires individuels mais qu'il faille envisager l'identification d'un groupe collectif de « *technotables* » porteur de changements et assimilable de ce point de vue à un « *acteur programmatique* ».

On s'appuie ici sur les analyses de William Genieys et Patrick Hassenteufel qui soulignent les limites des analyses du changement mettant en avant le rôle d'acteurs individuels jouant le double rôle stratégique et cognitif d'intermédiaire. Ils proposent d'envisager le rôle transformateurs d'acteurs collectifs structurés par des conceptions partagées qu'ils qualifient d'« *acteur programmatique* » : « *Ces acteurs, que nous qualifions de programmatiques, forment une nouvelle élite lorsqu'ils parviennent à gouverner un domaine de politique publique. (...) Il s'agit d'acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision* »⁶⁷⁶. Ces acteurs se caractérisent par trois éléments : tout d'abord ils partagent un programme de changement, ensuite ils sont dotés de ressources suffisantes pour orienter et définir le contenu de l'action publique, enfin ils s'inscrivent dans des processus d'apprentissage liés à leur présence durable dans un domaine d'action publique. Ces trois caractéristiques sont ici présentes : ils partagent des pratiques et des valeurs du développement local, ils participent à l'élaboration et aux réorientations de l'action foncière (on se souvient que le réseau des techniciens a alimenté le cabinet régional en « *idées* » et « *propositions concrètes* »), enfin ils s'inscrivent dans le processus d'apprentissage du réseau des techniciens du développement local.

D'après William Genieys et Patrick Hassenteufel, outre l'identification des positions des acteurs au sein de configuration d'action publique, l'étude des trajectoires permet d'identifier les contours de ces groupes collectifs. Cette analyse en termes de trajectoire nous intéresse ici particulièrement dans la mesure où elles témoignent des processus de « *technotabilisation* » mis en évidence par Jean-Pierre Gaudin. De ce point de vue, le témoignage de J-P.G est particulièrement précieux puisqu'il atteste de la circulation des « *technotables* » entre position de pouvoir au sein de l'appareil bureaucratique ou bien de classe politique : « *ces jeunes on les a retrouvés plus tard dans de nombreux postes de responsabilité*

⁶⁷⁵ Echanges J-P.G, 16/02/2013.

⁶⁷⁶ William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? » Par-delà la sociologie des élites, *Gouvernement et action publique*, 2012/2, n°2, pp. 89-115.

(politiques ou techniques) ». On peut citer ici sa propre trajectoire puisque J-P.G a intégré le corps préfectoral grâce à Gaston Defferre puis terminera Préfet grâce à la protection de J.-P. Chevènement. On peut aussi et surtout citer la trajectoire de J-L.U chef de service et animateur de la politique foncière qui témoigne de manière significative du brouillage de « *la distinction de principe entre technique et politique* » qu'identifie Jean-Pierre Gaudin à propos des « *technotables* » : si beaucoup d'élus locaux de la génération d'après mai 68 ont acquis un bagage de gestionnaire, note-t-il, « *en retour, nombre de techniciens territoriaux ou d'administrateurs de la fonction publique sont devenus, à partir des années 1970, des élus locaux, qui incorporent leurs savoir dans la pratique politique* »⁶⁷⁷. De fait, après avoir été militant PS puis animateur de la politique foncière, J-L.U a poursuivi une carrière politique locale en parallèle de sa carrière administrative d'où une situation atypique :

*« C'est une situation un peu particulière parce que quand j'étais chef du service foncier j'avais alors ça il ne faut pas le mettre dans ton truc ça n'a aucun intérêt mais euh Michel Pezet bon moi j'étais souvent invité à des réunions de cabinet »*⁶⁷⁸.

De la même manière que J-P.G faisait office à la fois de chef de cabinet et de DGS, sous l'EPR le brouillage des fonctions politiques et administrative est quasi-total ce qui confirme le « *métier flou* » de « *technotable* ». Plus loin il poursuit :

*« J'étais engagé à la mairie de Saint-Maximin je faisais de la politique j'étais secrétaire fédéral du PS dans le Var donc je faisais aussi un peu de politique (...) moi j'étais élu à cette époque-là(...) A Saint- Maximin et j'étais adjoint aux Finances »*⁶⁷⁹.

En dépit de sa volonté d'occulter ou de minimiser son rôle, il est donc manifeste que J-L.U a joué un rôle politique relativement important puisqu'il a occupé le poste de Secrétaire Fédéral du PS varois en même temps que son poste de chef de service à la Région. Il s'est engagé également aux élections municipales de 1989 à Saint-Maximin ville dans laquelle il s'était établi pour les besoins de son travail de courtage en raison de la centralité de sa position dans l'espace régional. Parcours résidentiel, carrière administrative et politique se confondent ici et le flou de cette position constitue pour lui un précieux avantage stratégique comme il le mentionne lui-même : « *nous, on était politique technique il y avait le DGS et le service foncier (...) c'était du sur mesure pour moi ça rires bon parce que après quand je me suis présenté aux élections à Saint-Max (...) j'ai monté une liste avec un copain (...) et Ginot [le candidat parachuté du PS] il m'a attaqué au TA [Tribunal Administratif] pour dire que j'étais fonctionnaire d'autorité sous Gaudin et en fait j'avais une délégation de signature sous Pezet mais Gaudin ne me l'avait jamais redonnée (...) donc j'ai gagné au Conseil d'Etat* »⁶⁸⁰. On notera ici l'expression « *politique technique* » qui résume à elle seule la position occupée de ces « *technotables* » et l'avantage que la maîtrise de ce double registre confère à ces notables, leur permettant de construire de véritables trajectoires d'élus local. Notons pour finir que cette trajectoire n'est pas isolée : de nombreux techniciens

⁶⁷⁷ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 234.

⁶⁷⁸ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 9.

⁶⁷⁹ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 10.

⁶⁸⁰ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 20.

régionaux ont mené des carrières politiques locales comme nous le verrons plus loin. Le parcours de J-L.U a été sélectionné ici en raison de son rôle dans l'animation de la politique foncière et de son caractère représentatif.

Que conclure de ces trajectoires ? Cet examen des itinéraires confirme que nous sommes ici face à un acteur collectif structuré de « *technotables* » du développement local. Par leurs positions d'intermédiaires et leurs trajectoires qui témoignent de leur multi-positionnalité, ce groupe de « *technotables* » forme donc une nouvelle élite, il constitue un « *acteur programmatique* » des politiques régionales. Son rôle sera d'autant plus important à l'EPR qu'il n'est confronté ni à la concurrence d'autres acteurs programmatiques, ni à un groupe veto. L'apprentissage de ce rôle va en effet permettre aux animateurs de s'autonomiser de leur patron, desquels ils vont emprunter les pratiques. A l'image du processus que décrit Jean-François Médard :

« Le caractère asymétrique du rapport de clientèle va nous permettre de dissocier le rôle de patron d'un rôle qui lui est fréquemment associé : celui de courtier (broker), d'intermédiaire, de médiateur. Ce médiateur met en rapport ou arrange un échange entre deux parties qui ne sont pas en contact ; il s'agit donc d'un échange à trois parties. Dans cet échange, le courtier n'a pas toujours un statut supérieur à celui de son client (au sens économique). En d'autres termes le rôle de courtier n'implique ni inégalité ni domination. Cependant, les deux rôles de patron et d'intermédiaire se superposent et même se combinent parfois. (...) un courtier peut devenir patron s'il utilise ses relations comme une ressource pour justement se constituer une clientèle. Quand les deux rôles se confondent dans la même personne, on peut dire avec Boissevain : « Les ressources que le patron contrôle sont de deux types. Les premières sont des ressources directes telles que la terre, le travail, les bourses qu'il contrôle directement. Les secondes sont les contacts stratégiques avec les personnes qui contrôlent ces ressources directement ». En définitive, le courtier peut être considéré comme un patron lorsqu'il y a inégalité entre les partenaires »⁶⁸¹.

C'est précisément ce processus que l'on constate : les techniciens régionaux vont voir leur statut évoluer, passant de celui d'intermédiaire à celui de patron. Ce processus a été analysé à travers le parcours d'un « *technotable* » comme celui de M.D, le Maire de Pourrières. On le constate aussi dans l'évolution des relations entre les techniciens et les élus régionaux comme l'illustre ce témoignage de J-P.G : « *La Commission allait sur le terrain et ça me plaisait bien d'aller sur le terrain, de rencontrer les élus, j'avais un bon feeling avec les élus, Homère Margaillan, Roger Vial, tous ces contacts fonciers sont devenus des amis* »⁶⁸². La réussite de cette prise de rôle d'« *entrepreneur de médiations* » aboutit donc *in fine*, à la confusion totale des figures de techniciens et de notables, consacrant ainsi l'aboutissement de leur processus de notabilisation. Au total, les processus de notabilisation attribuant un rôle d'intermédiaire aux élus régionaux d'une part, et aux technotables d'autre part, s'alimentent l'un l'autre dans une transaction collusive de légitimation réciproque, caractérisant le style régional de leadership.

⁶⁸¹ Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, 26^e année, n°1, 1976, p. 113-114.

⁶⁸² Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 17.

c) Un échange politique territorial : des règles d'intervention au bénéfice du développement en milieu rural

Enfin, l'on soulignera que ces transactions collusives ont également une dimension territoriale dans la mesure où elles sont marquées par la cause du développement en milieu rural.

Il s'agit ici d'adopter une grille de lecture territoriale inspirée du modèle d'analyse centre/périphérie tel qu'il a été utilisé par les sociologues des organisations. Certes, les critiques apportées à ce modèle sont robustes et nombreuses⁶⁸³. Parmi elles, citons ici les limites soulignées Philippe Corcuff et Claudette Lafaye sur le point de vue stato-centré dont l'analogie centre/périphérie porte la trace et qui affaiblit la notion d'échange politique territorial. Selon eux ce point de vue pose deux séries de difficultés : d'une part, l'ouvrage de Pierre Grémion⁶⁸⁴ reste dominé par la « problématique de « l'application » d'une politique publique centrale », les logiques périphériques n'étant « intégrées qu'en tant que « réponse » aux initiatives de celui-ci » ; d'autre part ce « couple centre/périphérie tend à donner a priori une homogénéité à chacun des deux pôles alors même que P. Grémion constate leur éclatement respectif ». De fait, nous avons montré précédemment à travers l'analyse de la régulation clientélaire combien les niveaux régionaux et locaux sont articulés dans un jeu de pouvoir à deux étages. On pourrait reprendre le concept d'emboîtement de F.-G. Bailey⁶⁸⁵ afin de rendre compte des rapports entre différents niveaux territoriaux : « prenant appui sur des travaux anthropologiques, F.-G. Bailey s'est intéressé aux rapports entre « communautés politiques » de différentes échelles, « les structures emboîtées (plus petites) et les « structures emboîtantes » (plus grandes) »⁶⁸⁶. Ce schéma permet de mettre l'action sur l'autonomie des « structures emboîtées » et oriente les regards vers les « intermédiaires », tout comme, dans une autre perspective, les travaux de la sociologie de la traduction que nous avons mobilisés.

Par conséquent, la mobilisation de cette perspective s'efforcera d'éviter cette aporie en ne présupposant pas de centre ou de périphérie régionale, mais en spécifiant spatialement la régulation clientélaire multi-niveaux. De ce point de vue, la politique foncière apparaît bien comme un échange territorial, dans la mesure où c'est par l'intermédiaire des réseaux clientélares que s'effectue un échange politique intra-territorial par lequel les élus ruraux parviennent à contrôler les ressources du pouvoir régional⁶⁸⁷. Dans

⁶⁸³ Stéphane Cadiou cite ainsi les inconvénients liés à son caractère homéostatique qui l'empêche de saisir le changement et l'absence d'attention accordée aux caractéristiques particulières des acteurs qui endossent des rôles fonctionnels prédéfinis. La figure politique d'échange régional néo-clientélaire que nous nous efforçons de modéliser ici, s'efforce d'éviter cette perspective fonctionnaliste en s'attachant à l'importance du rôle joué par les intermédiaires et aux processus de notabilisation qu'ils génèrent afin d'avoir une lecture dynamique des compromis qui fondent la politique foncière politique. Stéphane Cadiou, *Le Pouvoir local*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p. 34.

⁶⁸⁴ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Editions du Seuil, 1976.

⁶⁸⁵ Frederik George Bailez, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, pp. 161-174.

⁶⁸⁶ Philippe Corcuff, Claudette Lafaye, « Une relecture critique du Pouvoir périphérique », in *Politix*, vol.II, n°7, 8 oct.-déc. 1989, pp. 35-45.

⁶⁸⁷ On peut ici faire une analogie avec l'échange politique territorial italien dans lequel, par l'intermédiaire cette fois-ci des réseaux partisans, s'effectue un échange politique vertical par lequel les périphéries parviennent à contrôler le centre. Voir notamment : Alessandro Pizzorno, « Scambio politico identità collettiva di classe », *Rivista italiana di scienza politica* (7), 1977.

un contexte économique et social marqué par plusieurs décennies d'exode rural, la configuration régionale dominée par la prédominance d'une oligarchie notabiliaire et l'importance des marges de manœuvre des jeunes techniciens marqués par l'idéologie ruralisante du développement local explique le succès de la dynamique mobilisation des notables ruraux et la mise en place d'un échange territorialisé intra-régional comme l'éclaire ce témoignage de J-P.G :

« Si vous voulez il y a eu une rencontre avec une équipe de jeunes techniciens et des élus ruraux, qui sortaient de leur petite commune, de leur département, des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, du Vaucluse, et qui ont trouvé dans la Région un espace de liberté et de création qu'ils n'avaient pas chez eux et donc il y a eu cette espèce de rencontre, cette alchimie particulière, qui a fait que cette Région a été construite par une équipe je dirais de jeunes gauchos et d'élus ruraux plutôt traditionnels, mais qui se sont rencontrés sur ce souci de défendre le terrain, l'espace, de défendre les traditions, de défendre un certain mode de vie, un certain mode d'aménagement spatial, voilà, c'était une alchimie particulière et j'avoue que enfin pour moi (...) c'est certainement la période la plus riche de ma vie (...) et 30 ans après je me demande comment on a pu avoir autant de possibilité, autant de marges de manœuvre... »⁶⁸⁸.

C'est donc à la faveur d'une configuration caractérisée par le faible investissement général des élus dans leur mandat régional et par l'investissement particulièrement faible des grands notables urbains que la position des techniciens ruralistes va devenir centrale et va rencontrer les intérêts des notables ruraux. Cette situation va donc déterminer une alliance paradoxale entre d'une part, les jeunes techniciens « *gauchos* » du cabinet régional appartenant à l'entourage du grand élu urbain qu'est Gaston Defferre et d'autre part, « *élus ruraux plutôt traditionnels* » qui dessinent les termes d'un échange régional en faveur des territoires ruraux. Délaissée par les grands élus urbains qui la considèrent comme peu stratégique, la « *régionalisation fonctionnelle* » et urbaine du gaullisme, va ainsi être en quelque sorte « apprivoisée », pour reprendre l'expression de Pierre Grémion, par les notables de la ruralité qui vont la mobiliser au service de leurs intérêts territoriaux. L'échange politique territorialisé de la régionalisation apprivoisée inverse ainsi totalement les termes territoriaux de la « *régionalisation fonctionnelle* » qui visait au contraire à renforcer les métropoles régionales. Enfin, cette alliance paradoxale produit des rapports d'associés et de coopération entre institution régionale et institutions départementales, les notables des Départements de la ruralité ayant un intérêt stratégique à jouer les règles du jeu de l'EPR.

Au total l'action foncière régionale s'institutionnalise donc dans une nouvelle figure d'échange politique régional néo-clientélaire, figure idéal-type⁶⁸⁹ qui se décline concrètement dans un chaînage d'échanges multi-niveaux, entre local et régional. En insistant sur les trois caractéristiques précitées, on a démontré qu'il s'agit d'un échange politique élargi qui articule des échanges clientélares, intra-territoriaux et de légitimation de nouvelles élites locales. Ces relations d'échanges dessinent un triangle décisionnel entre

⁶⁸⁸ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 19.

⁶⁸⁹ Rappelons que Max Weber « on obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets qu'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroit pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène. On en trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans la pureté conceptuelle : il est une utopie », Max Weber, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale » (1904), in *Essais sur une théorie de la science*, Paris, Plon, 1992, p. 173.

militants de l'engagement régional, techniciens intermédiaires et élus locaux qui produit de la légitimation réciproque pour les notables multi-positionnés et les techniciens. Ces transactions collusives favorisent la constitution d'une nouvelle élite hybride de « *technotables* » qui vont participer activement à la construction d'un style régional de leadership articulant registre transactionnel et transformationnel. Cet échange politique régional néo-clientélaire produit donc de la légitimité au profit des clients de la politique foncière et de ses techniciens qui mettent en œuvre le dispositif (légitimation croisée des élus régionaux multi-positionnés et légitimation de la politique foncière auprès d'une clientèle locale), de la confiance entre institutions territoriales associées (la Région redistribue des ressources au service des territoires ruraux, en contrepartie les pouvoirs départementaux coopèrent avec la nouvelle institution régionale) et du consensus clientélaire (pragmatisme des arrangements et stabilisation des pratiques de courtage dans une régulation clientélaire multi-niveaux).

Il constitue un cadre d'analyse de l'action foncière qui permet d'appréhender d'une part, la configuration d'interdépendance entre militants institutionnels/intermédiaires/élus ruraux dont elle est issue et d'autre part, les dynamiques d'institutionnalisation qu'il produit.

3.2. La construction de réseaux relationnels engagés dans la cause régionale

Selon Jean-Pierre Gaudin⁶⁹⁰, l'opération transactionnelle qui préside à la négociation de l'action publique est sous-tendue par la construction des interlocuteurs et leur affirmation au travers de deux séries de variables qu'il nous invite à explorer : d'une part, les itinéraires statutaires et hiérarchiques, en insistant notamment sur les éclairages générationnels, et d'autre part, l'étude des forums de débat. S'intéresser à la construction d'interlocuteurs locaux revient, d'une certaine manière, à analyser l'organisation d'« *organismes relais* »⁶⁹¹ de la politique régionale entendue comme un processus qui permet de mettre en mouvement l'action régionale en relayant la politique foncière vers un nombre plus important de destinataires pour prolonger sa mise en œuvre par d'autres moyens que ceux, limités, d'un acteur intermédiaire, animateur ou entrepreneur.

Dans cette perspective, nous analyserons ici les modalités de construction des relais de l'action publique régionale avant d'analyser les répertoires d'action identitaires de cette mobilisation territoriale.

3.2.1. La construction d'un réseau de militants de l'action régionale

Nous proposons d'analyser ce processus de structuration d'un réseau d'acteurs-relais de la Région sous l'angle des outils de la sociologie de la traduction⁶⁹² en déclinant les quatre étapes successives

⁶⁹⁰ Jean-Pierre Gaudin, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », in Olivier Nay, Andy Smith, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*. Economica, 2002.

⁶⁹¹ Michel Cattla, op.cit., p. 85.

⁶⁹² La sociologie de la traduction (ou théorie de l'acteur réseau) nous paraît particulièrement adaptée à l'analyse de la construction de réseau institutionnel. En effet, comme dans le cas du « groupe de Sainte Baume », ces relations s'établissent par une opération de « traduction » par lesquelles les acteurs se posent en porte-parole et traduisent la

du répertoire de la traduction : la problématisation, l'intéressement et l'enrôlement régional, enfin la mobilisation locale et nationale.

a) La mise en plan de l'action régionale

Il s'agit d'analyser la construction d'un groupe de techniciens du développement local dénommé par nos interlocuteurs « groupe de Sainte-Baume » en s'intéressant tout d'abord aux conditions de sa création lors du premier plan régional. Produit dans le contexte de découplage Etat-Région précédemment analysé, ce plan est présenté ainsi par J-P.G :

« Le premier plan régional élaboré dès le printemps 1974 en contre-offensive au plan proposé par le préfet, avait été conçu par un groupe restreint organisé autour des collaborateurs du Secrétaire Général à l'Expansion de la Ville de Marseille qui fut le noyau dur qui servit de base à la constitution progressive du cabinet régional (...) A ce groupe s'aggrégèrent au gré des thèmes abordés pour préparer ce plan et par cooptation d'autres techniciens engagés à gauche (...). En même temps ce groupe était partie prenante d'une association créée à Marseille 'Socialisme Aujourd'hui' qui regroupait des jeunes venus de tous les milieux de la gauche et dont beaucoup devinrent ensuite des élus locaux ou nationaux importants »⁶⁹³.

Le point de départ de ce groupe est donc constitué de généralistes du cabinet régional rassemblés autour de JP.G et rattachés au Préfet Biget. Celui-ci est alors parmi les plus jeunes Préfet de France et en tant que Secrétaire général à l'Expansion de la Ville de Marseille, il constituait l'intermédiaire principal entre le cabinet de l'EPR et Gaston Defferre : « *c'était le préfet Biget c'était comment dirais-je, le relais entre Gaston Defferre et l'institution* »⁶⁹⁴. Ces jeunes techniciens du cabinet cumulent, ainsi que nous l'avons souligné à propos du parcours de J-P.G, de multiples engagements politiques et associatifs : ils présentent les caractéristiques des acteurs intermédiaires⁶⁹⁵, c'est-à-dire qu'ils peuvent intervenir dans différentes arènes (politique, associative, administrative), ils maîtrisent une pluralité de rôles sociaux et de connaissances (formation élitiste et connaissance du terrain), enfin ils prennent en charge un double rôle de généralistes et de courtiers. Généralistes, car ils produisent des arguments et des représentations communes comme le plan régional et courtiers, car ils sont engagés dans des activités stratégiques de médiation comme lors de l'élaboration du contre-budget régional ainsi que nous l'avons précédemment évoqué. Toutefois, contrairement à d'autres techniciens, ce qui spécifie véritablement leur rôle est leur capacité à se poser en généralistes de l'action publique régionale, c'est-à-dire à produire des représentations de l'action régionale reconnues et acceptées par le plus grand nombre⁶⁹⁶. Ainsi que l'ont

volonté de collectifs tentant également d'enrôler de nouveaux acteurs. Voir notamment : Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208. La sociologie de la traduction (ou théorie de l'acteur réseau) nous paraît particulièrement adaptée à l'analyse de la construction de réseau institutionnel. En effet, comme dans le cas du « groupe de Sainte Baume », ces relations s'établissent par une opération de « traduction » par lesquelles les acteurs se posent en porte-parole et traduisent la volonté de collectifs tentant également d'enrôler de nouveaux acteurs.

⁶⁹³ Echanges avec J-P.G, 15/02/13.

⁶⁹⁴ Entretien A.P, 01/02/2012, p. 11.

⁶⁹⁵ Tel que résumés par Nay et Smith. Olivier Nay, Andy Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.

⁶⁹⁶ En cela, leur activité se rapproche de celle des médiateurs définis par Pierre Muller comme les « agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la création et la perception du problème par les groupes en

souligné les recherches cognitivistes de l'action publique⁶⁹⁷, cette activité de médiation s'exerce sur des forums définis par Eve Fouilleux « *comme des scènes plus ou moins institutionnalisées régies par des règles et des dynamiques spécifiques au sein desquels des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin la politique publique qu'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, d'« idées » sur la politique qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent ainsi que plus fondamentalement au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles et informelles)* »⁶⁹⁸. Ainsi, l'on peut rapprocher la fabrique du plan régional de celui d'un forum des politiques régionales, c'est-à-dire un espace de production intellectuelle de l'action publique régionale : « *ce rapport a pour seul objectif d'amorcer une réflexion collective sur l'avenir de la Région (...) Il pourrait servir de guide à la politique du Conseil Régional (...). Enfin, il pourrait servir de base de référence dans les négociations éventuelles avec l'Etat* »⁶⁹⁹ Si l'approche stratégiste de la négociation n'est pas absente dans cette affirmation, le rôle premier de ce plan régional est bien de poser un diagnostic sur le territoire régional et le rôle de la Région naissante. Ainsi ce plan pose un certain nombre de valeurs et d'orientations normatives pour l'action foncière régionale. Il rappelle tout d'abord l'importance du « *droit fondamental de tous les habitants à vivre dans la région, le pays, la ville qu'ils estiment être le leur, ce droit implique qu'ils aient la possibilité d'y trouver un emploi, source de revenus et des conditions correctes d'habitat, de transport, d'éducation, de santé, de loisirs et d'expression* »⁷⁰⁰. Ce droit de « Vivre au Pays », grandeur de référence du développement local, est donc la valeur centrale des politiques d'aménagement régionale qui doivent dès lors s'efforcer de réduire la désertification de l'arrière pays :

« Dans ces conditions, la philosophie d'une politique régionale d'équipement devrait être la recherche prioritaire d'une plus grande intégration, d'une plus grande homogénéisation de l'espace régional. Le déséquilibre actuel ne doit pas être considéré comme une tendance inéluctable »⁷⁰¹.

La fabrique du plan régional est donc l'occasion d'affirmer des valeurs et des orientations normatives d'action régionale. Il s'agit de représentations issues de convictions et de pratiques militantes. La fabrique du plan régional est donc un espace de problématisation de l'action régionale, qui constitue une première étape dans le processus de construction d'acteurs locaux.

présence et la définition des solutions appropriées (...) ce sont eux qui formulent le cadre intellectuel au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits ou les alliances qui conduisent à la décision », Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2000, p. 50.

⁶⁹⁷ On se réfère notamment aux ouvrages de Bruno Jobert : *Le Tournant néolibéral en Europe*, Paris, Harmattan 1994, pp. 9-20. Cf. également du même auteur : Représentations sociales controversées et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 42 (2) avril 1992, pp. 219-234.

⁶⁹⁸ Eve Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000. pp. 277-306, p. 278.

⁶⁹⁹ Délibération du Conseil régional, séance du 22 nov. 1975, Rapport au Préfet de Région, p. 20, in Archives régionales.

⁷⁰⁰ Délibération du Conseil régional, séance du 22 nov. 1975, Rapport au Préfet de Région, p. 15, in Archives régionales.

⁷⁰¹ Délibération du Conseil régional, séance du 22 nov. 1975, Rapport au Préfet de Région, p. 15, in Archives régionales, p. 10.

b) Un dispositif d'enrôlement et d'intéressement à la cause régionale : le groupe de Sainte-Baume

En effet, cette étape de problématisation ne constitue qu'un moment dans la production d'acteurs locaux. Ce forum va s'élargir et s'institutionnaliser comme le précise J-P.G :

« Après l'approbation de ce plan par le CR, nous avons ressenti le besoin d'élargir fortement le cercle de réflexion à partir des grandes orientations de ce plan, construire dans la durée, les politiques régionales qui en permettraient la mise en œuvre opérationnelle. A cette fin, fut organisée à l'abbaye de Saint-Maximin durant trois jours un séminaire de réflexion qui rassembla autour du groupe évoqué plus haut des élus régionaux (tels François Benard, Maurice Janetti, Jean-Louis Dieux, Omer Margaillan etc.) mais aussi des maires la plupart ruraux, et des techniciens qui faisaient partie des réseaux de chacun des membres du groupe initial »⁷⁰².

On assiste ici à une phase d'intéressement qui, selon Michel Callon, « fixe les identités à enrôler, tout en interrompant d'éventuelles associations concurrentes et en construisant un système d'alliances »⁷⁰³. En effet, compte tenu de l'instabilité de la première configuration, les animateurs du plan régional cherchent à stabiliser et institutionnaliser dans le temps le réseau d'acteurs : à partir des réseaux personnels des techniciens du cabinet régional, il s'agit d'élargir le cercle des participants à des acteurs variés (élus régionaux, maires ruraux, techniciens), construisant ainsi un système d'alliances qui va stabiliser leur identité cristallisée désormais sous le termes de « Groupe de Sainte-Baume ». Ce terme n'est pas neutre puisqu'il désigne un lieu marqué par une forte identité militante comme en témoigne C. D. licencié en droit privé et agent d'assurance, spécialisé dans l'assurance des collectivités locales dans une filiale de Groupama assureur à Paris, qui a géré cet espace associatif après une « rupture » :

« J'ai fait une rupture, c'étaient les années post-soixante huitardes et donc j'ai plié bagages et on est venu ici à la Sainte-Baume où il y avait à l'époque un centre culturel un peu déjanté, gaucho, soixante huitard où j'ai géré les activités de la boutique pendant deux ans, et j'ai connu (...) le Maire de Rougiers, près de Saint-Maximin, qui était le seul Maire PSU à mille kilomètres à la ronde (...) je l'ai connu à la Sainte-Baume, où la Région à l'époque, l'équipe des mousquetaires de la Région était très présente pour la mise en place des politiques régionales (...) on faisait des colloques, des séminaires (...) Et beaucoup de gens et de politiques de la Région montaient là-haut pour faire du remue-ménage »⁷⁰⁴.

La référence à la « Sainte-Baume » doit être comprise comme un marqueur identitaire⁷⁰⁵ à deux niveaux : s'il renvoie de prime abord à une identité militante post-soixante-huitarde, il peut être interprété en second lieu comme un ancrage de signes⁷⁰⁶. En l'espèce, le repère de la montagne de Sainte-Baume, marqueur spatial entre le territoire marseillais et son arrière pays (point culminant des Bouches-du-Rhône

⁷⁰² Echanges avec J-P.G, 15/02/13.

⁷⁰³ Michel Callon, *op.cit.*, p. 189.

⁷⁰⁴ Entretien C.D, 17/07/12, p. 31.

⁷⁰⁵ L'on peut dresser un parallèle avec le groupe de Montségur, lieux de mémoire du catharisme mobilisé pour inventer un nouveau territoire, le pays cathare : Marie-Carmen Garcia et William Genieys *L'Invention dupays cathare. Essai sur la constitution d'un territoire imaginé*, L'Harmattan, 2005, 148 pages.

⁷⁰⁶ Rappelons que pour Roland Barthes, l'ancrage des signes consistent à conférer un sens à tous les signes jugés importants, Roland Barthes, *Mythologies*, Le Seuil, 1957, Paris.

à la frontière avec le Var) et marqueur identitaire lié à une tradition sacrée (haut lieu de pèlerinage depuis l'Antiquité⁷⁰⁷ et lieu de passage incontournable du tour de France des compagnons⁷⁰⁸) peut être vue comme une référence délibérée à un lieu de réflexion, d'initiation et de mission⁷⁰⁹. Le choix de ce haut lieu qui nécessite une ascension renvoie au thème de la verticalité et fait écho à la position du leader régional dans la hiérarchie politique tout en l'inscrivant dans une mythologie locale très ancienne. Comme les participants du pèlerinage de François Mitterrand à Solutré⁷¹⁰, les membres du groupe peuvent ainsi se sentir appartenir à un groupe de fidèles du président Defferre dont ils partagent la même vision pour le territoire qui s'étend au pied de la Sainte Baume. Par ailleurs, à côté de l'évocation de cette transcendance propice à la réflexion, l'on peut également y voir une référence à l'initiation du compagnonnage qui conduit à la maîtrise d'un nouveau métier, celui de développeur local. Enfin, l'on peut également relier le sacré du lieu à celui de l'évangélisation de la Provence conduite par Marie-Madeleine manifestant la capacité des membres à convertir le milieu institutionnel au nouveau registre d'action du développement local, à en faire circuler, diffuser et partager les idées. Au total, le choix de ce terme témoigne d'une logique d'entre-soi militant qui formalise la clôture du groupe. Cette désignation est donc significative du processus élitare qui préside à la construction du groupe qui se compare aux « *mousquetaires* » du roi, forme d'« *avant-garde* » éclairée des politiques régionales.

Dans ce passage d'une phase de problématisation à une phase d'intéressement, la nature du forum se modifie donc : suivant les analyses d'Eve Fouilleux, on passe d'un forum de production d'idées sur les politiques régionales à un forum de communauté de politiques publiques, plus sélectif, défini comme le lieu de « *réutilisation* » et d'« *institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politique publique* »⁷¹¹. Par ailleurs, se confirme ici l'importance de la variable générationnelle relevée par Jean-Pierre Gaudin puisque les acteurs cités par J-P.G appartiennent à une jeune génération de techniciens entre 25 et 35 ans (Préfet Biget, jeunes techniciens du cabinet régional), et d'élus régionaux à laquelle viendront se greffer des jeunes élus de gauche issus des élections municipales de 1977. C'est ce

⁷⁰⁷ Grotte d'Artémis d'Ephèse puis grotte Sainte-Marie-Madeleine dominant une hêtraie millénaire. D'après la tradition chrétienne, son nom vient de son occupation par Marie-Madeleine pendant trente ans après avoir débarquée aux Sainte-Marie de la Mer et qui après avoir été évangélisé la Provence a été ensevelie dans la crypte de la basilique de Saint-Maximin la Sainte-Baume.

⁷⁰⁸ Selon la tradition légendaire des Compagnons du Devoir et du Tour de France, leur fondateur, maître Jacques, en 950 avant J.-C., à son retour de la construction du temple de Salomon, se retire à la Sainte-Baume où il aurait été assassiné et enterré. Le passage sur le massif est incontournable dans leur périple initiatique. La Sainte-Baume constitue une étape importante du Tour de France des compagnons, mais elle ne marque plus la fin du Tour de France. Les compagnons font ce pèlerinage quand ils le désirent, quand ils en éprouvent le besoin spirituel, certains même, ne le feront jamais, car ce n'est pas une étape obligatoire sur le Tour de France. Marie-Madeleine est la sainte patronne du compagnonnage, et une frappe particulière de la couleur des compagnons représente le « *noli me tangere* ». Le Tour de France est le chemin initiatique qui conduit à la maîtrise d'un métier et la Sainte-Baume apparaît comme le lieu - et le lien - qui unit les compagnons. Cette symbolique est certainement importante pour Gaston Defferre membre de la franc-maçonnerie qui revendique l'héritage des compagnons du devoir.

⁷⁰⁹ On est tenté de pousser la comparaison entre savoir et ascension spirituels: l'acquisition d'un savoir expert permettant ici ainsi l'ascension sociale des membres du groupe. Ce dispositif de ritualisation est souvent mobilisé par les élites politiques.

⁷¹⁰ L'on pense au rituel d'ascension de la roche de Solutré par François Mitterrand décrit et analysé par Marc Abélès : voir Marc Abélès, *op.cit.*, p. 138.

⁷¹¹ Eve Fouilleux, *op.cit.*, p. 278.

qu'explique M.D, maire de Pourrières en 1977 et membre de ce groupe suite aux sollicitations des techniciens du cabinet régional :

« Moi si tu veux j'ai été en fait raccroché par des gens comme Alain Fourest et puis après... Michèle Merli »⁷¹² « Il y avait donc pas mal de gens qui dès (...), les élections de 77, comme moi se sont investis dans des élections locales...(...) J'ai été élu en 77 à Pourrières. Et je pense à Christian Desplats aussi (...) qui lui a été je crois la même année élu Conseiller municipal à (...) Rougiers (...) Donc dans des petites communes comme Rougiers, comme Pourrières, comme aussi je pense à mon copain là... qui faisait partie de la même équipe... Jean-Louis Joseph (...) La Bastidonne donc, dans le Luberon (...) Et je pense aussi dans les Alpes-Maritimes (...) il y avait un certain nombre de Maires, autour notamment du Père là... du berger qui a...(...) Colonna ...le Père Colonna a été dans ces années-là aussi donc un homme de gauche et qui sur le plan de la politique régionale a quand même eu à jouer son importance. ... Dans le Var... (...) il y avait Maurice...(...) Maurice Janetti était chevènementiste avec Jean-Louis Dieu, Jean-Louis Dieu qui était... je crois que c'est en 77 aussi...qu'il a été élu Maire du Luc...(...) au moment où le Var était en grande majorité socialiste, hein, avec Soldani ... il y avait trois socialistes sur trois Sénateurs, et où Janetti a donc... il s'est retrouvé Sénateur à l'âge de 35 ans, il était le plus jeune Sénateur... »⁷¹³.

Ainsi, contrairement au milieu socialiste varois étudié par Frédéric Sawicki qui fonctionnait avec le Département de manière fermée, la Région a été le lieu d'une ouverture aux jeunes générations militantes du PS, fortement représentées au CERES et au PSU. Il s'agit donc d'une communauté générationnelle ce qui a sans doute favorisé la cohésion interne du groupe, notamment le partage de valeurs autogestionnaires post mai 68 dont le « Vivre au Pays ».

Cette phase d'intéressement est suivie par une phase d' enrôlement des acteurs, cet enrôlement étant entendu au sens de Michel Callon, comme « *le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. L'enrôlement est un intéressement réussi* »⁷¹⁴. Ici cet enrôlement passe par l'organisation de groupes de travail spécialisés et sectorisés animés par des membres actifs du groupe :

« A partir des travaux de ce séminaire, se constituèrent ensuite des petits groupes de travail mixtes élus techniciens, souvent animés par un membre du cabinet mais pas exclusivement, sur une multitude de sujets qui durant plusieurs années alimentèrent le cabinet régional en idées et au-delà en propositions concrètes qui contribuèrent fondamentalement à construire les politiques régionales. Cette contribution fut surtout très importante en matière de développement local »⁷¹⁵.

A travers cet enrôlement réussi, se confirme ici la transformation du forum initial de production d'idées en un forum de production des politiques publiques. Par sa composition jeune et rurale, ce forum participe donc à l'institutionnalisation de politiques de développement locale tournées vers l'arrière-pays parmi lesquelles la politique foncière, qui est à cette époque la plus conséquente financièrement (35% du budget régional en 1975).

⁷¹² Entretien M.D, 22/08/2012, p. 4.

⁷¹³ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 3.

⁷¹⁴ Michel Callon, *op.cit.*, p. 189.

⁷¹⁵ Echanges avec J-P.G, 15/02/13.

c) Les relais locaux et nationaux de l'action foncière régionale

Enfin, dernière étape du processus, cet enrôlement débouche sur la mobilisation de porte-paroles c'est-à-dire la construction d'interlocuteurs locaux et nationaux, ambassadeurs itinérants des territoires du développement local.

En premier lieu, au niveau local, l'agencement de ces relais constitue l'objet du dispositif des Programmes Locaux d'Aménagement Coordonnés (PLAC) issu des réflexions du « groupe de Sainte-Baume » :

« Nos convictions autogestionnaires (...) nous ont aussi poussé à construire une politique de développement local qui soit décentralisée, d'où la politique des Programmes Locaux d'Aménagement Coordonnés. Cette politique partait du principe que les élus locaux devaient être les décideurs de leurs choix de développement et du choix des opérations et actions qui en découlaient, qu'il fallait leur donner les moyens humains et techniques pour construire des stratégies de développement, élaborer des opérations et des actions, puis leur donner année par année des enveloppes de crédits gérées par eux pour appliquer cette stratégie. Ces PLAC s'organisèrent par vallée, par pays, par canton sur la base de Syndicat d'Etudes et de Programmation, de SIVOM, de Syndicats Mixtes etc. avec un ou deux techniciens et souvent ces techniciens furent de ceux qui participèrent au groupe de la Saint-Baume ou en tous cas étaient en relation de réseaux avec des membres du groupe ».

Aux termes de ce processus, les membres du « Groupe de Sainte-Baume » sont donc mobilisés au service des politiques régionales. Cette mobilisation doit s'entendre au sens propre du terme dans la mesure où l'activité d'intermédiation de ces agents consiste concrètement en des allers-retours très fréquents entre les sièges des financeurs et le territoire d'attache comme l'explique J-L.U alors chargé de mission au PLAC du Verdon :

« (...) Moi j'avais des enveloppes de fric par commission et je négociais. Alors j'étais un jour à Draguignan au Conseil général, un jour à la Région et le reste du temps sur le terrain aller voir les maires etc. »⁷¹⁶.

Ils deviennent, des portes paroles du territoire et des interlocuteurs locaux pour les politiques régionales de développement local :

« Ainsi, des quelques-uns du groupe initial du premier plan régional on en était arrivé à la constitution d'un vaste réseau de techniciens, presque tous engagés à des degrés divers en politique, en tous cas fortement motivés par le local. Ce réseau de techniciens des PLAC, se réunissaient deux fois par an avec le cabinet et les responsables des structures périphériques (BMPRA, ORC, ARENE, CREFOCEP, Office de la mer etc. dont beaucoup de techniciens étaient eux-mêmes issus du groupe Saint-Baume), et nous aidaient à imaginer de nouvelles politiques et à faire évoluer celles en cours ».

En second lieu, après avoir analysé les modalités de circulation et d'appropriation des dispositifs de l'EPR dans l'espace régional, il s'agit désormais de revenir brièvement sur les « configurations circulatoires »⁷¹⁷ qui permettent la circulation du modèle d'action publique foncière régionale dans

⁷¹⁶ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 25.

⁷¹⁷ Saunier Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008/2, n°71, pp. 4-25. Rappelons que la configuration circulatoire est définie par l'auteur

l'espace national. Précisions au préalable que nous entendons ici le terme « modèle » dans le double sens du prototype et de l'idéal-type pour l'action foncière régionale dans la mesure où la politique foncière régionale a permis à l'EPR d'expérimenter un répertoire de développement local dans des réseaux et des communautés de pratiques qui l'ont ensuite progressivement institutionnalisé. Le dispositif d'intervention foncière va ainsi être imité dans d'autres EPR, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais et va faire l'objet d'une certaine publicisation dans la presse spécialisée.

Comme l'explique J-P.G :

« La Région Nord-Pas-de-Calais s'en est inspiré, la Région Midi-Pyrénées aussi, Languedoc-Roussillon aussi, non la Région PACA a fait un peu action de pionnier, mais cette politique a été aussi inspirée d'autres politiques, nous on a repris des politiques du Nord-Pas-de-Calais pour la culture par exemple. A l'époque si vous voulez moi je me réunissais une fois par mois avec mes collègues, des gens de gauche, c'est-à-dire que l'on avait une réunion mensuelle à Paris où on se rencontrait pour élaborer des stratégies communes, pour discuter des textes, voir comment les Préfets agissaient par rapport aux Régions, les obstacles qu'ils mettaient au développement des politiques des Régions, les problèmes de personnel, de moyens, donc on avait vraiment un réseau d'échanges extrêmement important, un réseau d'échanges d'expériences extrêmement important »⁷¹⁸.

A travers cet entretien, on voit comment s'institutionnalise une communauté de politiques régionales permettant la circulation des différents dispositifs d'intervention régionaux et leur diffusion. L'institutionnalisation de ces relations et leur élargissement après les élections municipales de 1977 éclaire son horizon stratégique :

« Après cette réunion s'est élargie aux dir cab des grandes villes PS, donc on avait vraiment un groupe... ce n'était pas un think thank non, c'était plutôt un groupe d'échanges d'expériences, d'échanges de recettes, d'échanges de stratégies si vous voulez qui a fonctionné vraiment jusqu'en 84 ».

On voit donc combien il s'agit d'un groupe politisé qui vise à préparer et accompagner l'alternance à gauche de 1981. L'investissement régional puis municipal de ces collaborateurs devient le moyen privilégié de faire de la politique nationale pour le parti socialiste écarté depuis Mendès-France du pouvoir central. Comme en témoigne, M.D cadre régional, cet horizon stratégique anime l'équipe du Président Defferre :

« [Defferre] avait une perspective... il souhaitait vraiment que avec la victoire de la gauche il y ait une politique forte de décentralisation, ça c'est certain. Il en parlait, il en faisait état (...) je ne sais pas si vraiment il songeait lui à en faire une expérience pilote, par contre, c'est vrai que son entourage le souhaitait... (...) chez des gens comme J-P.G comme A.F, ou P.L, [tous collaborateurs du cabinet régional], il y avait vraiment en effet cette volonté de faire une expérience pilote au niveau de l'EPR ici de la Région, ça c'est certain »⁷¹⁹.

La capacité des équipes socialistes à diriger les régions – et les municipalités – a donc favorisé sa légitimation. L'investissement très actif du parti socialiste et de ses grands élus comme Defferre

comme « les structures qui encadrent les possibilités des acteurs, les contenus, les directions et les effets des rencontres et des échanges ».

⁷¹⁸ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 26.

⁷¹⁹ Entretien M.D, 22/08/2012, p. 5.

dans la mise en œuvre de la régionalisation doit donc s'interpréter comme une stratégie de légitimation de sa conquête du pouvoir central. Le repérage de cette configuration circulatoire nous permet d'identifier un processus de construction et d'expérimentation d'un répertoire commun d'action publique, elle préfigure la construction d'institutions destinées à pérenniser des connexions telle que l'Association des Régions de France plus tard, enfin elle permet de repérer des trajectoires ou « carrières » au sein de ces configurations :

« A l'époque il y avait Michel Delebarre qui était Dir. Cab.de Mauroy, il y avait Alain Rodet qui était directeur de cabinet de (...), Alain Rousset qui était Dir Cab de Madrelle. Voyez bon, ce sont tous des gens qui ont fait des carrières politiques, moi je n'en ai pas fait parce que ça ne m'intéressait pas, je n'ai jamais été intéressé par l'action d'élu, j'ai plutôt été intéressé par l'action technico-politique moi »⁷²⁰

On note ici combien le métier de collaborateur dans les collectivités territoriales – et les régions en particulier – a constitué le creuset de carrières politiques nationales témoignant de l'usage qui a pu être fait de ces relations stabilisées et des ressources qu'elles ont suscitées. Cette configuration circulatoire a donc permis que « *cette politique [foncière] essaime au travers de ces réseaux d'échanges* »⁷²¹.

Encadré N 19. La politique foncière régionale de l'EPR en Nord-Pas-de-Calais

Ainsi l'EPR Nord-Pas-de-Calais a mis en place une action foncière similaire adaptée à son environnement. Un groupe de travail « réserves foncières » animé par Marc Mercier, maire de Quincy, a été mis en place en juin 1974 au sein de la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie présidé par André Desmulliez, Maire de Lys-les-Lannoy, auquel ont participé des élus, des techniciens de la Mission Régionale et des conseillers techniques au cabinet régional. La synthèse de ces réflexions a donné lieu à un rapport intitulé « Pour une politique foncière régionale » adopté en septembre 1975 par les élus régionaux. Ce document que nous avons pu retrouver dans les archives de l'EPR PACA témoigne des échanges entre EPR puisqu'il fait explicitement et à plusieurs reprises référence au modèle de l'EPR PACA. Ainsi, après avoir envisagé la solution d'un EPF sur le modèle de la Basse Seine, les membres du groupe de travail optent pour un dispositif proche de celui de PACA : dans lequel « les collectivités locales conservent la maîtrise des opérations de réserve foncières, et l'EPR met à leur disposition, si elles le souhaitent, son opérateur foncier, agissant alors en prestataires de services. C'est cette solution qui a été adoptée en région Provence-Côte-d'Azur »⁷²². Dans cette perspective, « l'EPR peut en effet, grâce à sa faculté d'emprunt, servir de « banquier » aux collectivités désireuses de réaliser une politique de réserves foncières. Différents mécanismes peuvent être envisagés sur le plan financier (...) surtout – et il s'agit là de la solution la plus simple – subventionner l'achat de réserves foncières par les collectivités locales à un taux à déterminer. Telle est la solution adoptée en région Provence-Côte-d'Azur, où l'EPR subventionne à un taux moyen de 80% les acquisitions pour réserves foncières effectuées par les collectivités locales ou leurs groupements et agréées par l'EPR »⁷²³. En conclusion le rapport précise que si « une solution ambitieuse mais difficile à mettre en œuvre rapidement, consisterait à créer une « Agence foncière régionale » (...) il semble préférable de retenir dans un premier temps, le recours à un outil technique léger, « prestataire de service » lié à l'EPR Nord-Pas-de-Calais par un contrat analogue à celui qui a été conclu entre la région Provence Côte d'Azur et la SCET et donne entière satisfaction à cette région. »⁷²⁴. De fait, in fine c'est donc la solution de l'EPR Provence Côte-d'Azur qui a été retenu par l'EPR Nord-Pas-de-Calais, comme en témoigne Bernard Toulemonde collaborateur au cabinet régional de Pierre Mauroy et membre de ce groupe de travail :

« Nous avons constitué une commission foncière qui regroupait de grands élus. Nous avons fixé deux ou trois priorités. Il s'agissait de reconquérir les friches industrielles, de favoriser le logement social et de préserver les espaces naturels. Nous avons utilisé plusieurs opérateurs, la DDE, la SCIC (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations) et le Conservatoire du littoral. Nous avons ainsi pu mener des politiques d'acquisition foncière sur le littoral du Nord afin de le préserver de

⁷²⁰ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 26.

⁷²¹ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 26.

⁷²² Conseil régional Nord-Pas-de-Calais « Pour une politique foncière régionale » Propositions de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, Document de travail octobre 1975, p. 9, in Archives Régionales.

⁷²³ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais « Pour une politique foncière régionale » Propositions de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, Document de travail octobre 1975, p. 10, in Archives Régionales.

⁷²⁴ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais « Pour une politique foncière régionale » Propositions de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, Document de travail octobre 1975, p. 13, in Archives Régionales.

l'urbanisation. Nous nous sommes donc emparés de cette politique qui n'était pas prévue par les textes car elle correspondait à nos yeux à l'intérêt régional »⁷²⁵.

On retrouve ici clairement le modèle provençal, certes adapté aux spécificités du terrain du Nord-Pas-de-Calais marqué déjà par un contexte de désindustrialisation. Cette diffusion privilégiée en Nord-Pas-de-Calais témoigne de l'importance des réseaux partisans dans la circulation de ce modèle, Pierre Mauroy et Gaston Defferre étant alors allié au sein du Parti socialiste dans ce qu'on appelait alors l'alliance des « Bouches-du-Nord ».

Toutefois, à l'exception du Nord-Pas-de-Calais, ce modèle d'action foncière régionale va être peu repris par les autres EPR en dépit du lobbying des élus régionaux de PACA. En effet, sous l'impulsion de son Président, le sénateur Emile Didier, les élus de la Commission Foncière vont par exemple se réunir au Sénat pour promouvoir auprès des élus locaux l'action foncière menée en PACA. Lors de cette Commission Foncière itinérante au Sénat, le 26 octobre 1983, une plaquette de présentation de 3 pages est éditée, accompagnée des réalisations accomplies. L'objectif est de sensibiliser les Présidents de Région à cette problématique en les incitant à mettre en place ce type d'action publique comme l'explique le Président de la Commission Foncière Emile Didier lors d'une conférence de presse sur les 10 ans de politique foncière le 11 décembre 1984 :

« Le Président [de la Région] me pose une question intéressante, à savoir s'il y a d'autres Régions que la nôtre qui ont tenté une expérience de cette ordre-là. Nous avons organisé une réunion au Sénat pour essayer de convoquer les Présidents de Région, et nous nous sommes aperçus que le Nord était après nous ainsi que Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon aussi mais pas du tout à la même échelle »⁷²⁶.

Cette spécificité provençale est donc mise en avant par les élus régionaux qui s'en servent comme une ressource témoignant du caractère expérimental et innovant des politiques régionales menées par l'EPR PACA qui se donne à voir comme étant de ce point de vue en avance par rapport aux autres régions. Ce registre d'expérimentation n'est d'ailleurs pas propre à PACA puisque Bernard Jouve l'identifie à propos de Rhône-Alpes : *« pour vraiment décoller du régionalisme fonctionnel, la Région doit d'abord compter sur sa propre capacité d'initiative et d'innovation. L'expérience de Rhône-Alpes montre donc que l'expérimentation politique est possible, mais aussi que l'institutionnalisation de l'expérimentation constitue le principal atout de la Région pour affirmer son pouvoir »⁷²⁷*. Si ce registre d'expérimentation tient à la spécificité du pouvoir régional, il va cependant se déployer sous différentes formes en fonction des régions, prenant en PACA la forme privilégiée de l'action foncière.

Toutefois, en dépit d'une stratégie de publicisation et de diffusion, la politique foncière régionale va demeurer une exception contestée : c'est ce dont témoignent les articles de la presse spécialisée. Ainsi, en 1986, l'Association des Etudes Foncières (ADEF), dans un ouvrage intitulé *« 40 ans de politiques foncières en France »* mentionne cette politique en insistant sur son caractère marginal et sur ses limites :

⁷²⁵ Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Revue d'histoire du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n° Hors-série, déc. 2010, pp. 83-84.

⁷²⁶ Conférence de presse avec Michel Pezet, les membres de la Commission Foncière et les journalistes de la presse régionale, 11 déc. 1984, in Archives Régionales.

⁷²⁷ Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, « Introduction. L'expérimentation : portée et limites de l'atout maître de la région », in Bernard Jouve et al., *La Région, laboratoire politique*, La Découverte « Recherches », 2001 pp. 15-33.

« Aux niveaux supérieurs, département et région, l'action foncière est tout à fait mineure. On peut citer deux exceptions notables : le département de l'Hérault [et] la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur [qui] consacre une certaine partie de son budget à susciter des acquisitions foncières par des collectivités locales en y contribuant pour partie. Ces deux exemples restent des exceptions. Les interventions les plus actives, suivies, et efficaces en matière d'acquisitions foncières publiques ont été celles des établissements publics fonciers créés spécifiquement pour ce type d'actions, au nombre de trois l'AFTRP ; (...) l'EPBS ; (...) l'EPML »⁷²⁸.

Si la mention de cette action foncière n'occupe que quelques lignes dans un ouvrage de 228 pages, c'est pour mieux valoriser l'autre modèle d'action foncière régionale, celui des établissements publics fonciers. Bien qu'elle ait ouvert les pages de la revue Etudes Foncières à plusieurs reprises à J-P.G afin qu'il expose l'action foncière de l'EPR PACA, l'ADEF se rallie ici implicitement à l'analyse de Georges Meyer Heine et à la solution préconisée par René Mayer, à savoir celle des EPF. Ce ralliement à la doctrine des grands corps du Ministère de l'Equipement est cohérent avec la position qu'occupe l'ADEF dans le champ du foncier puisqu'il s'agit alors d'une association subventionnée fortement par le ministère de l'Equipement comme l'explique son fondateur J.C :

« Le ministère de l'Equipement (...) a accepté de soutenir la nouvelle « Association des études foncières » en la logeant (sous les toits), en assurant mon salaire et celui de ma secrétaire (formellement engagés l'un et l'autre comme contractuels) et en versant une subvention de fonctionnement »⁷²⁹.

La circulation du modèle se fait donc essentiellement au sein de la communauté des politiques régionales associant élus régionaux et collaborateurs des cabinets régionaux et pénètre assez peu le champ professionnel qui demeure à l'époque contrôlé par le ministère de l'Equipement favorable aux EPF. Cette configuration circulatoire spécifique explique sans doute sa diffusion limitée ce qui n'est toutefois pas préjudiciable à sa légitimation, dans un contexte où les régions s'identifient à des « laboratoires politiques » expérimentant de nouvelles politiques.

Nous avons donc appliqué les outils de la sociologie de la traduction pour analyser cette construction d'interlocuteurs locaux et montrer comment se constituait un forum d'idées, puis une communauté de politiques publiques permettant d'institutionnaliser les politiques régionales et de mobiliser les acteurs locaux. Nous soulignons pour conclure que l'organisation de ces « organismes relais », véritables acteurs collectifs de la politique régionale, présente essentiellement trois avantages pour la Région : elle se construit en même temps qu'elle met en pratique l'action régionale par un processus d'apprentissage ; elle améliore l'efficacité du relayage ; enfin elle gagne aussi en légitimité à l'attention des principaux destinataires des politiques de développement local, et de la politique foncière en particulier, à savoir les élus ruraux⁷³⁰.

⁷²⁸ Joseph Comby, Vincent Renard (dir), *40 ans de politiques foncières en France*, ADEF, Economica, p. 61.

⁷²⁹ Echanges avec J.C., 10/09/2012, p. 1.

⁷³⁰ Comme le souligne Olivier Nay, « c'est parce qu'elle [la région] ne dispose pas toujours des moyens financiers, matériels et humains nécessaires à la mise en œuvre concrète des projets qu'elle engage, que l'équipe régionale est conduite à rechercher des partenaires identifiés dans chaque secteurs d'activité, afin de les constituer en relais d'intervention », O. Nay, *op.cit.*, p. 293.

3.2.2. L'invention militante et scientifique de la cause régionale du développement local

Après avoir retracé ce processus d'institutionnalisation de relais locaux et nationaux de la cause régionale, il s'agit ici d'analyser les répertoires d'action identitaires de cette mobilisation territoriale.

Pour cela nous nous reviendrons au préalable sur le développement local comme répertoire d'action foncière avant d'identifier le processus de recomposition identitaire de la cause régionale entrepris par des militants scientifiques dans laquelle s'inscrit cette action foncière rurale de proximité.

a) Le développement local comme répertoire d'action foncière

Les représentations et pratiques du développement local offrent l'essentiel du répertoire d'action institutionnalisé au sein du réseau des PLAC : l'exemple du PLAC du Verdon témoigne de ce processus d'apprentissage qui vise, au-delà, à produire de nouvelles territorialités régionales.

Précisons au préalable que le registre d'action de cette politique foncière ne témoigne pas d'un référentiel construit dans l'importation d'analyses scientifiques. Certes, on a pu parler du développement local comme référentiel de l'action publique locale : *« dans un contexte de remise en cause des politiques distributives de l'Etat-Providence l'idée de développement local se révèle un paradigme largement consensuel dans les discours et pratiques des politiques locales tout comme chez les analystes du phénomène. Sa dynamique est essentiellement endogène et réticulaire. Les principaux facteurs d'une politique locale de développement sont souvent une relative autonomie de décision des ressources propres à une composition sociale favorable de sa population, un certain consensus sur la politique locale voire une situation historique, opposition au pouvoir central. »*⁷³¹. Toutefois, ces auteurs soulignent aussitôt les difficultés d'une *« théorisation de la généralité territoriale »* tandis que Pierre Muller parle du développement local comme d'un *« référentiel à l'état d'ébauche »*⁷³². De fait, comme nous l'avons vu à travers le « groupe de Sainte Baume » qui le mobilise, contrairement aux référentiels sectoriels identifiés pour les politiques nationales, il n'est pas issu d'une circulation entre forum scientifique et forum des communautés de politiques publiques mais comme le produit de représentations et de pratiques portées par les techniciens-militants de l'EPR.

C'est pourquoi, d'un point de vue méthodologique, à la notion de référentiel nous préférons ici la notion plus souple de répertoire d'action afin de qualifier cette idéologie du développement local que nous avons analysée précédemment au travers du discours de celui qui fut l'entrepreneur de cette action foncière, J-P.G – le chef de cabinet de Gaston Defferre – en partant de son double engagement, ruraliste et « très à gauche ». De fait, par sa position de chef de cabinet à l'intersection entre élus et techniciens et

⁷³¹ Vincent Hoffmann-Martinot, Richard Balme, Philippe Garraud, Evelyne Ritaine, « Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne) », in *Revue française de science politique*, 43^e année, n°3, 1993, p. 452.

⁷³² Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, coll. Que sais-je ?, 2000, p. 107.

par son rôle déterminant dans l'élaboration de la politique foncière dont témoignent ses écrits dans des revues spécialisées, nous considérons en effet qu'il présente les caractéristiques d'un intermédiaire « généraliste » de l'action foncière régionale c'est-à-dire que son activité principale est orientée vers la mise en cohérence de ce répertoire de développement local par la construction de « *sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et représentations* »⁷³³.

b) Une opération de spatialisation multi-scalaire : l'alliance de la Région et des Pays

Si la construction d'interlocuteurs permet d'enclencher un processus d'apprentissage d'un répertoire d'action spécifique, ce processus vise aussi à construire une territorialité néo-rurale : la Région, animatrice des Pays. Plus précisément, il s'agit d'une « opération de spatialisation »⁷³⁴ multi-scalaire qui tisse des liens entre la production de localités intercommunales (les « pays » des PLAC) et d'un territoire aux contours plus étendus (la Région).

Dans la lignée des travaux de socio-histoire de Philippe Veitl⁷³⁵ ou de Gilles Laferté⁷³⁶, il s'agit donc de s'intéresser, au travers de l'institutionnalisation, à ce répertoire de la production d'une nouvelle territorialité. En effet, comme l'analyse Marcel Roncayolo, le territoire ne naît pas de données immédiates, il est rendu possible par un ensemble de représentations cohérentes : « *la cohésion [de la territorialité] réside dans [...] la diffusion d'images mentales, de récits, de représentations plus ou moins abstraites, desseins ou cartes, de représentations symboliques* »⁷³⁷. Dans cette optique, comme le souligne Renaud Payre : « *Les règles qui régissent l'élaboration du territoire et son existence s'apparentent donc à celles de la mise en scène d'acteurs politiques ou d'autres acteurs sociaux* »⁷³⁸. C'est dans cette perspective que Philippe Veitl crée le néologisme de « *racinement* » à partir des termes polémiques de déracinement de Maurice Barrès afin de qualifier le processus de définition du lien social et de l'identité individuelle et collective qui s'opère à travers la construction intellectuelle de « *schème de perception du monde social qui structure un système de représentation de la réalité territoriale* »⁷³⁹. A Grenoble, au début du XX^e siècle, en lien avec le projet gouvernemental du ministre Clémentel visant à créer des régions économiques et surtout à faire de Grenoble la capitale du XII^e groupement régional, l'objectif d'industriels et de grands patrons grenoblois de la « *houille blanche* » va être d'élargir la région

⁷³³ Olivier Nay, Andy Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*. Economica, 2002.

⁷³⁴ Nous empruntons cette expression à Stéphanie Dechezelles et Maurice Olive qui désignent par là « *un ensemble d'actions par lesquelles les acteurs s'efforcent, soit de localiser les enjeux d'une cause à portée générale, soit de requalifier en termes spatiaux des luttes politiques ou sociales.* » Ici la lutte régionaliste contre les projets d'aménagement de la régionalisation fonctionnelle est requalifiée spatialement comme une lutte de la ruralité autochtone contre l'envahissement forain – spécialement urbain. Voir Stéphanie Dechezelles et Maurice Olive, « Conflits de lieux, lieux de conflits. L'espace des mobilisations territoriales. », Colloque CHERPA Science Po Aix, 29-30 janv. 2015.

⁷³⁵ Philippe Veitl, *L'Invention d'une région : les Alpes françaises*, PUG, 2012.

⁷³⁶ Gilles Laferté, *Folklore savant et folklore commercial : reconstruire la qualité des vins de Bourgogne. Une économie de l'image régionale dans l'entre-deux guerres*, thèse de sociologie, EHESS, 2002.

⁷³⁷ Marcel Roncayolo, « Territoires », *Territoire*, 1983, n°1, p. 8.

⁷³⁸ Renaud Payre, « Un braconnier des disciplines. Territorialité, métier d'élu et construction des sciences humaines dans l'œuvre de Philippe Veitl (1963-2006) », in Philippe Veitl, *L'invention d'une région : les Alpes françaises*, PUG, 2012, p. 11.

⁷³⁹ *Ibid.*, p. 11.

des Alpes françaises et d'accroître l'influence de Grenoble. Pour Philippe Veil, ce racinement prend donc la forme de l'invention d'une nouvelle région, les Alpes, dont Grenoble serait la capitale : « *dans cette ville profondément transformée sur le plan économique, une nouvelle territorialité est produite par de nouvelles élites industrielles dont le projet, légitimé par des universitaires militants (ex. Raoul Blanchard, fondateur de l'Institut de géographie alpine), rejoint les intérêts des élus* »⁷⁴⁰. Cette analyse territorialisée du développement économique – les industriels de la « *houille blanche* » – est ainsi liée à une forme d'encastrement de l'économie dans le social au niveau urbain et régional. Qu'en est-il en région PACA ?

Dans son travail sur les grandes familles à Marseille au XX^e siècle, Pierre-Paul Zalio montre que les liens semblent beaucoup plus distendus à Marseille où la bourgeoisie n'accède que très peu de temps à la mairie à la fin du XIX^e et au début du XX^e, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une municipalité conservatrice. Pierre-Paul Zalio note que la bourgeoisie d'affaires ne s'empare pas de cette ville qui reste une ville ouvrière et populaire. Son emprise sur la ville est faible : « *Non qu'elle n'ait aucune emprise sur l'espace urbain mais elle n'exerce que peu de contrôle sur la politique locale* »⁷⁴¹. La bourgeoisie négociante, liée à l'économie portuaire – qui domine jusqu'à la faillite du système économique marseillais dans les années 1960 – est relativement indifférente aux questions urbaines. Contrairement aux élites grenobloises, les élites marseillaises ne se sont donc pas investies dans la production d'une identité économique territorialisée autour d'une capitale et de sa région. De fait, les entretiens réalisés avec les techniciens de l'EPR témoignent de ce désintérêt pour le fait régional :

« *La plupart des grands élus, des notables si vous voulez, ne se sont pas vraiment intéressés à la Région au départ, je parle de Charles-Emile Loo, je parle de Gaudin le Maire du Luc à l'époque, je parle (...) de Soldani, etc... la Région pour eux n'apparaissait pas comme un enjeu de pouvoir* »⁷⁴².

De même, l'investissement de Gaston Defferre apparaît limité : « *il y passait peut-être 5% de son temps* »⁷⁴³. Dans ce contexte, la construction d'une territorialité régionale par les élites locales apparaît tardive. Elle est le fait des jeunes collaborateurs du cabinet de l'EPR marqués par les idées post soixante huitardes du développement local et du « *Vivre au Pays* ». Ces techniciens vont trouver dans les analyses de l'économie régionale l'assise intellectuelle leur permettant de légitimer cette conception du développement régional. De fait, l'économie régionale – appelée également « *géographie économique* » ou de manière significative « *science régionale* »⁷⁴⁴ – est alors marquée par les questions issues des théories du développement comme le souligne Georges Benko : « *Disparités et inégalités spatiales et mécanismes de domination ont été les préoccupations centrales des analyses dans les années*

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁴¹ Pierre-Paul Zalio, *Grandes familles à Marseille au XX^e siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999, p. 114.

⁷⁴² Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 1.

⁷⁴³ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 11.

⁷⁴⁴ Georges Benko, « Economie urbaine et régionale au tournant du siècle », *Métropoles* [En ligne], 1 |2007, mis en ligne le 18 mai 2007.

1960-1970 »⁷⁴⁵. Le parcours de P.L, collaborateur du cabinet régional et aujourd'hui maître de conférences à l'Université est de ce point de vue illustratif :

« Moi j'ai fait science éco et après, après, être en science éco j'ai fait un DES en éco régional (...) parce que c'était mon territoire, ça m'intéressait...avec le professeur Perrin, Jean-Claude Perrin qui était un grand type et puis après il m'a fait passer assistant (...) j'étais au Centre d'Economie Régionale (...) à l'époque où les régions n'étaient pas considérées comme un objet scientifique même aujourd'hui hein à l'université bon à la section 24 [Aménagement de l'espace, urbanisme] je suis le seul (...)bon ça m'intéressait je me suis impliqué puis j'ai passé la thèse (...) 5 ou 6 ans après sur les modèle d'économie régionale et après j'ai fait un an au Canada (...) à l'université du Québec en institut d'aménagement régional, et quand je suis revenu...bon là, à ce moment -là, je suis rentré au Conseil Régional j'ai fait 10 ans au Conseil Régional détaché de l'université »⁷⁴⁶.

La trajectoire de P.L est donc emblématique de l'incorporation de savoirs à prétention scientifique dans l'action politique et administrative régionale puisqu'il est ensuite devenu « *commissaire au plan* » régional. Comme il le dit lui-même : « *on a construit la Région incontestablement on lui a donné une véritable réalité alors que c'était encore un Etablissement Public Régional* ». L'institutionnalisation, certes problématique, d'une « *science régionale* » au sein de l'université est ici indissociable de la production d'un horizon d'action publique régionale. Comme l'écrit Renaud Payre : « *des militantismes scientifiques se transforment en science d'Etat contribuant en retour à la transformation, non seulement des activités administratives mais également d'un ordre politique* »⁷⁴⁷. C'est ce qu'illustre la trajectoire militante de P.L après son départ de l'EPR :

« En 86 on a perdu les élections alors je suis rentré à la maison je suis rentré à l'université je suis devenu maître de conférence et depuis je me suis intéressé dans une optique pluridisciplinaire parce que tu vois alors après on a mis en place le DESS développement local dont j'assurais la direction (...) pendant 10 ans et je me suis toujours intéressé à la région donc j'ai toujours eu si tu veux un engagement politique au sein du PS, un engagement intellectuel à l'université, et puis un engagement culturel, parce que un de mes dadas aussi c'est le rôle de la culture dans le développement local, donc je suis président d'« Aco d'Aqui » je parle provençal il y a ces éléments là aussi... Tu vois à l'intérieur, autrement dit le territoire, ce n'est plus devenu un objet scientifique c'est devenu un objet militant. Je suis président de l'« ARDL » [Association Régionale pour le Développement Local]qui est une association sur la concertation...Je suis dans beaucoup d'associations de préservation de l'environnement, je suis Vice-Président d'« Alpes de Lumières » etc. donc (...) c'est un aspect, une implication, qui m'incite à penser que le territoire c'est un objet scientifique mais c'est aussi un objet militant il faut y croire quoi ! »⁷⁴⁸.

Pour P.L, la production du territoire régional est donc indissociable de son institutionnalisation disciplinaire dans une science de l'économie régionale, elle est bien le fait d'un militantisme scientifique. Toutefois, celui-ci n'est opératoire qu'à partir du moment où il est mobilisé par des élites locales. C'est le cas ici, puisque ce militantisme idéologique et scientifique a été mobilisé par les élus ruraux qui se sont particulièrement investis dans l'EPR :

⁷⁴⁵ Georges Benko, « Economie urbaine et régionale au tournant du siècle », *op.cit.*

⁷⁴⁶ Entretien P.L, 08/04/2011, p. 21.

⁷⁴⁷ Renaud Payre, « Un braconnier des disciplines. Territorialité, métier d'élu et construction des sciences humaines dans l'œuvre de Philippe Veitl (1963-2006) », in Philippe Veitl, *L'invention d'une région : les Alpes françaises*, PUG, 2012, p. 18.

⁷⁴⁸ Entretien P.L, 08/04/2011, p. 21.

« Ce sont en fait les élus ruraux, c'est-à-dire les conseillers régionaux désignés par les Conseils généraux, qui très vite (...) joué le rôle le plus important, et ont pris les postes les plus importants. (...) les élus ruraux se sont très vite impliqués dans la politique régionale et ont pris les principales commissions, et y ont été un petit peu le fer de lance des politiques et de la Région »⁷⁴⁹.

La production d'une territorialité spécifique articulée sur le rural permet donc à l'équipe technicienne de l'EPR de rallier ces notables ruraux.

L'élaboration d'une politique foncière visant à maîtriser l'espace désertifié de l'arrière-pays, apparaît dans cette perspective comme une volonté de construire un « racinement » spécifique de l'institution régionale dans son espace rural : *« C'est par ce 'racinement' que des individus se sentent solidaires d'autres individus, dont on saura seulement qu'ils partagent, par la naissance, le même sol »⁷⁵⁰*. écrit Renaud Payre à propos de la notion de « racinement » développé par Philippe Veit. De même, il s'agit ici de répondre à une angoisse barrésienne du déracinement produite par un arrière-pays vidé de sa population et soumis à l'« envahissement »⁷⁵¹ de propriétaires forains. Cette angoisse se retrouve au détour des entretiens et des documents qui évoquent les traumatismes d'un territoire désertifié, objet de la planification gaulliste, soumis au risque de la « colonisation » de l'arrière-pays par des étrangers désireux d'y établir leur résidence secondaire. Ce processus de « colonisation » de la terre est analysé par Jacques Daligaux dans son ouvrage « Urbanisation et société locale en Provence » en 1999 :

« Processus ancien, le transfert de propriété hors du massif a connu une spectaculaire accélération depuis une vingtaine d'années, sous l'effet du développement de l'urbanisation. Profitant à une clientèle aux origines sociales fort diverses, ce mouvement puissant tire son énergie d'un marché foncier et immobilier remarquablement attractif, notamment au regard du proche littoral. Cette véritable hémorragie de la propriété du sol témoigne classiquement de la vulnérabilité des sociétés rurales face au processus de colonisation citadine. Elle marque en outre un profond bouleversement des structures et des enjeux fonciers locaux »⁷⁵².

La propriété est désormais entre les mains des citadins. Les nouveaux propriétaires du sol en Provence sont essentiellement des forains étrangers au village dont les formes et les origines sont variées. Outre le développement des acquisitions par les parisiens et les étrangers, Jacques Daligaux insiste sur « la conquête de l'arrière-pays » par les sociétés immobilières et notamment des sociétés civiles immobilières (SCI) « indissociables du développement de l'urbanisation individuelle »⁷⁵³.

⁷⁴⁹ Entretien J-P.G, 31/05/2012, p. 1.

⁷⁵⁰ Renaud Payre, « Un braconnier des disciplines. Territorialité, métier d'élu et construction des sciences humaines dans l'œuvre de Philippe Veitl (1963-2006) », in Philippe Veitl, *L'invention d'une région : les Alpes françaises*, PUG, 2012, p. 11.

⁷⁵¹ Nous empruntons l'expression à Mathieu Leborgne, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction d'un sentiment d'appartenance territoriale : le cas du Parc national Régional du Verdon*. Thèse de doctorat en Sciences Sociales de l'EHESS, 2006, p. 368.

⁷⁵² Jacques Daligaux, *Urbanisation et société locale en Provence*, L'Harmattan, 1999.

⁷⁵³ Jacques Daligaux, *op.cit.*, p. 30.

Face au développement de ce capitalisme foncier très présent dans les discours des acteurs, on peut faire l'hypothèse que la politique foncière a été entreprise pour contrer une forme de déracinement ou pour le dire comme Philippe Veitl, pour fonder un « *racinement* ». Comme en témoigne J.B technicien à l'EPR :

« L'émergence d'un fait régional dans cette région avant la loi [de 1982] (...) donc dans les années 70 [s'est fait] avec une focalisation justement (...) dans le cadre de l'EPR sur un certain nombre de sujet-clés qui permettaient d'être comment dire euh d'exister à la fois face à l'Etat et du point de vue terrain du territoire vis-à-vis et sur des thématiques extrêmement identitaires (...) culture, foncier, environnement »⁷⁵⁴.

Notons que ce même interlocuteur ne peut s'empêcher de faire un lien ironique avec une forme de « *néo-maurassisme* » ou de « *pétainisme* » faisant par-là référence à l'éloge barrésien de la terre des ancêtres ou encore de l'éloge de Pétain au monde rural : « *la terre, elle, ne ment pas* »⁷⁵⁵. Si les conditions politiques et idéologiques sont radicalement différentes, on peut en effet distinguer dans l'élaboration de cette politique foncière une volonté de « *racinement* » de l'institution régionale dans un contexte économique, social et politique spécifique, celui de mai 68. Comme l'écrit Yannick Sencébé, la vision du monde rural de la génération de mai 68 est celle d'un « *lieu préservé de la société de consommation où il serait possible de vivre une utopie politique à travers le « retour à la terre » et l'expérience communautaire* »⁷⁵⁶. Dans cette perspective, la politique foncière doit s'interpréter en partie comme une politique de « *retour à la terre* » post-soixante huitarde produisant une territorialité post-industrielle ou autrement dit néo-rurale. Bâtir une Région sur son sol rural afin d'enraciner les populations dans leur espace désertifié en voie de repeuplement néo-rural : tel apparaît bien l'objectif de la politique foncière de l'EPR dans une situation politique caractérisée simultanément par l'indifférence des élites marseillaises à leur aire spatiale et l'appropriation de la Région par les élites rurales. De fait, cette politique foncière semble avoir accompagné avec succès un renouveau démographique de l'arrière-pays puisque dans les années 1980 on observe d'après l'INSEE un « *phénomène de repeuplement des zones rurales, appelé parfois « rurbanisation » (...) très visible en Paca* ». Sur le plan de l'espace cela se traduit par une nouvelle morphologie du territoire régional que résume ainsi Jacques Daligaux :

« Les années soixante-dix ont vu s'opérer la transformation tardive d'une périphérie délaissée, à fonction de production moribonde, en une périphérie en voie de conquête urbaine, à fonction résidentielle et touristique. Après l'avoir espéré et encouragé, les élus locaux ont dû assumer dans l'urgence ce bouleversement ».

A la différence du cas grenoblois, ce n'est donc pas l'industrialisation naissante qui est productrice de territorialité régionale mais inversement la gestion d'une de ses conséquences, l'exode rural puis le développement d'une économie à base résidentielle. Producteur du déséquilibre entre littoralisation urbaine d'une part et désertification rurale d'autre part, cet exode rural a favorisé la genèse d'une

⁷⁵⁴ Entretien J.B, 14/11./2012, p. 1.

⁷⁵⁵ Extrait du discours de Pétain annonçant aux Français les conditions de l'armistice (25 juin 1940) : « *La terre, elle, ne ment pas. Elle demeure votre recours. Elle est la patrie elle-même. Un champ qui tombe en friche, c'est une portion de France qui meurt. Une jachère à nouveau emblavée, c'est une portion de la France qui renaît.* ».

⁷⁵⁶ Sencébé Yannick, « Multi(ples) appartenances en milieu rural », *Informations sociales*, 2011/2, n°164, pp. 36-42.

« science régionale » centrée sur les disparités territoriales. La construction d'interlocuteurs locaux à travers le programme des PLAC et l'apprentissage d'un répertoire de développement local doit s'analyser comme l'invention d'une territorialité régionale bâtie sur la reconquête maîtrisée de la ruralité dans un contexte de périurbanisation émergente. Contrairement à la région alpine étudiée par Philippe Veitl qu'il analyse comme la production d'une territorialité industrielle de la « *houille blanche* » articulée autour d'une capitale économique, l'invention tardive de la région PACA doit s'analyser comme la production d'une territorialité post-industrielle de la rurbanisation bâtie autour de pays ruraux. Dans cette construction, la politique foncière tient une place prédominante dans la mesure où elle répond à l'angoisse du déracinement issu de la désertification alpine et bas-alpine afin de fonder un nouveau « *racinement* » devant permettre aux populations locales de maîtriser leur espace face à un nouvel « *envahissement* » résidentiel, en un mot, de « *Vivre et travailler au Pays* ». Paradoxalement, elle accompagne cependant la rurbanisation et l'ébranlement du monde agricole dont elle exacerbe les antagonismes.

En conclusion de ce deuxième chapitre. Professionnalisation et notabilisation de l'action publique régionale

L'objectif de ce second chapitre était de s'intéresser à la mise en place de cette expérimentation régionale que constitue la politique foncière volontariste développée par l'équipe de Gaston Defferre en analysant l'apprentissage des pratiques d'intermédiation et à ses effets de structuration sur les leaderships.

A travers l'étude du processus d'ancrage locaux du dispositif d'action foncière, du montage des dossiers dits techniques, des rôles de plus en plus confondus des élus et des techniciens, des usages stratégiques de ce guichet mobile et des routines institutionnelles produites, nous avons démontré que se met en place un « *apprentissage-adaptation* » de nouvelles pratiques d'intermédiation. Ces nouveaux acteurs intermédiaires, qualifiés par Jean-Pierre Gaudin de « *technotables* », « *conjuguent des compétences évolutives, une capacité à mobiliser de multiples guichets et des réseaux d'inter-connaissances diversifiés, liés à des itinéraires professionnels et militants (partis, syndicats, associations)* »⁷⁵⁷.

A l'intersection entre le politique et l'administration, ces professionnels de l'intermédiation se constituent en nouvelle « élite programmatique » de l'action locale. Militants institutionnels de la Région, leur rôle est déterminant dans la construction et la promotion d'une capacité d'action publique régionale renouvelant les modes de faire et les représentations du territoire. Leur rôle dans l'action foncière régionale est à la fois celle de courtiers et de généralistes participant dans un même mouvement à

⁷⁵⁷ Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique-Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2^e édition, 2007, p. 228. L'auteur définit l'« *apprentissage-adaptation* » comme « *la mise en conformité individuelle avec une nouvelle règle ou plus généralement un dispositif instrumental* ».

l'instauration de règles de courtage départementale ainsi qu'à la production d'un répertoire d'action de développement local qui puise dans les idées autogestionnaires et tiers-mondistes de mai 68.

Toutefois, la professionnalisation de ces techniciens du « guichet mobile » régionale apparaît paradoxale car elle recompose l'action foncière par ses publics. Sa conduite apparaît donc individualisée et s'opère au cours des interactions directes avec cette forme atypique de *street-level bureaucrat*⁷⁵⁸s que constituent les « technotables », rouages essentiels de l'action foncière régionale. Cette dynamique explique les usages variés qu'elle autorise, permettant successivement d'accompagner l'ancrage de nouveaux élus militants comme dans le Verdon, puis de notabiliser des techniciens en développement comme à Pourrières. L'apprentissage du « *technotable* » est donc indissociable de celui des rôles et des comportements associés au mandat régional dans la fabrique des carrières politiques locales⁷⁵⁹. Ce travail d'intermédiation dessine ainsi les contours d'un leadership régional hybride combinant forme transactionnelle et transformationnelle d'où la figure d'échange politique néo-clientélaire que nous proposons.

⁷⁵⁸ Voir sur ce sujet : Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, p 282.

⁷⁵⁹ Tels que décrits et analysés par Olivier Nay, qui insiste sur l'importance des logiques de courtage départementales. Voir Olivier Nay, *op.cit.*

Chapitre 3

L'action foncière confrontée aux ajustements du gouvernement régional (1986-1998)

Nous avons vu précédemment comment la politique foncière régionale s'est mise en place à partir d'une logique d'apprentissage de nouveaux modèles de comportements et de pratiques politiques reposant principalement sur l'intermédiation, permettant de promouvoir et légitimer l'institution régionale et ses élites auprès d'une clientèle d'élus locaux.

Suite aux élections de 1986, une nouvelle coalition prend le pouvoir. La distribution des postes dans le cadre de la construction de cette coalition bénéficie alors à un parti jusque là extérieur à l'exercice des postes à responsabilités et qui se positionne comme un parti anti gouvernemental : le Front National. Il s'agit dans ce troisième chapitre d'interroger l'impact de ce nouveau leadership politique sur les conditions d'exercice de la politique foncière et l'économie générale du « gouvernement régional »⁷⁶⁰.

Une première section envisagera ainsi les conséquences d'une nouvelle majorité politique régionale fragile sur la capacité d'action foncière de la Région. A la faveur de l'accord de gouvernement entre RPR-UDF et FN issue des élections régionales de 1986, la délégation foncière échoie au F.N. Si cette situation permet paradoxalement de conforter cet échange politique par une transaction collusive entre élus frontistes et « *technotables* » politisés à gauche, cette configuration va cependant évoluer progressivement en faveur d'une présidentialisation de l'institution régionale synonyme de politisation dans un contexte de majorité instable. L'action foncière régionale va alors perdre son indépendance et être utilisée comme une ressource au service de compromis politiques multiples.

Cette évolution s'inscrit par ailleurs dans un contexte de rationalisation gestionnaire qui va alimenter une redéfinition des rôles des élus et des techniciens. La seconde section s'intéressera ainsi à l'affaïssement de la figure d'échange politique régional à l'épreuve d'une politique de décentralisation qui va spécialiser l'institution régionale. En ne transférant pas de compétence foncière aux Régions et en confortant le rôle du Département dans l'acquisition des espaces naturels, la décentralisation affaiblit la politique foncière régionale. Ce changement entraîne un repositionnement du répertoire d'action justifié par l'efficacité gestionnaire et économique. Enfin, ce nouveau registre d'action n'est pas sans conséquence sur les pratiques des cadres intermédiaires et des chargés de missions du service foncier qui se replient sur une logique gestionnaire d'instruction des dossiers.

⁷⁶⁰ Nous entendons par là l'ensemble des pratiques et des choix destinés à assurer la direction administrative de la Région devenue collectivité territoriale suite aux élections de mars 1986 appliquant le changement de statut décidé par la loi de décentralisation de mars 1982. Voir Olivier Nay, *op.cit.*, p. 215 ; et Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Les configurations du travail politique régional. Des modèles à l'épreuve des incertitudes. », *Revue française d'administration publique*, n°154, 2015.

Section 1. L'action foncière à l'épreuve de majorités politiques fragiles

La figure d'échange politique néo-clientélaire décrite dans le second chapitre va être mise à l'épreuve au cours des deux mandats de Jean-Claude Gaudin (1986-1992 et 1992-1998). Précisons tout de suite que cette évolution n'est pas le fait d'un simple changement d'équipe exécutive à la tête de la Région. Bien au contraire, la situation issue des élections régionales de 1986 va dans un premier temps permettre le maintien de cet échange et ce n'est qu'à la fin du premier mandat et au début du second qu'un ensemble de facteurs vont progressivement déstabiliser cette institutionnalisation à la faveur d'une nouvelle configuration caractérisée par la politique de décentralisation lancée en 1982 par Gaston Defferre lorsqu'il était ministre de l'Intérieur.

1.1 La politique foncière au service d'un élu du Front National en quête d'allégeances

Les élections régionales de 1986 entraînent un profond bouleversement de la situation politique régionale se traduisant par l'arrivée aux affaires d'élus frontistes jusqu'à présent à l'écart du jeu politique qui vont se saisir de la politique foncière afin d'asseoir leur entreprise de notabilisation.

1.1.1. Un conseiller régional frontiste au profil hybride

En effet, les élections régionales de 1986 créent un contexte politique inédit en PACA caractérisé par une alliance entre FN et RPR-UDF qui va faire de la Région le « *banc d'essai* »⁷⁶¹ d'une alliance avec des élus frontistes « présentables » à l'image du Président de la Commission foncière, M.B, dont le profil présente des caractéristiques spécifiques.

Compte tenu du mode de scrutin proportionnel, aucune liste ne dispose d'une majorité absolue au Conseil Régional. C'est à la faveur de cette situation que se noue un accord dit de « *gestion* » ou « *technique* » entre le Front National et la liste UDF-RPR conduite par Jean-Claude Gaudin. Ce terme « *technique* » vise à dépolitiser une alliance qui s'explique d'abord par une convergence d'intérêts entre droite et extrême droite dans une situation de majorité introuvable comme le rappelle J-L.U, chef du service foncier à l'époque :

« C'est Gaudin qui m'a rapporté tout ça et donc Gaudin a dit (...) « Nous on est à droite, on fait alors un accord de gestion avec le Front national » mais Gaudin a dit « Jamais, jamais vous me prendrez en défaut sur (...) une quelconque compromission avec les idées du Front national, on fait un accord technique » c'est comme ça qu'il appelait ça un accord technique de gestion c'est-à-dire que pendant tout le mandat c'était la chasse au Front c'était le débauchage « Bon vous partez

⁷⁶¹ Nous reprenons ici la formule de Cécile Bressat-Bodet. Voir : Cécile Bressat-Bodet « La Région au banc d'essai des FN », in Bernard Jouve et alii, *La Région laboratoire politique*, op.cit.

du Front on vous donne des collaborateurs » et donc B. le directeur de cabinet a passé son temps à chasser le Front National et il en a quand même débauché la moitié hein donc à la fin (...) ils étaient 27 il n'en restait plus que 15 vrais Front (...) »⁷⁶².

Ce témoignage souligne les contraintes imposées par un mode de scrutin régional qui ne permet pas l'émergence d'une majorité stable et nécessite de subtiles compromis politiques s'ajustant au fil du mandat dans le but de consolider une majorité défaillante. Cette analyse stratégiste ne doit pas occulter les travaux qui ont souligné l'importance de la porosité entre l'électorat du parti frontiste et des droites républicaines en région PACA⁷⁶³ et qui ont sans doute rendu plus facile cette alliance. Au contraire, notre propos est de montrer combien ce compromis dit « *gestionnaire* » va favoriser la notabilisation du Front National et faciliter la porosité des parcours d'élus.

Pour autant, cette situation comporte autant d'avantages que d'inconvénients pour le Front National. Comme l'a souligné Guy Birembaum à propos des députés frontistes élus concomitamment au Parlement lors des élections législatives de 1986, cette situation impose au Front National la gestion de nouvelles contraintes d'ajustement à l'univers institutionnel qui imposent une reconfiguration de la socialisation frontiste :

« Au sein du groupe parlementaire FN, ouverture et radicalisation ont donc été modulées et mobilisées par des députés différents, non seulement selon une répartition tactiquement pensée des positions et des rôles en fonction des questions inscrites à l'agenda politique et parlementaire, des compétences des uns ou des autres, mais également selon leurs sensibilités et intérêts particuliers. Tant qu'il s'agissait de 'jouer le jeu', de le respecter, l'on a vu être mis en avant, invoquant leur statut d'élus du Rassemblement National (et non plus alors du FN), ses 'notables', ses universitaires, ses membres des professions libérales ou ses socio-professionnels, recrues récentes. Quand il s'est agi, en revanche, de rappeler la spécificité du FN, l'on a vu systématiquement monter au créneau quelques députés moins 'présentables'. (...) toute la maîtrise des responsables du Front National tient justement dans leur capacité de gérer de concert, et de manière sélective, ces deux options stratégiques, ces deux répertoires d'action, en fonction des situations dans lesquels ils se trouvent engagés, des oppositions et des publics auxquels ils se trouvent confrontés »⁷⁶⁴.

M.B appartient à cette partie du Front National « *présentable* » qui le rapproche de son collègue Conseiller Régional, Ronald Perdomo, dont Guy Birembaum souligne le profil de notable. Sans présenter toutes les caractéristiques des « *éligibles* »⁷⁶⁵, M.B dispose d'un profil qui l'assimile à ces élus frontistes « *comme les autres* »⁷⁶⁶ qui ont quitté leur parti d'origine et sont issues des milieux aisés des professions libérales. Ancien militant du Centre Démocrate dont il affirme avoir été le « *responsable de la région parisienne* »,⁷⁶⁷ M.B a été successivement concessionnaire Peugeot dans le 16^e arrondissement de Paris puis assureur à Paris, renouant avec la tradition familiale - son père ayant été Président d'une

⁷⁶² Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 1.

⁷⁶³ Voir notamment Christophe Traïni (dir), *Vote en PACA. Les élections de 2002 en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Paris, Karthala, 2004 et Joël Gombin et Pierre Mayance, *Droites aux urnes en région PACA*, Paris, L'Harmattan, coll. Cahiers Politiques, 2009.

⁷⁶⁴ Guy Birembaum, « Le Front National à l'Assemblée (1986-1988). Respect et subversion de la règle du jeu parlementaire » in *Politix*, vol.V, n°20, 4^e trimestre 1992, pp. 99-118.

⁷⁶⁵ Marc Abélès, *op.cit.*

⁷⁶⁶ Pour reprendre l'expression de Guy Birembaum, *op.cit.*

⁷⁶⁷ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 23.

compagnie d'assurance. Son aisance matérielle lui permet de prendre la retraite assez tôt puisqu'à « cinquante et quelques années » il décide de s'installer à Nice, ville qui selon son récit lui rappelle son Algérie natale.

De fait, M.B présente un profil hybride : à côté de ce profil « *présentable* », M.B est aussi un ancien compagnon de Jean-Marie Le Pen marqué par la guerre d'Algérie. Né dans la région d'Oran où il y restera jusqu'à l'âge de 15-16 ans, M.B a suivi sa famille en France et se revendique comme un « *pied-noir* ». Suite à l'indépendance algérienne et à la mort violente de son frère sur la route d'Oran, arrêté et dépecé par des militants du FLN en 1962, M.B s'engage dans une « *action illégale* » : « *l'indépendance et ce qui était arrivé m'ont fait faire un peu de politique à Paris* ». Il se dit « *proche de l'OAS* » et a été « *arrêté* » un mois dans un « *centre de détention* » à Paris parce que dit-il « *j'avais conduit des actions révolutionnaires* ». Alors étudiant à l'Université de droit d'Assas, il se lie d'une amitié virile et politique avec Jean-Marie Le Pen : « *Le Pen est un ami presque d'enfance, j'ai fait mes études de droit avec lui (...) on faisait le coup de poing contre les étudiants communistes au quartier latin* »⁷⁶⁸. Toutefois, en dépit de trajectoire politique par la suite divergente, cette amitié de jeunesse perdure et se reconstitue lors de la montée en puissance du Front National dans les années 1980 :

*« Est née une amitié avec Jean-Marie Le Pen, on déjeunait souvent ensemble à Paris, il avait été élu député, ça a été le plus jeune député de France(...) il était à l'époque poujadiste (...) puis député indépendant, CNI. Bon ben, moi ça m'amusait, puis on ne faisait plus le coup poing parce qu'on avait un peu vieilli, on faisait des déjeuners à la maison (...) Et puis, quand je suis venu en 80 à Nice, Le Pen m'a dit : « Ben écoutes (...) le Centre démocrate c'est fini, tu vois... là-bas tu me rendrais service... contactes Jacques Peyrat et à vous deux essayez de monter le Front ensemble »*⁷⁶⁹.

Il présente donc un profil hybride : il cumule le parcours d'un ancien compagnon de route de Jean-Marie Le Pen avec des caractéristiques sociales plus présentables, ce qui lui assure une position nodale dans la situation d'« *accord technique de gestion* » issue des élections de 1986 :

*« J'étais président de groupe [à partir de 1988, en remplacement de Jacques Bompard] (...) Parce que le Front National lui a demandé d'abandonner sa présidence et que le Front National m'a désigné pour le remplacer (...) Il ne s'entendait pas tellement avec Le Pen, il avait une volonté d'indépendance, d'ailleurs qu'il a affirmée et réalisée, voilà. (...) j'étais toutes les semaines à Marseille (...) j'y allais pour les réunions exécutives de l'exécutif, j'y allais parce que j'étais Président de groupe, il y avait les réunions de groupes, il y avait les Présidences de la Commission Foncière »*⁷⁷⁰.

Sa position d'ancien compagnon de route de Jean-Marie Le Pen le conforte donc au sein du groupe FN en même temps qu'il présente les caractéristiques d'un élu gestionnaire qui joue les règles de l'institution régionale.

⁷⁶⁹ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 23 et 24.

⁷⁷⁰ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 32 et 36.

1.1.2. Quand le FN joue le jeu de l'échange politique régional

Comme le note Guy Birenbaum à propos des députés frontistes élus en 1986 : « *une fois la première entrée réussie, l'un des principaux moyens utilisés par les dirigeants du Front national pour parvenir à maintenir le parti dans 'le jeu' (et comme compétiteur valable) a été la constante affirmation de leur respect du jeu* »⁷⁷¹. L'exercice de la présidence de la Commission Foncière, on va le voir, relève précisément de ce registre. M.B va perpétuer les règles de la Commission Foncière en s'appuyant sur l'animateur de la politique foncière et confortant les clientèles rurales afin de convertir cette ressource foncière clientélaire en ressource notabiliaire locale.

Cette volonté de jouer les règles du jeu est revendiquée comme telle par M.B :

*« Nous n'avons pas eu une politique politicienne mais une politique régionale (...) il y avait je crois me souvenir trois Présidents de Commission [FN] (...) pour ce qui me concerne j'ai joué le jeu de la politique régionale foncière (...) parce qu'elle existait mais elle n'avait pas tellement de règles, nous avons même institué des règles. Les fonctionnaires de la Région moi m'ont beaucoup aidé, m'ont même encadré, j'avais nommé au sein même de cette Commission un représentant par département... »*⁷⁷².

Jouer les règles de l'institution régionale, c'est donc jouer les règles de l'échange néo-clientélaire et intra-régional qui préside au partage des ressources entre mandataires départementaux. C'est ce que précise M.B lorsqu'il parle de règles :

*« C'est-à-dire il y avait un représentant qui était apolitique, mais par département, il représentait un département, pour lequel il était élu d'ailleurs, de la Région. (...) Et ça a très bien fonctionné comme ça, en ce sens que les règles des subventions (...) étaient basées sur l'intérêt (...) départemental et régional (...) les demandes étaient reçues par (...) les fonctionnaires (...) il y avait un homme formidable [JLU] (...) de tendance (...) un peu socialiste, mais qui avait de très grosses qualités et qui m'a beaucoup aidé dans la gestion de cette commission. Alors, il recevait les dossiers, il les regardait, et il devait tous les présenter au responsable départemental. (...) Lequel devait ensuite me les présenter, et moi je devais ensuite... je ne devais pas faire barrage... tous les dossiers... mais là il y avait un triple contrôle, il y avait le contrôle de [J.L.U.] (...) il y avait le contrôle de l'élu régional qui était le représentant du département au sein de la Commission, et ça allait à moi »*⁷⁷³.

Que ressort-il de ce témoignage ? Outre l'insistance sur les règles de distribution des subventions, deux points saillants ressortent de ces propos : d'une part le rôle déterminant de J-L.U allié paradoxal de M.B et d'autre part l'importance du courtage départemental qui se trouve manifestement conforté au service d'une stratégie de notabilisation.

a) Un couple paradoxal d'« associés-rivaux »

En premier lieu, M.B insiste sur le rôle d'allié qu'a joué paradoxalement l'animateur « *à tendance socialiste* » J-L.U Cette situation paradoxale nous proposons de la qualifier de couple d'« associés-

⁷⁷¹ Guy Birenbaum, *op.cit.*, p. 102.

⁷⁷² Entretien M.B, 05/07/2012, p. 3.

⁷⁷³ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 6-7.

rivaux »⁷⁷⁴. Forgé par le sociologue François Bourricaud pour désigner d'autres types d'acteurs, ce concept rappelle que certaines relations de pouvoir contraignent ses occupants à produire des compromis, sans que les tiers non-initiés puissent en comprendre les logiques éloignées de la justification publique.

Si l'animateur et l'élus sont rivaux du point de vue des règles du jeu partisan, ils se retrouvent associés dans leurs pratiques, chacun devant compter avec l'autre pour jouer leur rôle. Tant l'animateur J-L.U, que l'élus M.B ils sont en effet en dehors de l'équipe présidentielle : ne disposant pas de suffisamment de ressources pour se débarrasser l'un de l'autre, ils sont contraints à négocier leurs activités réciproques dans un mutuel intérêt. C'est que relate J-L.U dans ces propos :

*« Je t'avoue que ça c'est très bien passé. (...) moi j'ai mis les choses au point tout de suite avec lui j'ai dit écoutez, vous êtes Président vous appartenez à une majorité vous bon vous ne pouvez pas faire ce que vous voulez il faut quand même respecter un certain nombre de règles etc. il m'a dit : 'moi j'ai pas de problème on respectera les règles techniques on continuera à faire des dossiers comme avant on changera rien' et en fait il se farcissait plus le mec du cabinet qui nous fichait des dossiers... »*⁷⁷⁵.

Les dernières paroles de ces propos fournissent des éléments de réponse : dans une situation de majorité instable où le FN et l'UDF-RPR sont autant associés que rivaux, l'appui de services techniques indépendants du cabinet du Président constitue une ressource pour M.B lui permettant de s'autonomiser. Elle lui permet d'asseoir sa stratégie de construction d'un profil « *présentable* » comme en témoigne cet entretien dans lequel M.B explique les raisons du choix de cette commission :

*« Ça s'est décidé en négociation avec le Président de la Région qui nous a fait des propositions, il y en a certaines que l'on a acceptées et (...) le gros du Front national pensait que le foncier était une politique très importante car c'était une politique qui donnait des subventions à des élus communaux dans le cadre de la Région, et que pour que le Front national ne soit plus considéré comme il l'était jusqu'à présent (...) comme une bande de matraqueurs, de cogneurs (...) il [fallait monter qu'il] y avait aussi une bande d'intellectuels et qu'on savait gérer. Et je crois me souvenir (...) quand j'ai quitté en 92 la présidence de la Commission j'ai (...) eu des témoignages de sympathie et de reconnaissance. Voilà. Disant que j'avais vraiment géré pour le bien de la commune qui demandait une subvention et que je n'ai jamais jamais fait la part à la politique sauf, ce que je vous ai dit tout à l'heure, une bonne publicité pour le Front National »*⁷⁷⁶.

La construction d'un profil d'élus gestionnaire nécessite donc l'appui de techniciens régionaux indépendants du cabinet régional. Cette situation est également favorable à J-L.U, technocrate socialiste, qui bénéficie de la sorte d'une marge de manœuvre plus importante que s'il était directement dépendant du cabinet régional UDF-RPR. L'animateur et le Président de la Commission Foncière sont donc engagés dans un modèle de transactions collusives. Ainsi, en dépit de leur opposition politique, ils sont dans une configuration d'interdépendance caractéristique du couple élu/animateur comme nous l'avons déjà constaté. Elle s'apparente à la relation DGS/Maire ou Président comme en témoigne le propos de M.B à l'égard de J-L.U :

⁷⁷⁴ François Bourricaud, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961.

⁷⁷⁵ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 11.

⁷⁷⁶ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 3.

« Si j'avais été Maire j'aurais... j'en aurais sûrement fait le Secrétaire général de la Mairie, c'était vraiment un gars formidable, et je n'ai eu qu'à m'en féliciter »⁷⁷⁷.

Cette alliance implicite s'explique également par le partage d'un objectif commun : tant J-L.U que M.B sont engagés, à travers leur rôle d'intermédiaire dans la politique foncière, dans la construction de profils notabiliaires.

b) L'action foncière comme ressource de notabilisation d'un élu frontiste

En second lieu, il ne s'agit pas ici de revenir sur le parcours de « *technotable* » de J-L.U mais de s'intéresser à la construction de la notabilité locale de M.B en revenant sur le rôle du courtage départemental.

Nous faisons en effet l'hypothèse que la pérennité de la politique foncière, en dépit de la réduction de son pouvoir d'influence précédemment soulignée, s'explique par sa mobilisation comme ressource au service de la construction d'un profil pour un élu régional frontiste désireux de s'implanter localement. Les paroles de M.B déjà citées en attestent : « *le foncier était une politique très importante car c'était une politique qui donnait des subventions à des élus communaux* ». Il n'est dès lors pas étonnant que M.B conforte la clientèle d'élus ruraux des petites communes de la politique foncière. Ainsi, lors du débat sur la définition de nouveaux critères fonciers, l'échange politique intra-régional qui a présidé à l'institutionnalisation des règles de la politique foncière régionale est pérennisé en dépit d'une baisse des taux de subventionnement sous la forme d'une différenciation des taux de subvention entre zones de montagnes et zones hors montagne (cf. annexe 2) comme l'expose M.B lors du débat à la Commission Foncière du 22 septembre 1986 :

« Monsieur J-L.U vous dira ce qu'il y a comme dossiers en stock et vous vous rendrez compte que nous ne pourrons pas nous montrer trop généreux en ce qui concerne les taux de subvention, 40% non modulables, fixes pour ce qui concerne la zone hors montagne et 60% non modulables fixes pour ce qui concerne la zone montagne »⁷⁷⁸.

Si les taux de subventionnement sont inférieurs aux 80% auparavant en vigueur pour les réserves foncières des petites communes, ils demeurent cependant significativement différents entre le littoral et le moyen et l'arrière-pays. Cette différence est d'autant plus significative que suite au débat, la Commission entérine ces critères en ajoutant la « *faculté pour la Commission d'augmenter à 70% au coup par coup en zone de montagne* » tout en adoptant un plafond de 1MF par opération. Aux termes de ce débat, l'échange politique entre départements alpins et urbains est donc formalisé et légitimé avec la mobilisation du zonage montagne issu du contrat de plan montagne défini réglementairement par les services de l'Etat en 1974 et 1976 à partir de seuls critères physiques (pente et altitude). Tout critère autre que physique est ainsi écarté alors même que lors des débats plusieurs intervenants avaient proposé

⁷⁷⁷ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 8.

⁷⁷⁸ Compte-rendu Commission Foncière du 22 sept. 1986, p. 5, in Archives régionales.

d'avoir recours au critère du potentiel fiscal comme précédemment. L'on voit donc ici renforcé et consacré l'échange politique intra-régional au profit des petites communes de montagne et au détriment de toute autre considération, notamment de richesse fiscale. Cela s'explique par la volonté des élus de pouvoir conserver une marge d'appréciation importante afin de pouvoir attribuer sur la base de critères informels les dossiers de subvention et ainsi de consolider leur clientèle locale. En témoigne cette intervention d'un Conseiller régional à la Commission Foncière du 22 septembre 1986 qui s'élève contre la mise en place de critères trop rigides en invoquant le « *bon sens des élus* » :

« (...) Il ne faut pas que nous nous mettions trop dans un corset parce que sinon nous n'aurons qu'à appliquer un règlement, il n'y aurait qu'à avoir des fonctionnaires et il n'y aurait pas le besoin d'élus, par contre nous sommes majeurs à la Commission, il faut nous laisser une certaine latitude pour estimer en bon sens ce que nous devons faire »⁷⁷⁹.

De même, la volonté de saupoudrer les opérations perdure puisque la Commission foncière adopte un taux dégressif de subventionnement par opération à partir de la deuxième opération qui va de 5% du montant du montant de l'opération éligible pour la 1^{re} opération à 25% pour la 6^e opération. Il s'agit donc, par ce dispositif d'abattement, de consolider la redistribution clientélaire aux petites communes de montagne en favorisant le saupoudrage.

Cette décision témoigne du caractère fondamental de la transaction avec les élus ruraux et alpins pour M.B qui est Conseillerrégional des Alpes-Maritimes, département couvert à 86% par la zone de montagne. La transaction avec les maires permet à M.B de changer son image et de se constituer une clientèle d'affidés ruraux ou tout simplement d'entretenir des relations interpersonnelles avec des notables qui deviendront ses « *amis* » politiques. Dans son entretien, M.B. raconte ainsi comment il est devenu l'« *ami* » du « *patron* » du département des Alpes-Maritimes, le Sénateur-Président du Conseil général Charles Ginésy, maire du village alpin de Péone et gros « *client* » de la politique foncière. En effet en raison de la présence de la station de ski de Valberg sur son territoire, Charles Ginésy souhaite faire l'acquisition de terrains pour monter des canons à neige. C'est dans ce cadre qu'il sollicite M.B :

« A l'époque il y avait deux patrons dans le département des Alpes-Maritimes, Médecin en mairie et Charles Ginésy au Conseil général (...) je n'aimais pas Ginésy, la réputation c'était un RPR hautain, un ennemi du Front (...) J'envoie une lettre à Monsieur Ginésy en lui disant : 'Je pense que je pourrai vous recevoir ou quand je serai dans les Alpes-Maritimes vous rencontrer', et je reçois une autre lettre disant : 'Mais parfait Monsieur le Président, venez me voir, je vous recevrai avec plaisir...' bon, d'habitude c'était quand même le solliciteur qui se déplaçait (...) Bon, j'y vais, tel jour, telle heure, j'arrive au Conseil général (...) 'Ah Monsieur Ginésy n'est pas encore libre, il faut que vous attendiez', je lui ai dit : 'Et bien vous direz à Monsieur Ginésy que si il veut sa subvention, qu'il me demande et qu'il me passe un coup de fil, je m'en vais'. Je n'étais pas non plus très agréable à l'époque (rires). J'arrive chez moi, ici, je reçois immédiatement un coup de fil de Ginésy : 'Oh je suis désolé...' (...) Je me dis que bon, quand même, c'était le Président du Conseil général... je lui dis 'Bon, je ne serai pas là avant midi'. J'arrive, tout de suite évidemment en rentrant je lui ai dit, je lui ai dit : 'Ecoutez Monsieur le Président du Conseil général, moi, vous ne m'impressionnez pas, vous demandez une subvention à la Région, ce n'est pas parce que vous êtes RPR et que Jean-Claude Gaudin est UDF que vous aurez obligatoirement cette... ça ne se passe pas comme ça là-bas... on étudie, et moi je n'ai pas encore pris ma décision, si je présente votre dossier il faudra en plus que je le fasse voter, et si vous voulez

⁷⁷⁹ Compte-rendu Commission Foncière du 22 sept. 1986, intervention Raoul Bosio, p. 24, in Archives régionales.

que je sois votre avocat il faut quand même peut-être être un peu plus poli'. Bon, il s'est excusé, et figurez-vous que Charles Ginésy est devenu mon meilleur ami »⁷⁸⁰.

Cette anecdote est significative du processus du double répertoire frontiste et du changement de rôle. Si M.B se positionne au départ comme un outsider de la politique départementale, refusant de se plier à ses règles, il finit par devenir comme il le dit lui-même « *l'avocat* » du dossier de M. Ginesy qui devient son « *ami* ». A l'épreuve du pouvoir régional, le Front National va donc changer de répertoire comme l'analyse Guy Birenbaum : s'il marque au début sa différence avec le reste du personnel politique départemental en affirmant son refus de l'inféodation au « *patron* » du département, il finit par jouer les règles du jeu politique local. Ce changement de comportement est rendu possible par l'indépendance que lui confère son rôle de Président de Commission. Comme il l'affirme à Charles Ginésy, l'organisation de la Commission Foncière est alors quasi-indépendante du cabinet du Président. La permanence de cette relative autonomie, héritée des pratiques institutionnelles de l'EPR mises en place sous Gaston Defferre est une ressource déterminante pour cet élu FN. Cela explique sans doute pourquoi l'alliance FN-RPR-UDF de 1986 en PACA est fondamentalement différente de la situation Rhône-alpine suite aux élections régionales de 1992 dans laquelle « *l'investissement des nationalistes dans l'espace régional répond moins à de réelles préoccupations locales qu'à la nécessité de satisfaire aux impératifs de médiatisation et à l'instrumentalisation du Conseil régional comme tribune politicienne* »⁷⁸¹. Au contraire, M.B s'est attaché à maintenir et conforter le système de courtage départemental au sein de la commission foncière que nous avons précédemment analysé. Ce système est incarné en quelque sorte par le dispositif du rapporteur départemental dont M.B décrit ici le rôle :

« Il était l'avocat, il n'avait pas un budget (...) C'était le rapporteur (...) Donc le maire adressait son dossier en fait à J-L.U (...) en gros, lequel me le montrait, je donnais ça au rapporteur qui prenait contact avec le maire. (...) Et qui représentait, lui, c'est lui qui présentait le dossier en commission, et on tranchait. (...) Mais c'était très amical quelle que soit l'étiquette politique, c'était très amical »⁷⁸².

L'entre-soi d'élus locaux à la base du système de courtage départemental caractéristique de l'Etablissement Public Régional perdure ici. Ainsi, alors même que la Commission est présidée par un élu frontiste, le système de courtage départemental et de redistribution des ressources perdure et maintient un consensus clientélaire bien au-delà des clivages partisans. C'est bien ce que M.B souligne lorsqu'il parle du respect des règles du jeu :

« J'ai un très bon souvenir de Jean-Claude [Gaudin], il a vraiment joué le jeu avec sincérité, voilà. Donc, on ne s'en est pas plaint, et on a distribué pas mal d'argent dans les communes de la région. Et attention, je n'ai jamais favorisé les Alpes-Maritimes ».

⁷⁸⁰ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 27.

⁷⁸¹ Cécile Bressat-Bodet, « La Région au banc d'essai des FN », in *op.cit.*

⁷⁸² Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 37-38.

Ce dispositif de courtage peut être analysé à la fois comme un signe de l'institutionnalisation de l'action foncière et comme un instrument de légitimation du Front National témoignant de sa capacité à jouer le jeu de la coalition partisane. Bien qu'il insiste sur le respect des équilibres départementaux au fondement de ce système, il est toutefois clair que M.B en a retiré un avantage politique dans sa carrière départementale maralpine comme il l'explique lui-même plus loin :

« Dans les Alpes-Maritimes si vous voulez je me suis fait un nom, en ce sens qu'ensuite ma carrière a continué, quand je n'ai plus été Président de la Commission ben j'ai été quand même Adjoint au Maire de Nice, on était deux têtes de liste d'ailleurs, bon, avec Maître Peyrat, et Président ensuite de l'Office public HLM des Alpes-Maritimes qui représente quand même 15 000 logements dans les Alpes-Maritimes, ce qui est quelque chose d'assez important. Et puis j'ai été réélu grâce à ça, Perdomo la même chose, si vous voulez on en a tous retiré quelque chose »⁷⁸³.

Tout comme ses liens privilégiés avec le Président du Conseil général Charles Ginésy l'illustraient précédemment, cet extrait témoigne à son tour du rôle de courtier de département qu'a pu construire M.B à la faveur de sa présidence de la Commission Foncière. Il présente ainsi toutes les caractéristiques du Conseiller régional multi-positionné analysé par Olivier Nay : Président de groupe au Conseil régional, membre de l'exécutif régional, il agit comme un courtier départemental. Comme il le dit lui-même, une fois cette expérience passée : *« je me suis plus occupé de la politique départementale. »*. L'objectif stratégique du mandat régional de M.B n'est donc pas d'ordre tribunicien. Bien au contraire, élu régional de second rang issu d'un parti « anti-système » à la marge du système politique local, M.B a pu grâce aux ressources de la politique foncière régionale se construire un réseau et une image de notable respectable dans son département qu'il mobilisera avec succès lors des élections municipales de 1995 à Nice :

« En 95, on a décidé de ne pas faire une liste pure Front National, mais j'étais quand même le secrétaire départemental donc il y avait des élus du Front National, et de prendre avec nous par exemple le Président de la Chambre de Commerce, des médecins très connus, enfin une liste large. Dans notre idée, c'était de démontrer que le Front National était accepté, qu'il avait géré la Région avec Gaudin et qu'à Nice il y avait des gens très convenables qui n'avaient pas peur de faire une liste avec le Front National, d'autant plus que Peyrat⁷⁸⁴ et moi on en était la tête. Bon »⁷⁸⁵.

Cette stratégie de construction d'une notabilité locale est donc un succès pour M.B qui va devenir Premier adjoint du Maire de la cinquième ville de France et Président de l'Office HLM des Alpes-Maritimes dans le but de devenir sénateur, suivant en cela le même parcours que le précédent président de la Commission Foncière, Emile Didier, Président de l'Office HLM et sénateur des Hautes-Alpes :

⁷⁸³ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 13.

⁷⁸⁴ Jacques Peyrat, élu député FN à Nice en 1986, appartient également à cette catégorie d'élus frontistes présentables puisqu'il a exercé comme avocat réputé à Nice.

⁷⁸⁵ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 17.

« Le Président de l'OPA a toujours été présent aux sénatoriales. Pourquoi ? Parce que son action est départementale, parce que j'avais aussi bien des cités HLM du côté de Cannes, du côté de Carros, énormément à côté de Carros, un peu partout à Antibes. Mon prédécesseur qui était le Sénateur Balarello, puis avant lui je ne sais plus qui c'était, ont toujours été sénateurs »⁷⁸⁶.

Comme on le constate, suite à son mandat régional, M.B a parfaitement intégré les règles du jeu de la vie politique locale et a construit en une dizaine d'années une carrière de notable départemental. La présidence de la Commission Foncière lui aura donc permis de se légitimer comme acteur « respectable » du jeu politique et de se construire une notabilité. Le choix de ce répertoire ne se fait cependant pas sans tension au sein du parti frontiste. Cela va notamment conduire à la rupture avec Jean-Marie Le Pen qui use d'un répertoire de scandalisation visant la différenciation :

« Le Pen avait déjà parlé « les fours crématoires c'est un incident de l'histoire », je lui avais dit ce que j'en pensais. (...) Bon, quand il a dit cela je lui ai téléphoné et je lui ai dit : « Ecoute tu charries, parce que bon, si tu le penses... », « Non, je le pense pas » (...), oui je sais qu'il ne le pense pas, « ...mais tu t'expliques mal ! ». Or, en 96, il a redit ça, et là... (...) et là je lui ai dit : « Je m'en vais. Je te rends le Secrétariat départemental, la présidence du groupe à la Région et je crée un groupe ». J'ai convoqué la presse, la télé, ils sont venus ici à l'époque, j'étais Adjoint à l'époque, ils m'ont enregistré, et c'est pour ça que je l'ai quitté. Et je n'y suis pas revenu »⁷⁸⁷.

Comme le souligne Guy Birenbaum, la gestion de ces deux options stratégiques – jouer le jeu ou se différencier – est donc éminemment problématique. Nombreux sont les élus frontistes siégeant à la Région qui, devenus élus locaux, vont se séparer de Jean-Marie Le Pen dont la stratégie de différenciation nationale menace désormais leur intégration comme personnalité « respectable » du jeu politique local. Ainsi, M. B. fonde à la suite de cet incident un groupe indépendant au Conseil régional tout en se revendiquant « *de cœur, Front National* » et dénonçant ceux comme Jacques Peyrat qui ont trahi le Front National pour rejoindre le RPR. D'autres, refusant l'intégration dans les partis de la droite républicaine, vont aller jusqu'au bout de la scission comme Bruno Mégret ou Jacques Bompard qui vont fonder des mouvements politiques : le Mouvement National Républicain (MNR) pour le premier ou La Ligue du Sud pour le second.

Après avoir analysé les stratégies de médiatisation et d'instrumentalisation de la Région Rhône-Alpes comme tribune politicienne, Cécile Bressat-Bodet affirme que « *les Régions ne constituent pour l'extrême droite qu'un espace où leur investissement est conditionnel et souvent secondaire* »⁷⁸⁸. Aux termes de cette analyse à partir de la situation de PACA entre 1986 et 1992, c'est à tout autre constat que nous parvenons. Nous avons démontré que la maîtrise de la politique foncière régionale a constitué pour M.B, élu FN membre de l'exécutif régional, une ressource déterminante de notabilisation qui lui a permis de s'enraciner localement en passant en quelques années du statut de compagnon de Jean-Marie Le Pen à celui d'un « respectable » notable départemental. Si le FN a donc pleinement joué les règles du jeu de

⁷⁸⁶ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 19.

⁷⁸⁷ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 15-16.

⁷⁸⁸ Cécile Bressat-Bodet, « La Région au banc d'essai des FN », in *op.cit.*

l'échange politique⁷⁸⁹ régional néo-clientélaire, inversement c'est grâce au FN que cet échange a pu perdurer en dépit d'un rétrécissement des ressources clientélares. Comme le dit J-L.U, dans cette situation avec :

« Une commission, un conseiller technique [au cabinet régional, P.T.] et un Président indépendant (...) honnêtement on a continué à fonctionner comme avant »⁷⁹⁰.

La logique de l'accord de gouvernement passé entre le FN et le groupe RPR-UDF suite aux élections régionales de mars 1986 a donc paradoxalement permis de préserver les arrangements institutionnels passés au prix d'une situation paradoxale d'associés-rivaux entre l'animateur socialiste et son élu frontiste.

1.2. La mise sous tutelle d'une délégation minoritaire au sein d'un exécutif présidentialisé

Cette transaction collusive entre l'animateur du service foncier et le Président de la Commission Foncière va cependant progressivement être remise en question à la faveur de la reprise en main présidentielle du gouvernement régional, notamment sous le second mandat de Jean-Claude Gaudin (1992-1998).

La politique foncière va être soumise à l'influence grandissante des collaborateurs du cabinet régional à la faveur d'une part, du départ de l'animateur du service foncier et de l'intégration du service au sein d'une direction de l'aménagement du territoire et d'autre part, de la disparition de la Commission Foncière désormais intégrée à la Commission Aménagement du Territoire suite aux élections régionales de 1992.

1.2.1. Les effets de l'alternance sur un recrutement politisé

La première évolution conséquente réside dans le départ de celui qui avait été jusque là l'animateur de la politique foncière, le premier chef du service foncier, J-L.U dans un contexte de fusion du service foncier au sien d'une direction de l'Aménagement des Territoires.

Son départ se fait dans un contexte de perte d'autonomie administrative du service foncier intégré en 1988 dans une Direction de l'Aménagement du Territoire et ne disposant plus désormais de la même marge de manœuvre :

« Alors moi je suis parti en cours bon Gaudin m'a demandé si un jour si j'avais envie de changer de crèmerie bon il m'a dit : 'ça vous plairait pas d'aller au Conseil Economique et Social sur un poste de communication ?'. Moi j'ai dit ouais j'avais fait un peu le tour j'aurai créée l'Etablissement public foncier on aurait monté d'autres trucs je serai peut être

⁷⁸⁹ Cette stratégie correspond à la période de modernisation du FN analysée par Alexandre Dezé. Voir sur ce sujet : Alexandre Dezé, *Le Front national : à la conquête du pouvoir ?*, Armand Colin, Paris, 2012.

⁷⁹⁰ Entretien, J-L.U, 12/12/2011, p. 11.

resté là...bon (...) ce qui est intervenu aussi c'est la fin de l'indépendance de la politique foncière c'est-à-dire qu'on (...) a intégré le service foncier dans (...) la Direction Aménagement du Territoire »⁷⁹¹.

Ce mouvement de personnel est plus large et s'inscrit dans un renouvellement des cadres de l'institution régionale comme le précise M.B :

« Je crois que tous d'ailleurs, tous les responsables qui étaient techniciens d'une Commission ont changé (...). Il y avait au Cabinet de Gaudin des gens qui suivaient les Commissions mais qui étaient des politiques avant d'être de véritables techniciens. (...) Jean-Claude Gaudin avait ouvert au Front National parce qu'il avait des besoins (...) il s'est au début appuyé sur les fonctionnaires nommés par Pezet (...) et (...) ensuite au bout de quelques années, 3 ou 4 ans, il ne pouvait pas liquider les Présidents Front National des Commissions puisqu'il aurait eu des difficultés pour les votes, mais on lui a fait comprendre au sein de son mouvement, UDF et autres, qu'il fallait se mettre à faire rentrer un petit peu des politiques membres de l'UDF, membres du RPR au Cabinet... »⁷⁹².

Ce mouvement est attesté par C.C auparavant collaboratrice de Daniel Colin, député UDF du Var, puis collaboratrice du cabinet régional de Jean-Claude Gaudin en charge de l'aménagement du territoire et nommée Directrice de l'Aménagement du Territoire à cette époque :

« (...) Y a eu un mouvement un peu général, il y a des gens qui étaient au Cabinet qui sont passés comme Directeurs (...) c'est à ce moment-là qu'on a constitué des directions dans ce cadre-là(...) [L'objectif du] regroupement c'était de donner une cohérence à l'action »⁷⁹³.

Cette réorganisation doit donc s'entendre comme une reprise en main politique de l'équipe du Président de Région sur des services jugés « *trop indépendants* » car dirigés jusqu'alors par des agents souvent contractuels aux profils militants nommés par la précédente équipe.

1.2.2. Le renforcement de l'exécutif : la suppression de la commission foncière et la fin de la coalition partisane avec le FN

La disparition de la Commission foncière et son intégration au sein d'une Commission Aménagement du Territoire renforce et confirme cette évolution.

Complétant l'intégration du service foncier au sein d'une Direction de l'Aménagement du Territoire en 1988, la disparition de la Commission Foncière en 1992 vient parachever la « *fin de l'indépendance* » de la politique foncière comme en témoigne J-L.U :

« Ce qui est intervenu aussi c'est la fin de l'indépendance de la politique foncière c'est-à-dire qu'on l'a intégré dans autre chose on l'a intégré dans l'aménagement du territoire ça s'est passé dans le deuxième mandat de Gaudin (...) le budget est resté indépendant etc. mais je pense que la commission oui c'est au deuxième mandat de Gaudin qu'elle a changé de statut elle a été intégrée à l'Aménagement du Territoire oui c'est ça voilà (...) Parce qu'il y avait des problèmes on trouvait qu'on était trop indépendant »⁷⁹⁴.

⁷⁹¹ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 13.

⁷⁹² Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 8 et 9.

⁷⁹³ Entretien C.C, 05/07/2012, p. 2.

⁷⁹⁴ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 13.

La disparition d'une commission est un fait unique que nous avons pu vérifier dans les archives régionales de la Commission Foncière qui souligne en creux l'importance de cette décision. Si elle est le résultat d'un processus entamé depuis de longues années, cette décision témoigne d'une rupture avec la précédente situation politique. D'une part, l'on peut considérer qu'il s'agit d'une décision administrative et budgétaire qui parachève le processus d'épuisement des ressources de distribution de la politique foncière puisqu'on se souvient que la disparition de la Commission Foncière avait été évoquée à l'occasion des débats sur le budget de la politique foncière en 1988. D'autre part, on peut considérer également qu'il s'agit d'une décision dont la signification politique est claire. En effet, la disparition de la commission qui était dirigée par le Président du groupe FN marque la fin de « *l'alliance de gestion* » entre droites républicaines et FN. De fait, elle témoigne d'une volonté de reprise en main de la politique foncière par l'équipe présidentielle puisqu'elle coïncide avec un nouveau contexte politique caractérisé par la fin de la « coalition partisane »⁷⁹⁵ avec le Front National. La fin de cette situation s'explique par la nouvelle configuration politique issue des élections régionales de 1992 qui vont être caractérisées par une nationalisation des enjeux du scrutin suite à la décision de Jean-Marie Le Pen de se présenter comme tête de liste en PACA comme l'explique le Président de la Commission Foncière et président de groupe FN, M.B :

*« On passe à table et il [Jean-Claude Gaudin] me dit : 'Tu sais, je suis très embêté, Dieu sait que j'ai été content de nos accords, vraiment content, mais(...) si je suis réélu je ne vais pas pouvoir les maintenir parce que les accords que j'ai avec toi je ne peux pas les avoir avec Le Pen, et je ne peux pas les avoir avec Mégret alors qu'avec Bompard, bon, ce n'était pas toujours facile mais je pouvais les avoir. Puis vis-à-vis de Paris alors toi ils s'en foutent (rires) mais Le Pen c'est autre chose', bon »*⁷⁹⁶.

La médiatisation du scrutin régional de 1992 en PACA autour de l'affrontement médiatique entre Jean-Marie Le Pen pour le FN et de Bernard Tapie pour l'alliance de gauche (PS-PRG) va obliger Jean-Claude Gaudin à gouverner sans majorité absolue. Cette contrainte va être contournée par l'équipe de Jean-Claude Gaudin par plusieurs tactiques. Parmi elles, figure le resserrement du nombre de commission désormais confiées à des proches du Président. La politique foncière est ainsi rattachée à partir de 1992 à la Commission Aménagement du Territoire présidée par Daniel Colin, membre du parti présidentiel de l'UDF :

*« (...) On était vraiment sur une logique de cohérence, hein... (...) Donc on avait... la commission était présidée par Daniel Colin... (...) qui était un élu important à la Région. (...) parlementaire du Var (...) Il était UDF. (...) Tous les gens qui étaient en charge de responsabilités étaient dans l'équipe majoritaire. (...) Il était Adjoint au Maire de Toulon (...) »*⁷⁹⁷.

Notons que ce resserrement des responsabilités sur des personnes fidèles à Jean-Claude Gaudin est accentué par le resserrement administratif précédemment engagé avec la constitution de directions

⁷⁹⁵ Voir sur ce sujet : Nicolas Bué et Fabien Desage, « Le 'monde réel' des coalitions. L'étude des alliances partisanes de gouvernement à la croisée des méthodes », *Politix* 2009/4 (n° 88), pp. 7-37.

⁷⁹⁶ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 14.

⁷⁹⁷ Entretien C.C, 05/07/2012, p. 8.

dirigées par des proches. Ici la Direction de l'Aménagement du Territoire est dirigée par C. C. membre du cabinet présidentiel entre 1986 et 1988 et auparavant collaboratrice de Daniel Colin à Toulon : l'on voit ainsi se reformer un couple élu/animateur au niveau directionnel. C'est aussi à ce niveau que vont être gérées les nouvelles règles d'attribution des subventions foncières en fonction de critères particulièrement instables.

1.3. Un régulateur de majorités instables : le rôle des « dossiers signalés »

Dans un contexte d'instabilité politique, l'action foncière va être utilisée au profit d'arrangements multiples visant à sceller des compromis politiques, au coup par coup, dans l'objectif de pérenniser des majorités régionales. Les précédentes règles d'attribution des subventions vont disparaître au profit d'un nouveau mode d'allocation privilégiant la construction de majorité politique et favorisant de ce fait une forme de politisation de la politique foncière. Plusieurs traits caractérisent cette situation.

En premier lieu, force est de constater que la fin de « l'indépendance » de la politique foncière va entraîner la disparition de la routine institutionnelle du courtage départementalisée. A la question de savoir si l'institution de représentants départementaux avait perduré au sein de la Commission Aménagement du Territoire, C.C dirigeant la direction éponyme répond par la négative :

« Non. (...) Non, non, on n'était pas... on n'était pas... si vous voulez l'objectif aussi c'était de sortir de la logique de guichet hein, ce qui n'est pas tout à fait le rôle de la Région, et c'était d'avoir une vision d'ensemble qui reste une vision régionale, donc c'est comme ça que l'on a essayé de travailler. Alors, on n'y arrive pas toujours hein... »⁷⁹⁸.

Si ce discours sert à délégitimer la pratique antérieure dans la mesure où les pratiques de courtage perdurent comme C.C le reconnaît implicitement, en revanche, il témoigne de la fin des règles et des institutions qui avaient encadré jusqu'à présent le courtage départementalisé.

En second lieu, l'on peut constater que se met alors en place une centralisation des interventions politiques auprès de la Directrice de l'Aménagement C.C comme en témoigne R.J, ancien syndicaliste puis attaché parlementaire du Sénateur PS Fernand Tardy (membre de la Commission Foncière de l'EPR), recruté spécialement pour gérer ce travail d'intermédiation :

« (...) J'étais en fait avec la directrice elle m'avait pris justement que pour les dossiers signalés parce qu'elle ne voulait pas que le service s'en occupe il n'y avait qu'une personne qui centralisait tout, c'est-à-dire que moi je m'occupais...à l'époque y'avait foncier aménagement du territoire, transport et habitat...donc moi quand il y avait des dossiers qui arrivaient soutenus par les élus, moi je prenais tous ces dossiers et j'allais voir les chefs de service pour savoir où en était l'instruction des dossiers pour savoir si c'était dans les critères, pas dans les critères...Et après c'était la directrice sur mes conclusions qui décidait de retenir tel ou tel dossier mais ça permettait de déresponsabiliser les chefs de service et les chargés de mission c'était vraiment la directrice qui prenait la décision »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ Entretien C.C, 05/07/2012, p. 9.

⁷⁹⁹ Entretien R.J, 05/06/2011, p. 13.

Contrairement à la précédente configuration, le courtage est ici centralisé auprès des équipes du Président de Région. La création du niveau directionnel doit ainsi être interprétée comme un organe de régulation des relations inter-partisanes dans la fabrication des compromis et dans la neutralisation des conflits⁸⁰⁰, permettant de stabiliser les allégeances et d'enrôler des élus frontistes au sein de la majorité présidentielle. Dans ce contexte, l'action foncière peut être envisagée comme une ressource permettant d'institutionnaliser, sous un mode informel, une nouvelle majorité régionale, évitant tout « dispositif de publicisation des loyautés » frontistes⁸⁰¹.

Ce resserrement de la gestion des interventions politiques s'explique par le caractère stratégique de ce travail qui permet de constituer des majorités, parfois au coup par coup. Dans un contexte de majorité instable, les comportements de vote des anciens alliés frontistes de Jean-Claude Gaudin sont en effet opportunistes, en fonction des dossiers, comme en témoigne M.B :

« (...) On a décidé à l'époque une sorte de modus vivendi, on voterait contre et on voterait pour, et les choses très importantes pour la Région on les laisserait passer. Et ça a été notre politique à partir de 92. On n'a plus fait partie de la majorité, on a voté contre des textes, on a laissé passer Gaudin, parce qu'on ne pouvait pas voter Tapie, mais il ne nous a fait (...) réellement aucun cadeau, si ce n'est avec ceux qu'ils connaissaient, avec lesquels il avait dirigé la Région avant... »⁸⁰².

Ce groupe d'élus frontistes avec lequel Jean-Claude Gaudin « avait dirigé la Région avant » servira notamment de base au groupe d'élus « indépendants » que constituera M.B suite à sa rupture déjà évoquée avec Jean-Marie Le Pen. Ce groupe votera alors selon M.B « selon notre conscience, avec le Front quand (...) [ça] me paraissait convenable, ou contre, ou pour la majorité RPR-UDF quand ça nous semblait convenir... »⁸⁰³. J-L.U complète ces propos ainsi : « M.B a fait partie des élus qui ont été achetés avec Gaudin il a systématiquement voté avec Gaudin alors que les autres ils étaient dans l'opposition c'était même pas la majorité de gestion même Bompard et tous ces mecs ils étaient dans la mouvance bon (...) »⁸⁰⁴. L'importance de ce compromis avec une frange frontiste semble avoir été suffisamment intense pour que M-C.M, devenue chef du service foncier en 1997 puisse attester d'interventions politiques directement via les structures frontistes en dehors de tout circuit administratif :

« (...) Quand j'ai pris le foncier j'ai eu des contacts avec des gens qui me disait : 'Ah mais j'ai envoyé le dossier place Sadi Carnot'. Alors je savais pas ce que c'était : en fait il y avait à l'époque je sais pas si c'est toujours le cas y avait le siège je crois du Front »⁸⁰⁵.

⁸⁰⁰ Cet aspect témoigne de l'importance de la contribution de l'administration à la formation de coalition partisane. Voir sur ce sujet : Fabien Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des 'consensus' intercommunaux », *Politix* 2009/4 (n° 88), pp. 133-161. DOI 10.3917/pox.088.0133

⁸⁰¹ Gaïti, Brigitte, « Les inconstances politiques », *Politix*, 2001 (n°56).

⁸⁰² Entretien M.B, 05/07/2012, p. 14.

⁸⁰³ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 15.

⁸⁰⁴ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 13.

⁸⁰⁵ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 25.

Cet extrait illustre de manière très significative le processus de partisanisation de l'action foncière et la délégitimation corrélative de l'intermédiation technique puisque les permanents du parti frontiste sont reconnus par les usagers comme les véritables interlocuteurs de fait du traitement des dossiers.

En troisième lieu et accompagnant cette centralisation des interventions politiques, il semble que le critère de l'appartenance partisane devienne le critère primordial de recrutement des agents du service foncier à tous les niveaux, de l'assistante du service aux chargés de mission. Citons parmi ces derniers les cas de P.T et J-P.L : P.T, militant UDF du Var, anciennement collaborateur de J.-C. Gaudin en charge du foncier, qui suite au resserrement du cabinet régional après les élections de 1992, va intégrer le service foncier en tant que chargé de mission. De même, J-P.L, qui après avoir été recruté comme « *chargé de mission très politique* », va devenir chef du service foncier en raison de son allégeance partisane comme en témoigne son ancien chef de service J-L.U :

« J-P. L. (...) m'avait été chaudement recommandé par Gaudin (...) [Il] était (...) limité sauf qu'il était militant politique et qu'il avait été mis là voilà. J-P.L. il était là et ils l'ont nommé chef du service foncier. Il était militant chez Gaudin enfin à l'époque c'était (...) l'UDF oui »⁸⁰⁶.

Il est intéressant de noter que J-P.L. va d'ailleurs conforter sa position en se positionnant notamment comme un intermédiaire entre les élus frontistes et la majorité de Jean-Claude Gaudin comme en témoigne sa successeuse à la tête du service : « (...) *il avait navigué Front National (...) il est allé un peu avec le Front il connaissait très bien Gaudin aussi (...)* ». Cette politisation sera d'ailleurs perçue négativement pour les partenaires de la Région, comme l'explique A.P chargée de mission au service foncier :

« Lorsqu'il y avait la campagne pour le deuxième mandat (...), des maires se sont plaints disant qu'il faisait notoirement la campagne du FN... »⁸⁰⁷.

Toutefois, en quatrième lieu, les compromis politiques ne sont pas exclusivement partisans mais aussi personnalisés ce qui rapproche cette forme d'intermédiation politique de l'arrangement interpersonnel davantage que du courtage territorialisé. On a ainsi retrouvé dans les archives régionales nombre d'interventions d'élus d'opposition auprès des équipes de Jean-Claude Gaudin. On peut citer cette lettre à l'entête du ministère des Affaires Etrangères envoyée le 26 juin 1992 par Elisabeth Guigou alors Ministre chargée des Affaires Européennes à Jean-Claude Gaudin, intervenant à propos de l'acquisition foncière de la petite commune d'Auribeau dans le Luberon afin de construire une nouvelle mairie. Ou encore cette intervention du Maire PC de Roquevaire « *en excellent rapport avec le Président* » comme cela est indiqué sur le papier du cabinet afin d'intervenir en faveur du logement social. Cette situation de majorité instable qui va perdurer sous le premier mandat de Michel Vauzelle, permet en effet de développer toutes sortes de compromis politiques. M-C.M, chef du service foncier depuis 1997, va se retrouver à gérer en

⁸⁰⁶ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 13.

⁸⁰⁷ Entretien A.P, 01/02/2012, p. 8.

direct ces interventions à partir de 1998. En effet, suite à l'alternance de 1998, C.C Directrice de l'Aménagement du Territoire depuis 1988 est remplacée à la tête de la direction par A.R qui abandonne la gestion centralisée des interventions politiques. Sans que nous disposions de suffisamment d'éléments pour analyser cette évolution, nous faisons l'hypothèse que la nouvelle équipe présidentielle fait alors l'apprentissage de la gestion de cette situation de majorité relative. M-C.M décrit ainsi la situation :

« C'était que des interventions politiques (...) on recevait des listes d'opérations à faire passer que ce soit des listes de gauche ou d'opposition... Alors là elles étaient multiples il y a eu les listes d'opposition mais qui existaient avant l'arrivée de la gauche, les listes de la majorité enfin c'était une période qui... (...) y avait Estrosi qui jouait un jeu alors... ! Y avait les listes données par le cabinet ensuite y'avait les listes qui étaient données enfin les dossiers signalés par le Président de la Commission Aménagement du Territoire après il y avait quelques élus forts je me rappelle de Jean-Louis Joseph à l'époque y avait beaucoup les dossiers du parc, les dossiers du Vaucluse finalement y avait plusieurs entrées pour les « dossiers signalés » quelquefois ça se recoupait et quelquefois ça se recoupait pas. Généralement ces dossiers si on devait les prendre ils demandaient beaucoup plus de crédits qu'on avait donc c'était l'horreur quoi pour les arbitrages... »⁸⁰⁸.

De fait, nous avons retrouvé des listes de « dossiers signalés »⁸⁰⁹ présentées par groupe politique. En témoigne cette lettre adressée M-C.M au chef de cabinet récapitulant la « *liste des dossiers de demandes de subventions soutenues par le groupe socialiste, radical, vert et citoyen pour la commission permanente du 18 décembre 1998* ».⁸¹⁰ De même, nous avons trouvé nombre de courriers de Christian Estrosi adressés directement au Directeur Général des Services à propos d'un certain nombre de dossiers maralpins accompagné de la réponse de la chef de service M-C.M précisant qu'au 24 juin 1999 « *40% de crédits votés sur le secteur foncier depuis la nouvelle mandature ont été affectés sur le département des Alpes-Maritimes* »⁸¹¹. Les mêmes types de lettres demandant l'état d'avancement d'un certain nombre de dossiers ont été retrouvés également à propos de Jean-Louis Joseph, Maire de La Bastidonne et Vice-président du Conseil régional, à propos du département de Vaucluse. Cet élu de Vaucluse était d'autant plus actif que J-P.L, chef du service foncier avait également des attaches dans ce département où il exercera ensuite, comme chargé de mission habitat au sein d'une communauté d'agglomération :

« (...) Il est certain qu'on avait des élus sur certains départements super dynamiques si on peut dire... (...) Par exemple le Vaucluse à l'époque de J-P.L il y a pas mal de dossiers du Vaucluse qui sont passés (...) Ca venait aussi de La Bastidonne... [de Jean-Louis Joseph] Oui c'est un élu très dynamique et J-P.L s'adaptait très bien à ses demandes »⁸¹².

⁸⁰⁸ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 8.

⁸⁰⁹ Eric Verdier et Sébastien Gardon détaillent ainsi la gestion de ce qu'il est convenu d'appeler les « dossiers signalés » et a longtemps symbolisé l'emprise des arrangements locaux et personnels qui reflétaient les baronnies internes à l'exécutif, au détriment de la professionnalisation des services et au risque de sortir des règles de droit : « *Provenant des marchandages auxquels donnait lieu les majorité relative jusqu'en 2004, cette gestion consistait à faire passer en commission permanente des dossiers de subventions à des associations liées aux élus sans instruction préalable des services* » in Sébastien Gardon, Eric Verdier, « Les configurations du travail politique régional. Des modèles à l'épreuve des incertitudes. », *Revue française d'administration publique*, n°154, 2015

⁸¹⁰ Bordereau de transmission du 19 nov. 1998, in Archives régionales.

⁸¹¹ Note interne de M-C.M, datée du 24 juin 1999, in Archives régionales.

⁸¹² Entretien A.P, 01/02/2012, p. 6.

Ces compromis politiques sont d'autant plus difficiles à maîtriser que les groupes majoritaires sont eux-mêmes divisés :

« (...) Il y en avait une multitude... Plus les groupes politiques d'opposition qui envoyaient leur liste... Alors quelquefois un même dossier d'intervention se retrouvait aussi bien dans les listes d'opposition que de majorité. Quelquefois dans les interventions politiques de gauche y avait certains qui voulaient qu'on passe un dossier et d'autres qui voulaient pas qu'on le passe »⁸¹³.

Bien qu'il y ait « *des relais dans les antennes* » départementales, ces interventions politiques n'obéissent donc plus ici aux règles du courtage départementalisé qu'on a pu analyser précédemment. Elles relèvent davantage d'une logique de partisanisation de l'action foncière dont les arrangements rendent réversibles les procédures internes de l'instruction des dossiers :

« (...) Quelquefois j'enregistrais un dossier alors même que je l'avais pas et (...) j'inscrivais en commission permanente la subvention. (...) [Soit] quand il y avait un dossier qui était vraiment flou, soit quand il y avait pas de dossier et qu'on demandait de faire passer l'opération, j'envoyais des notes pour dire : 'pas de dossier' ou des fois (...) le cabinet devait relancer pour que le maire envoie le dossier et quelquefois y avait pas de dossier (...) après on me donnait deux trois feuilles ça devait être considéré comme un dossier... (...) Quand il y avait l'avis pour paiement de la subvention ben quelques fois je faisais signer par mon supérieur parce que... Mais (...) y avait pas trop danger (...) parce qu'on votait à une commune les subventions donc y avait pas de risques de détournement de l'argent public quoi voilà... »⁸¹⁴.

De fait, ce type de pratiques n'implique pas d'infractions légales. Toutefois, si ces pratiques sont connues de tous au sein des services, elles ne font pas l'objet d'une publicisation au sein du Conseil régional où elles sont désignées sous le terme de « *dossiers signalés* ». Cette technique d'arrangement informel circulant largement au sein des services de la Région doit ainsi être considérée comme un savoir-faire incorporé à l'institution régionale. Les équipes des Présidents successifs et des collaborateurs d'élus ont marqué leur autorité sur les services en rendant réversibles les règles régissant l'attribution des subventions. En agissant de la sorte, les équipes de l'exécutif immergées dans les services s'efforcent de rechercher les appuis nécessaires à la construction des coalitions de vote en composant avec les formations minoritaires, voire avec les rangs de l'opposition.

Ces compromis politiques sont stigmatisés par certains agents syndicalisés qui s'érigent en gardiens de l'ordre administratif⁸¹⁵. La contestation de ce type de travail gouvernemental est justifiée par ces acteurs au motif des pressions psychologiques engendrées par ce type de pratiques sur le travail des agents instructeurs. C'est ce que dénonce R.J., représentant du personnel CFDT, pourtant précédemment affecté à la gestion de ces dossiers auprès de C.C et désormais simple chargé de mission au service foncier dans le bulletin interne de la section CFDT du 8 avril 2002 envoyé aux agents et adressé sous forme de lettre au Président Vauzelle le 4 avril 2002 que nous reproduisons ici en quasi-totalité (cf. annexe 2) :

⁸¹³ Entretien M-C.M, 28/08/2011, pp. 26-27.

⁸¹⁴ Entretien M-C.M, 28/08/2011, pp. 1 et 27.

⁸¹⁵ Michel Cattla souligne également dans son analyse que pour l'animateur ces échanges politiques sont perçus comme « *des transgressions politiques, de la remise en cause d'une décision préalablement prise collectivement et démocratiquement* », Michel Cattla, *op.cit.*, p. 172.

« La section CFDT du Conseil régional souhaite attirer votre attention sur les problèmes posés par les dossiers dits 'signalés'. Cette question 'empoisonne' la vie du personnel régional depuis plusieurs années, à divers titres. Elle revient de façon récurrente lors de chaque Commission Permanente (...) Les agents sont de plus en plus nombreux à saisir les représentants du personnel pour se plaindre de la multiplication de ces dossiers, phénomène qui contribue à créer une ambiance délétère au sein de l'Institution. Souvent déposés au dernier moment, sans être accompagnés des pièces nécessaires à un examen sérieux, ces dossiers doivent être instruits dans la précipitation, au mépris des principes de neutralité et d'égalité qui fondent le service public, et sans tenir compte des critères d'attribution fixés par les Elus Régionaux. L'instruction de ces dossiers s'accompagne de directives de la hiérarchie, voire de pressions directes de tel ou tel élu, qui remettent en cause le fondement même des missions confiées aux agents et les placent en porte-à-faux vis-à-vis des partenaires extérieurs.(...) La section CFDT appelle donc de ses vœux une véritable prise de conscience des conséquences catastrophiques de la gestion actuelle des dossiers signalés, et demande à ce que des instructions précises soient données aux responsables des services opérationnels, afin d'instaurer au plus vite un fonctionnement respectueux des règles du service public »⁸¹⁶.

C'est donc la probité publique régionale qui serait selon lui remise en cause dans le détournement des procédures d'attribution de subventions. Précisons que l'atteinte à la probité publique désigne ici tous les abus de pouvoir commis aussi bien par les élus et les fonctionnaires avec les acteurs qui sont en relation d'échange avec eux : d'après Pierre Lascoumes, « *c'est une inversion de valeurs politiquement hiérarchisées où l'intérêt privé prend le pas sur l'intérêt public (celui de la collectivité) ou un intérêt collectif (...)* »⁸¹⁷.

Au-delà de cette atteinte à la probité régionale, nous faisons l'hypothèse que cette transgression est perçue comme problématique dans la mesure où elle affecte le rôle des agents témoignant d'un processus de politisation de l'action foncière. En effet, ces interventions politiques existaient déjà lors de la période de l'EPR où l'on a pu retrouver dans les archives nombre de courriers d'élus portant la mention « *signalé* » dans le cadre du dispositif de courtage départementalisé que l'on a précédemment évoqué . Toutefois, on constate à partir du second mandat de Jean-Claude Gaudin, une modification de leur institutionnalisation. Avant chaque Commission Permanente, le chef de service dresse la liste des « *dossiers complets* » d'une part, des « *dossiers recommandés* », d'autre part. Ainsi, dans ce courrier écrit par J-P.L à l'attention de C.C Directrice de l'Aménagement du Territoire le 20 août 1992 :

« Afin de pouvoir établir l'ordre du jour de la prochaine Commission Permanente qui se réunira le 1^{er} octobre, je vous adresse ci-dessous la liste des dossiers complets qui pourrait y être présentée. Je joins à cette liste, les demandes d'aide à l'acquisition foncière qui ont fait l'objet d'une demande d'intervention »⁸¹⁸.

Comme les hauts fonctionnaires décrits par Eymeri-Douzans mais à une autre échelle, le chef du service foncier réalise ainsi un travail politique de catégorisation des dossiers entre ceux qui sont « *complets* » et

⁸¹⁶ CFDT, « Dossiers signalés : halte aux dérives ! », Clash Infos, n°8-avril 2002, document communiqué par R.J dans son entretien en date du 05/06/2011

⁸¹⁷ Pierre Lascoumes, *Corruptions*, Presses de Sciences Po, Paris 1999, p. 49.

⁸¹⁸ Note de J-P.L en date du 20 août 1992, in Archives régionales.

ceux qui relèvent d'une intervention politique⁸¹⁹. C'est également de cette évolution de la politique foncière dont parle la successeuse de J-P.L, M-C.M :

« Politiquement c'était très intéressant... (...) Peu importe la [couleur politique] politiquement c'était un outil voilà qui servait... [à] renforcer des alliances (...) Alors oui ça servait pour de l'aide aux communes mais très vite c'était devenu quelque chose de très politique et ça c'était vraiment inintéressant pour moi (...) [C'était] finalement un secteur éminemment politique (...) c'était vraiment une période qui était franchement pas agréable quoi alors il y avait des secteurs comme ça à la Région qui étaient en première ligne pour les interventions politiques tout ce qui était associatif et puis il y avait aussi les politiques foncières... »⁸²⁰.

Cette opposition entre l'intérêt politique et le désintérêt technicien est fondamentale. Elle témoigne du processus de politisation de l'action foncière régionale que les élus eux-mêmes présentaient jusqu'alors comme essentiellement technique. Précisons que nous entendons ici la politisation au sens où la définit Jacques Lagroye c'est-à-dire comme « *conversion* » de « *toutes sortes de pratiques en activités politiques. C'est cette conversion qu'on appelle ici politisation* »⁸²¹. Il s'agit d'une « *requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités* »⁸²². Ainsi, alors que la politique foncière se présentait comme un modèle de politique technique et consensuelle propre à l'EPR, elle apparaît désormais au contraire comme très politisée. Cette politisation est d'ailleurs mal vécue par les techniciens dont le rôle est redéfini selon une logique gestionnaire.

Section 2. La rationalisation gestionnaire : vers une marginalisation de l'action foncière ?

Ces arrangements institutionnels multiples fragilisent d'autant la politique foncière qu'ils interviennent dans un contexte de rationalisation gestionnaire qui va alimenter une redéfinition des rôles des élus et des techniciens.

L'on s'intéressera ici à l'affaïssement de la figure d'échange politique régional à l'épreuve d'une politique de décentralisation qui va spécialiser l'institution régionale. En ne transférant pas de compétence foncière aux Régions et en confortant le rôle du Département dans l'acquisition des espaces naturels, la décentralisation affaiblit la politique foncière régionale. Ce changement entraîne un repositionnement du répertoire d'action justifié par l'efficacité gestionnaire et économique. Enfin, ce nouveau registre d'action n'est pas sans conséquence sur les pratiques des cadres intermédiaires et des chargés de missions du service foncier qui se replient sur une logique gestionnaire d'instruction des dossiers.

⁸¹⁹ « J-P.L avait quand même cette grande capacité à adapter les dossiers aux conditions de vote », nous a confié A.P chargée de mission au service foncier, entretien du 01/02/12.

⁸²⁰ Entretien M-C.M, pp. 8, 21 et 27.

⁸²¹ Jacques Lagroye, « Avant-Propos », in Jacques Lagroye (dir), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

⁸²² Jacques Lagroye (dir), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 360.

2.1. Le rétrécissement des ressources de redistribution

A l'image du rétrécissement des ressources clientélares identifiés par Cesare Mattina à Marseille⁸²³ à la même époque, nous observons ici un phénomène comparable si l'on analyse l'évolution des ressources de la politique foncière (cf. annexe 2) et les débats et réactions que suscite cette évolution au sein de la Commission Foncière.

L'évolution des budgets de la politique foncière est sans équivoque. En 1975 le bulletin hebdomadaire Urbapress mentionne pour les deux premiers exercices (1974 et 1975) un budget foncier équivalent à 30% du budget régional pour un montant de 35 millions de francs⁸²⁴ tandis que les documents internes au service foncier retrouvés aux archives mentionnent pour la seule année 1975 un budget de 28 millions de francs soit 38,4% du budget de l'EPR. Or, alors même que le budget régional total va croissant passant de 73 millions de francs (MF) en 1975 à 1 410,20 MF en 1986, la part consacrée au foncier diminue en volume passant à 19 MF en 1986 soit en valeur 1,3% du budget régional. C'est ce constat que dresse J-L.U à la Commission Foncière du 2 juin 1986 :

« Des problèmes budgétaires et financiers ont surgi depuis quelques années, puisque les crédits alloués à la politique foncière se sont amenuisés par rapport à la part consacrée à d'autres politiques du CR »⁸²⁵.

De fait, cette baisse est donc considérable et s'échelonne en paliers (cf. tableau ci-dessous).

Tableau N°1.
Evolution de la part du budget régional affecté à la politique foncière entre 1975 et 1986

Années	1975	1980	1982	1983	1984	1986
Part du budget régional affecté à l'action foncière	38,5%	14,3%	8%	3,9%	1,7%	1,3%

Sources : archives régionales

Au-delà de cette baisse en valeur, il est important de souligner que ce niveau de dotation va toutefois se stabiliser en volume dans les années suivantes puisque le budget se maintient à 20 MF en 1987 et 20,5 MF en 1988. En termes de structure budgétaire, notons que parmi les différents postes budgétaires, le service foncier arrive pour le budget 1986 à la 14^e place sur 16 entités sectorielles avec un budget de 19 MF (1,3% du budget intervention) sur un budget total de 1 410 MF en interventions. De premier poste budgétaire en 1975, l'intervention foncière a donc régressé de 13 places pour se retrouver à l'avant dernière priorité budgétaire. Comment expliquer cette évolution budgétaire ? Quelles en sont les conséquences ?

⁸²³ Cesare Mattina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *op.cit.*, p. 150.

⁸²⁴ Urbapress Informations n°47, 18 décembre 1975, « Provence Côte-d'Azur : 30% du budget régional au Foncier, p. 8 in Archives Régionales.

⁸²⁵ Compte-rendu Commission Foncière du 2 juin 1986, Archives Régionales.

2.1.1. Les raisons d'un décrochage budgétaire

Les raisons de cette évolution budgétaire défavorable sont multiples : outre le développement des lignes budgétaires consacrées au contrat de plan, on peut mentionner également la réaffectation budgétaire consécutive aux transferts de compétences issus des lois de décentralisation, prélude à la mise en place de rapports d'« associés-rivaux » entre régions et départements dans un contexte d'ébranlement du leadership régional de Gaston Defferre.

a) Une régulation financière au bénéfice de la contractualisation

L'on peut retrouver la trace de la diminution des crédits fonciers résultant de la montée en puissance des crédits du contrat de plan dans une note budgétaire interne à la Commission foncière daté du 2 juin 1986 qui développe une rubrique consacrée à l'« évolution des moyens budgétaires mis à la disposition de la politique foncière » :

« A l'origine de la mise en œuvre de la politique foncière, les enveloppes budgétaires attribuées à cette ligne d'action du Conseil régional oscillaient entre 25 millions de francs et 30 millions de francs. L'évolution des règles budgétaires (affectation des crédits par chapitre et les conditions de l'engagement des crédits) a modifié la pratique budgétaire antérieure. De plus l'engagement du Conseil régional dans le cadre du plan a sensiblement diminué les crédits affectés à la politique foncière. En 1984 un report de crédits exceptionnels de 8 millions de francs avait pu être dégagé »⁸²⁶.

C'est le seul document qui fait une mention explicite de l'impact budgétaire défavorable du plan régional sur la politique foncière. Toutefois c'est aussi l'un des rares documents qui se focalise sur cette évolution budgétaire négative que les élus et techniciens de la commission foncière ne souhaitent manifestement pas analyser explicitement afin de ne pas affaiblir stratégiquement leur position. Au contraire, la position des techniciens du service foncier semble être d'accumuler les demandes des communes afin de pouvoir négocier des rallonges budgétaires en cours d'année :

« Quand il y avait des problèmes de fric on avait du budget on n'hésitait pas à... comment...à rajouter des BS [budgets supplémentaires] »⁸²⁷.

Cette régulation budgétaire se fait donc par le biais d'un « instrument discret⁸²⁸ » de régulation budgétaire – le budget supplémentaire – qui permet de compenser la baisse des dotations adoptée dans le budget

⁸²⁶ Commission Foncière, 2 juin 1986, Examen des dossiers ayant fait l'objet d'une proposition de subvention, in Archives Régionales.

⁸²⁷ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 7.

⁸²⁸ Nous empruntons cette expression à P. Bezes qui l'a forgée à propos des politiques de restrictions budgétaires. Cf. Philippe Bezes, Rationalisations salariales dans l'administration française in Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2007. Très souvent, celles-ci ne reposent sur aucune réforme publique revendiquant la réduction drastique des dépenses publiques par des programmes d'envergure. Au contraire, elles s'appuient sur des formes élaborées de dépolitisation et de technicisation de la contrainte : recours à des plafonds de dépense, utilisation de procédures empêchant la création de nouvelles dépenses sans nouvelles recettes etc. L'analyse des politiques de retranchement relève alors d'une micropolitique, incarnée par des instruments discrets. Ici, au contraire, nous l'employons pour qualifier une gestion budgétaire qui se refuse à réduire le volume des dépenses en dépit des objectifs affichés : la technique des budgets supplémentaires devient utilisée de manière assez systématique pour rester à un même niveau de dépense en dépit des baisses budgétaires adoptées.

primitif : cette technique dépolitise ainsi le choix politique de réorientation des priorités budgétaires tout en s'efforçant de maintenir *in fine* le même niveau d'engagement. En usant de cette technique, le service foncier s'efforce de la sorte de maintenir la politique foncière à un niveau d'intervention financière qu'il considère de son point de vue satisfaisant comme l'explicite cette même note interne :

« Pour satisfaire financièrement dans un exercice budgétaire l'ensemble des demandes concernant les collectivités de la Région, il est nécessaire de mobiliser entre 25 millions de francs et 30 millions de francs »⁸²⁹.

Notons que cette stratégie de régulation budgétaire par report de crédits se double d'un autre instrument discret de gestion de la raréfaction budgétaire, le plafonnement des subventions, qui présente l'avantage politique de pouvoir pérenniser le saupoudrage clientélaire tout en dégagant des marges de manœuvre financières :

« Depuis 1985, la part des crédits destinés à la politique foncière est en sensible diminution ce qui a nécessité la révision des critères financiers et en particulier le plafonnement de la subvention à 1 000 000 francs »⁸³⁰.

b) L'impact des transferts de compétence sur l'action foncière

Toutefois si cette note interne lie la baisse des crédits fonciers au développement des crédits du Contrat de Plan en la datant de 1985, il est possible de compléter cette lecture en soulignant l'impact des transferts de compétences intervenus en 1983.

En effet, ceux-ci se traduisent par un transfert de charges pour la Région dont la compensation financière est contestée à chaque séquence de décentralisation par les associations d'élus. On peut donc faire l'hypothèse que cela se traduise *in fine* par une réallocation budgétaire implicite. En témoigne la brochure de présentation intitulée « les nouvelles orientations de la politique foncière régionale » et publiée le 17 avril 1987 :

« (...) le Conseil régional a diminué les moyens financiers à disposition de politiques telles celles menées dans le domaine foncier. Ainsi après avoir attribué en 1981 plus de 40MF (soit 12% du budget d'intervention régional), les crédits affectés à cette intervention sont aujourd'hui de 20MF, soit un peu plus de 1,3% du budget régional »⁸³¹.

C'est également ce que sous-entend de manière moins explicite ce discours prononcé par le Président de la Commission Foncière lors d'une réunion exceptionnelle de la Cellule Economique Régionale du BTP le 6 juillet 1987 à Mandelieu en présence du ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, Pierre Méhaignerie et du Président de la Région, Jean-Claude Gaudin :

⁸²⁹ Commission Foncière, 2 juin 1986, Examen des dossiers ayant fait l'objet d'une proposition de subvention, in Archives Régionales.

⁸³⁰ Commission Foncière, 2 juin 1986, Examen des dossiers ayant fait l'objet d'une proposition de subventions, in Archives Régionales.

⁸³¹ Les nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil Régional, 17 avril 1987, p. 2, in Archives Régionales.

« Les lois de décentralisation qui donnent aux régions un rôle moteur en matière d'aménagement du territoire mais qui confient aux communes la définition de l'urbanisme de base n'ont pas modifié l'engagement de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Devant faire face aux incidences financières des compétences transférées (en particulier éducation et formation professionnelle), le Conseil régional a redéployé les moyens financiers mis à la disposition de politiques propres telles que celles menées dans le domaine foncier (...) La nouvelle majorité régionale n'a pas modifié sa volonté d'intervenir dans ce domaine mais elle a procédé à un recentrage des interventions foncières en faveur des équipements publics »⁸³².

Si le mot « désengagement » ne peut être prononcé publiquement, c'est pourtant bien l'objet de ce propos qui parle pudiquement de redéploiement des moyens des politiques dites « propres » c'est-à-dire au-delà des compétences d'attribution que les lois de 1983 confèrent aux Régions.

c) Un terrain de concurrence et de coopération entre Départements et Région

Ce « recentrage des interventions foncières en faveur des équipements urbains » est par ailleurs symptomatique des relations d'« associés-rivaux » qui se mettent en place entre collectivités dans ce contexte de décentralisation.

Dans le prolongement de la politique d'aménagement du territoire menée par la DATAR dans les années soixante qui s'organisait autour d'un principe de division spatiale des tâches, et donc d'une forme de spécialisation des territoires⁸³³, la politique de décentralisation menée dans les années quatre-vingts va se faire selon une logique de spécialisation fonctionnelle. Or, comme le remarque Renaud Epstein, « En optant pour cette logique de spécialisation fonctionnelle des collectivités, les lois de décentralisation ont moins transformé que prolongé la logique d'action sectorielle antérieure, se contentant d'en déplacer les lignes »⁸³⁴. Le choix d'un transfert de blocs de compétences aux Régions a donc suscité de la fragmentation sectorielle et du cloisonnement inter-institutionnel là où les enjeux du développement local exigeaient de la transversalité et du décroisement : « plus ce principe de spécialisation était poussé, plus il requérait en pratique des coopérations entre des pôles d'initiative bien affirmés dans leur spécialité »⁸³⁵ comme l'écrit Jean-Pierre Gaudin. Toutefois cette coopération n'exclut pas les concurrences. Cette interdépendance entre collectivités transforme en effet la nature des relations entre départements et régions. Si l'EPR était caractérisé par une relation de coopération interdépartementale (à l'exception de la situation niçoise), l'érection de la Région en collectivité locale de plein exercice va changer la configuration en favorisant la mise en place d'un jeu d'« associés-rivaux » tel que l'analyse Albert Mabileau⁸³⁶. Pour lui, la décentralisation a accentué une concurrence déterminante entre Départements et Régions dans un schéma de relations intergouvernementales qu'il qualifie d'« interterritoriales » :

⁸³² La politique foncière du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, 6 juillet 1987, Archives Régionales.

⁸³³ Béhar D., Estèbe P., 1999, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n°82.

⁸³⁴ Renaud Epstein, Communication AFSP, 2009, La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo-managériales de l'Etat français.

⁸³⁵ Gaudin J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de Science politique*, 45, 1.

⁸³⁶ Albert Mabileau, *Le Système local*, 1991, p. 3.

« Dans une structure désormais horizontale, les deux niveaux d'instances se sont retrouvés simultanément en situation de concurrence et de solidarité, dont la dualité a subsisté jusqu'à aujourd'hui. Les conflits n'ont pas manqué, depuis les querelles personnelles engendrées par les rivalités entre leaders locaux jusqu'aux affrontements politiques. Mais, en même temps, une coopération s'est instaurée entre eux pour la mise en œuvre des grands projets d'aménagement »⁸³⁷.

Cette grille d'analyse des relations Régions-Départements s'applique pleinement à la politique foncière. En effet, c'est la concurrence des départements et du Conservatoire du Littoral sur le segment des réserves foncières pour la protection de la nature et des espaces verts qui explique le « recentrage » de la Région sur les équipements collectifs comme en témoigne le cadrage des débats de la réforme des critères fonciers en 1986.

De fait, comme pour l'ensemble des politiques régionales, la nouvelle majorité met en débat en 1986 les critères formels d'intervention lors des premières séances de la Commission Foncière renouvelée. Un principe guide cette redéfinition des critères :

« Pour répondre à ces objectifs et tenir compte des moyens budgétaires qui lui seront alloués, le CR [Conseil régional] ne peut pas s'engager dans tous les domaines. Il devra définir des priorités, redéployer ses interventions avec les autres collectivités locales (en particulier les départements) »⁸³⁸.

L'interdépendance entre niveau départemental et régional est ici pleinement manifeste et va structurer en partie les discussions qui sont animées par J-L.U, chef du service foncier et se déroulent tout au long de l'année 1986. Elles aboutissent à la délibération adoptée par l'Assemblée plénière du Conseil régional le 23 mars 1987 fixant les modalités de mise en œuvre de la politique foncière régionale. Celle-ci supprime notamment le dispositif des réserves foncières, des réserves naturelles et des espaces verts. Or, force est de constater que ce « recentrage » signifie l'abandon d'un axe d'intervention où la Région était en concurrence avec les Départements, notamment littoraux. Dans une note en date de juin 1986, J-L.U précise ainsi :

« Dans ce domaine [réserves foncières et protection des espaces naturels], l'intervention foncière pourrait être redéployée avec celles des départements. En effet, les trois départements littoraux mènent une politique de protection à travers la mise en œuvre de la taxe départementale d'espaces verts »⁸³⁹.

De même lors de la Commission Foncière du 17 juin 1986, il précise que :

« Certains départements bénéficient de la taxe départementale d'espaces verts, destinées à des réserves foncières de protection de la nature. Certains départements interviennent également en matière de foncier économique. Il ne faudrait pas que les nouveaux critères de la Commission Foncière se superposent à ces actions départementales »⁸⁴⁰.

L'intervention foncière des départements est en effet une préoccupation pour la Région qui se manifeste dès 1985. Dans le cadre du contrat d'assistance technique qui la lie avec la SCET, le

⁸³⁷ Albert Mabileau, Les Génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation, in *Revue française de Science politique*, 47^e année, n°3-4, 1997, pp. 340-376, p. 366.

⁸³⁸ Compte rendu Commission foncière juin 1986, 2, Archives Régionales.

⁸³⁹ Redéploiement et réorientation de la politique foncière régionale, J-L.U, juin 1986, Archives Régionales.

⁸⁴⁰ Compte-rendu de la Commission Foncière du 17 juin 1986, in Archives Régionales, p. 3.

service foncier lui a commandé une étude intitulée « *Bilan des politiques foncières départementales* » sur les périmètres sensibles remis en septembre 1985. Cette étude rappelle notamment que la législation sur les périmètres sensibles :

« (remonte) au 26 juin 1959. Limitée alors aux départements de Provence-Côte d'Azur, elle avait pour objectif, face à la pression croissante de l'urbanisation sur le littoral, le maintien des accès à la mer et le sauvetage de quelques grands sites ponctuels encore intacts. La loi de finance du 23.12.1960 a donné aux départements les moyens d'une mise en œuvre de cette législation, en autorisant la perception par ceux-ci d'une redevance départementale d'espaces verts »⁸⁴¹.

Ce dispositif expérimental à la région Provence-Côte d'Azur a été ensuite étendu en 1968 par décret ministériel à l'ensemble du territoire français. Cette extension est obligatoire pour tous les départements littoraux mais facultative pour les autres. La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a ensuite remplacé cette redevance par une taxe (Taxe Départementale d'Espaces Verts, TDEV), perçue par le Département dont le produit fait l'objet d'une affectation spécialement destinée à l'acquisition de périmètres sensibles, soit directement, soit en faveur des communes ou du Conservatoire du Littoral créé en 1975. Le Préfet peut en effet désigner une zone de préemption à l'intérieur de laquelle le Département peut exercer un droit de préemption sur tout terrain qui fait l'objet d'une transaction. Par ailleurs, la Commune ou un groupement de communes peut, à défaut du Département, exercer ce droit de préemption ainsi que le Conservatoire du Littoral, dans sa zone de compétence. Compte-tenu des règles de recouvrement en trois annuités de la TDEV, son régime de croissance n'a été atteint qu'en 1981. Son montant n'est pas négligeable puisque la SCET estime dans ce rapport que son montant annuel en 1984 était de 13,7MF pour les Alpes-Maritimes, de 11 MF pour les Bouches-du-Rhône, de 20,7MF pour le Var. Entre 1960 et 1985, les acquisitions réalisées de ce fait s'élevaient ainsi à 905 hectares pour les Alpes-Maritimes, à 6 610 hectares pour les Bouches-du-Rhône, à 623 hectares pour le Var pour un montant d'acquisitions cumulé pour les trois départements qui se chiffre à 151MF, soit la moitié de la politique foncière régionale entre 1974 et 1985. Ce montant est d'autant moins négligeable que cette compétence départementale est renforcée dans le contexte des lois de décentralisation avec la loi du 18 juillet 1985 qui rend obligatoire ce dispositif à l'ensemble des départements et substitue à la Taxe Départementale d'Espaces Verts la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles. Cette modification législative amène ainsi le rapport de la SCET à écrire que :

« Dorénavant, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non, est de la compétence du département »⁸⁴².

Face à cette montée en puissance des départements, la Région va donc opter pour un retrait tactique sur ce secteur, fortement budgétivore, comme on l'a vu avec le cas de Pourrières.

⁸⁴¹ F. Cleac'h, SCET PACA, Périmètres sensibles en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bilan des politiques Foncières départementales, septembre 1985, p. 8.

⁸⁴² F. Cleac'h, SCET PACA, Périmètres sensibles en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, *op.cit.*, p. 70.

Par ailleurs, l'action foncière régionale est concurrencée également sur le terrain des espaces naturels par l'action du Conservatoire du Littoral. De fait, la création de celui-ci en 1975 et sa montée en puissance est postérieure à la mise en place de la politique foncière régionale. Les élus régionaux vont ainsi essayer de contrôler cette politique de l'Etat initiée par un haut fonctionnaire de la DATAR et relayée par le réseau des Directions Départementales de l'Equipement.

Ainsi, en juin 1976 dans une note du cabinet régional adressée à Gaston Defferre Président de l'EPR faisant le compte-rendu de la mise en place du Conseil du Rivage méditerranéen, il est mentionné que M. Amic, sénateur-Maire SFIO de Saint-Cyr-sur-Mer et membre de la Commission Foncière Régionale a été désigné Président du Bureau du Conseil de Rivage. Alors que le Préfet de Région propose que le secrétariat du Conseil soit assuré par la Mission Régionale, M Amic demande un délai de réflexion et rappelle que :

« Le Conseil était composé uniquement d'élus et qu'en conséquence une réunion d'élus se tiendrait (...) afin de définir des objectifs et une méthode de travail qui pourraient être calqués en partie sur la Commission Foncière du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur »⁸⁴³.

Cette proposition fait l'objet d'une annotation de la main de Gaston Defferre qui précise « Amic a raison ». Le Conseil de Rivage va ainsi devenir un espace de circulation des dispositifs fonciers régionaux de l'EPR PACA. A titre d'exemple, on peut citer une note du cabinet régional adressée à Georges Frèche en tant que Vice-Président du Conseil de Rivage méditerranéen décrivant le dispositif d'action foncière de PACA présenté en ces termes :

« Cette procédure peut, a priori, paraître assez lourde, elle permet cependant, de confier systématiquement aux élus le pouvoir de décision et de tenir les services préfectoraux informés pour leur permettre d'exécuter les décisions dans de bonnes conditions »⁸⁴⁴.

L'objectif est donc pour les élus locaux de contrôler le Conservatoire afin d'éviter que son action foncière ne devienne concurrente à celle de la Région. Pour les techniciens des services déconcentrés en revanche, il s'agit là d'une opportunité de mettre en œuvre les principes inspirés du Schéma d'Aménagement du Littoral proposé par le Service Régional de l'Equipement en 1971 :

« Il a eu un rôle idéologique fort et (...) son débouché le plus direct ça a été le conservatoire du Littoral »⁸⁴⁵.

Or ce schéma avait été rejeté par les élus locaux en 1971 comme le rappelle Jacques Dalligaux, en grand partie au nom de la défense du pouvoir des élus locaux :

⁸⁴³ Note pour le Président du Conseil régional, 1^{er} juin 1976.

⁸⁴⁴ Note adressée à Monsieur Georges Frèche, le 26 mai 1976, in Archives Régionales.

⁸⁴⁵ Entretien M.T, p. 17.

« En 1971 les édiles vont (...) entrer en croisade contre le (...) SAL [Schéma d'Aménagement du Littoral]. Propageant des discours qui souvent débordent le simple cadre urbanistique, plaçant la défense des intérêts économiques locaux devant les préoccupations d'aménagement du territoire, ils vont incarner la résistance du pouvoir régional face à l'autoritarisme centralisateur »⁸⁴⁶.

C'est donc en grande partie le même combat qui est rejoué ici à propos du contrôle du Conservatoire du Littoral. Toutefois, l'intervention du sénateur Amic ne change pas les règles comme l'atteste ce courrier du chef de cabinet régional J-P.G envoyé en août 1979 à Emile Didier, Président de la Commission Foncière :

« Depuis la création du Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres, le cabinet régional est tenu systématiquement à l'écart des travaux de cet organisme, et en particulier, nous ne sommes jamais informés des réunions du Conseil méditerranéen auquel vous appartenez. Je souhaite que vous puissiez intervenir auprès du secrétariat du Conservatoire (...) qui est assuré par la Mission Régionale de la Région Languedoc-Roussillon afin que nous soyons destinataires des convocations et des dossiers présentés aux réunions, ce qui nous permettrait d'assurer auprès de vous notre travail d'assistance, comme nous le faisons pour les Commissions du Conseil régional »⁸⁴⁷.

Dix ans après, en 1986, la situation ne semble guère avoir changé lorsque le directeur de l'Agence Régionale de l'Environnement de l'EPR PACA propose à C.D qui deviendra par la suite délégué régional du Conservatoire, de faire une étude sur cette question :

« A la Région on est em..., on est sollicité par un organisme qui s'appelle le Conservatoire du Littoral qui veut nous taper du fric pour la gestion etc... on ne sait pas trop ce que c'est, j'ai un petit crédit pour une étude de 6 mois, est-ce que ça t'intéresserait ? ».

C.D propose alors la mise en place d'un système de coopération contractualisée entre Région, Départements et Communes :

« j'ai fait un certain nombre de propositions (...) de conventionnement entre la Région et les Départements, pour aider les collectivités communales à gérer les terres du Conservatoire du Littoral, l'idée étant de dire qu'il fallait une gestion de proximité, donc que la commune soit au cœur du dispositif et en même temps qu'elle n'avait pas nécessairement les moyens pour assurer cette gestion, et d'où ce conventionnement entre la Région et les Départements pour apporter les financements aux communes avec un dispositif de concertation au travers des Comités annuels de gestion etc... qui perdure toujours d'ailleurs. (...) il y a un Comité de gestion par site (...) et après comme chacun demande beaucoup et que les enveloppes ne sont pas extensibles, il y a là ce que l'on appelle un Comité départemental de gestion, par Département, qui gère l'enveloppe départementale où il y a des Elus. (...) tous les Comités locaux et le Comité départemental se réunissent une fois par an et c'est au Conseil général en présence d'Elus de la Région que se font les arbitrages »⁸⁴⁸.

Contrairement à la concurrence avec les Départements, la relation avec le Conservatoire fait l'objet ici d'un dispositif de contractualisation qui permet la coopération. Toutefois, si elle est moins concurrentielle que celle des Départements, l'action foncière du Conservatoire va également justifier

⁸⁴⁶ Daligaux, p. 82.

⁸⁴⁷ Note de J-P.G à Emile Didier, le 23 août 1979, in Archives régionales.

⁸⁴⁸ Entretien C.D, 17/07/2012, pp. 1-2.

le retrait tactique de la politique foncière régionale sur les espaces naturels comme en témoigne cette note interne de juin 1986 qui cadre les débats relatifs aux modifications des critères fonciers :

« L'intervention [réserves foncières pour protection de la nature] (...) a été complétée par la suite par celles des départements qui ont mis en œuvre la Taxe Départementale d'Espaces Verts ou par les interventions du Conservatoire du Littoral »⁸⁴⁹.

Dans ce domaine, l'action foncière régionale est donc redéployée en fonction de celle des départements et du Conservatoire du Littoral. Il est ainsi décidé à la Commission Foncière du 21 juillet 1986 que :

« Seront exclus des interventions, les espaces verts naturels et régionaux (collines, forêts, réserve de chasse), qui devront être pris en charge par d'autres sources de protection et financement (POS, zone de protection, TDEV, Conservatoire du Littoral) »⁸⁵⁰.

Ce jeu de concurrence-coopération avec les départements conduit donc ici à l'abandon des acquisitions foncières des espaces verts naturels et au « recentrage des interventions foncières en faveur des équipements urbains ».

d) L'affaiblissement des réseaux socialistes des « technotables » de l'institution régionale

Enfin, il faut souligner que ces modifications interviennent également dans un contexte politique instable caractérisé par l'ébranlement du leadership régional de Gaston Defferre qui va redéfinir les alliances.

Comme nous l'avons vu, Gaston Defferre avait construit son leadership régional en s'appuyant d'une part au niveau supérieur sur les grands patrons départementaux et d'autre part au niveau inférieur sur de jeunes « technotables » marqués par les idéaux de mai 68 organisant sur le terrain le relaying de l'action régionale. Or l'équilibre de cette configuration régionale va se modifier avec le départ de Gaston Defferre de la présidence du Conseil régional en 1982 et son remplacement par Michel Pezet. La position de ces jeunes techniciens va alors devenir plus problématique comme l'illustre le départ de celui qui fut leur leader, J-P.G, chef de cabinet de l'EPR depuis 1974, raconté par le principal protagoniste, dans cet extrait déjà cité :

« En 1982 (...) lorsque Michel Pezet a pris la présidence (...), il m'a convoqué (...) en me disant : « Voilà, tu n'es plus Directeur Général des Services de la Région, j'ai nommé un nouveau Directeur, donc ben écoutes, tu vois, tu cherches du boulot ». Je lui ai dit : 'Oui, d'accord, je note, mais je vais en parler à Gaston Defferre'. Et il me dit : 'Ben tu peux en parler à Gaston Defferre'. Donc j'appelle le Maire et je lui ai dit : 'Voilà, Monsieur le Maire, Michel Pezet m'a dit que je n'étais plus à la Région'. Et il me répond : 'Comment ? ! Ce n'est pas possible ! C'est inacceptable ! Demain

⁸⁴⁹ J-L.U, La Politique foncière du Conseil Régional, Juin 1986, Archives régionales.

⁸⁵⁰ Compte rendu de la commission Foncière du 21 juillet 1986, p. 5, in Archives régionales.

matin à 8h dans mon bureau !'. Il convoque Michel Pezet et moi, et il dit à Michel Pezet : 'Lui ou moi', direct, dans des conditions vous voyez de relations parfaites. Donc, j'y suis resté pendant deux ans »⁸⁵¹.

Ce point n'est pas anecdotique : bien que Gaston Defferre parvienne à maintenir son protégé pendant deux années supplémentaires à la tête de la Région, ce changement traduit la volonté d'autonomisation de Michel Pezet à la tête de la Région. Frédéric Sawicki dans « Les réseaux du parti socialiste » revient sur cette stratégie d'autonomisation paradoxale poursuivie par Michel Pezet lorsqu'il analyse l'évolution des liens unissant le Conseil régional aux jeunes élus varois du CERES tel M.D, le Maire de Pourrières :

« Dès lors qu'ils entendent mettre en œuvre une politique audacieuse d'aménagement rural, de construction de logements collectifs, ou d'aménagement de zone artisanale, ces jeunes élus sont avant tout tributaires de subventions contrôlées par le pouvoir territorial. A cet égard, l'absence de soutien apporté par la nouvelle équipe socialiste de la Fédération des Bouches-du-Rhône et du Conseil régional conduite par Michel Pezet aux jeunes élus varois les affaiblit un peu plus. Ce dernier s'est en effet appuyé sur les vieux élus des départements périphériques (...) pour contourner le pouvoir des dirigeants marseillais. En incitant Soldani à accepter la Présidence du groupe socialiste au Conseil régional, il a empêché de facto la promotion de jeunes élus »⁸⁵².

On retrouve ici la fragilité des jeunes élus CERES du Var dépendant de subventions du pouvoir départemental et régional. Dans cette situation politique, il n'est pas étonnant que la politique foncière régionale qui était au cœur de l'alliance entre Defferre et ces jeunes « *technotables* » désireux de mettre en œuvre une politique d'aménagement se trouve remise en cause. A la lueur de cet éclairage, le départ de J-P.G, qui fut l'entrepreneur de cette action foncière régionale, acquiert pleinement sa signification : c'est bien l'érosion du système de leadership régional defferriste qui est ici en jeu.

L'ébranlement du système de leadership régional construit par Gaston Defferre a sans doute été la mise à l'épreuve la plus forte pour l'action foncière. En effet, si les alliances sur le terrain avec les « *technotables* » sont remises en cause par la nouvelle équipe régionale, au sommet, les soutiens sur lesquels comptait s'appuyer la nouvelle équipe régionale vont s'effriter à leur tour. Le Var constitue là aussi un cas-type avec le déclin du système soldaniste analysé par Frédéric Sawicki qui s'appuyait notamment sur les réseaux viticoles socialistes-républicains. Les bases sociales et relationnelles de l'échange politique régional sur lesquelles s'était bâti la politique foncière régionale vont donc être puissamment érodées.

Au total, la montée en puissance des crédits du Contrat de Plan Etat-Région, les transferts de compétences, le jeu d'« *associé-rivaux* » avec les Départements et le Conservatoire du Littoral et l'érosion du système de leadership régional de Gaston Defferre conduisent donc à une diminution conséquente des crédits de l'action foncière régionale qui impacte son fonctionnement.

⁸⁵¹ Entretien J-P.G, 31/05/2012, pp. 9 et 30.

⁸⁵² Frédéric Sawicki, *op.cit.*, p. 271.

2.1.2. La réduction du nombre de bénéficiaires

Les conséquences de ce rétrécissement des ressources clientélares sont multiples : blocage temporaire du fonctionnement de la Commission Foncière pendant une bonne partie de l'année 1986 qui se traduit par un traitement symbolique des demandes d'interventions foncières, réduction des marges d'appréciation dans l'instruction des dossiers fonciers qui sont mutualisés avec d'autres services et enfin abandon de certaine clientèles comme les jeunes agriculteurs. Au total, cela contribue à recentrer l'action foncière sur une logique d'équipements aux communes au détriment d'une ambition de maîtrise foncière : la politique foncière devient une politique d'accompagnement à l'équipement des petites communes rurales en cours de périurbanisation.

Cette diminution budgétaire se concrétise par des difficultés de fonctionnement pour la Commission Foncière laquelle va interpeller les nouveaux élus issus des élections de mars 1986. Un évènement est révélateur de ces dysfonctionnements. En effet, suite aux élections régionales de mars 1986, les nouveaux élus de la Commission Foncière vont constater que les 19MF du Budget primitif 1986 ont été complètement engagés par les précédents Bureaux du 16 décembre 1985 et du 24 février 1986, précédant les élections régionales. Il est précisé dans un document interne du service foncier de l'époque que « *la consommation des crédits de l'exercice 1986 a été accélérée du fait de la prise en compte du dossier de la commune de Pourrières d'un montant de 4 348 000 francs, dossier engagé en 1978 et qui a trouvé sa conclusion à l'issue d'une procédure d'expropriation* »⁸⁵³. De fait, si cette baisse des crédits s'est traduite dès 1985 par un ajustement des critères financiers avec l'instauration d'un plafonnement de la subvention à 1MF, cette mesure n'a pas pris un caractère rétroactif. Par conséquent, les demandes déposées antérieurement comme celle de Pourrières engagée en 1978, ont bénéficié du régime initial de subvention très généreux. Cette situation, qui a privé les nouveaux élus de ressources conséquentes, a donné lieu à une correspondance nourrie entre les techniciens du service foncier et les nouveaux élus de la Commission Foncière. En témoigne par exemple cette lettre envoyée par J-L.U, chef du service foncier à Alain Bayrou, conseiller régional et Maire de Puy-Saint-Vincent dans les Hautes-Alpes qui s'étonne de ce niveau de ressources :

*« Suite à votre demande, vous trouverez ci-joints deux tableaux qui expliquent le décalage croissant entre les dotations budgétaires et le volume de dossiers susceptibles d'être présentés en bureau. Le décalage constaté aujourd'hui provient essentiellement de la diminution importante de la dotation budgétaire accordée à la politique foncière, le rythme d'engagement des dossiers n'ayant pas diminué dans la même proportion »*⁸⁵⁴.

Dans ce contexte, les demandes présentées par les maires auprès de la Commission Foncière ont vu leur chance de succès revue à la baisse. On dénombre ainsi en août 1986 plus de 180 demandes enregistrées. Dès lors, l'efficacité de ces démarches n'étant plus assurée, les réponses du service

⁸⁵³ Note du service foncier, Budget 1986, in Archives régionales.

⁸⁵⁴ Lettre du 16 juin 1986 adressée par J-L.U, chef du service foncier à l'attention de Monsieur Alain Bayrou, conseiller régional.

foncier se font routinières et systématiques. Suite à la Commission Foncière du 2 juin 1986, la même lettre signée du président de la Commission Foncière est envoyée aux 180 dossiers en attente et précise après avoir rappelé la situation financière trouvée :

« Devant cette situation, la Commission Foncière ne peut procéder à de nouvelles propositions de subvention. C'est pourquoi, elle a décidé de réexaminer l'ensemble des dossiers actuellement en cours d'instruction en fonction des nouveaux critères d'intervention qui seront éventuellement définis par l'Assemblée plénière et de reporter l'examen des nouvelles demandes sur l'exercice 1987. La redéfinition des critères ne pouvant pas intervenir avant la fin du mois de septembre, je ne manquerai pas de vous les communiquer en temps utile. Je vous prie de croire Monsieur le Maire, à l'expression de mes meilleurs sentiments »⁸⁵⁵.

Ce type de lettre générique n'est pas sans évoquer le système généralisé de « fausses lettres de recommandations » de Robert Vigouroux, Maire de Marseille, dans le contexte de rétrécissement des ressources clientélares c'est-à-dire des « interventions personnelles des élus [à la] valeur essentiellement symbolique (...) routinier et systématique » et « sans effets » qu'évoque Cesare Mattina⁸⁵⁶ :

« Il s'agit d'un jeu qui, dans la très grande majorité des cas, n'amène à aucun résultat concret. Il possède cependant une signification symbolique qu'explique la nécessité de maintenir chez les citoyens un certain niveau d'espoir et d'attente quant au rôle et aux possibilités qu'ont les élus de répondre à leurs demandes »⁸⁵⁷.

La persistance du dispositif d'échanges interpersonnels dans un contexte de raréfaction des ressources clientélares de la politique foncière relève de la même démarche : il s'agit de maintenir le caractère « extraordinaire » de « l'image de la région »⁸⁵⁸ auprès des maires à laquelle fait référence J-L.U, animateur de la politique foncière.

Toutefois le maintien symbolique de ce crédit ne doit pas occulter le rétrécissement des marges de manœuvre des techniciens et élus de la politique foncière. En effet, la disparition des réserves foncières est d'abord interprétée par les techniciens comme une réduction de leur pouvoir d'appréciation :

« C'était laissé à l'appréciation du politique et du chargé de mission (...) si on estimait qu'une opération était viable ou même pas viable puisqu'on finançait les réserves foncières quoi...le mécanisme c'était que les communes lorsqu'elles avaient une opportunité d'acquisition d'une propriété importante elles achetaient avec l'aide régionale qui était équivalente à 60 ou 70% donc importante pour dire dans 5, 10 ans on fera ce qu'on pourra quoi ! Nous on finançait même si il n'y avait pas d'opérations...sans conditions !! Oui il y a des communes du Var (...) dès qu'il y avait une vente ils achetaient et ils se sont fait une véritable...ils n'ont plus eu besoin de subvention pour opérations après...ils faisaient des opérations sur leur propre territoire, ça leur appartenait quoi ils avaient fait tellement de réserves foncière ils achetaient tout ! »⁸⁵⁹.

⁸⁵⁵ Lettre adressée par le Président de la Commission Foncière à Monsieur Claude Bargelaval Maire de Beaumont de Pertuis le 10 juin 1986, in Archives régionales.

⁸⁵⁶ Cesare Mattina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *op.cit.*, p. 153.

⁸⁵⁷ *Ibid.*, p. 154.

⁸⁵⁸ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 4.

⁸⁵⁹ Entretien R.J, 05/06/2011, p. 5.

Ce témoignage rejoint les analyses que nous avons précédemment faites sur l'absence de réels critères formels. Comme nous l'avons vu pour Pourrières, ces réserves foncières pouvaient *de facto*, être utilisées aussi bien dans un but de protection que dans un but de développement :

« [Les] réserves foncières (...) n'étaient pas forcément naturelles alors très souvent (...) il y a eu des espaces naturels mais sans but quoi (...) donc ça, (...) ça été abandonné [c'étaient] des réserves foncières sans perspectives on va dire... alors le propre de la réserve foncière c'est de pas avoir de perspective mais bon c'était un peu de l'argent (...) Je ne sais pas si ils faisaient grand-chose dessus quoi »⁸⁶⁰.

C'est donc essentiellement « *l'appréciation* » des élus et des techniciens qui prévalaient, autrement dit, essentiellement des critères politiques informels comme nous l'avons précédemment souligné. La disparition du dispositif des réserves foncières réduit donc la marge discrétionnaire des élus et des techniciens dans l'allocation des subventions foncières.

Toutefois cette évolution est compensée par la mutualisation des ressources clientélares. L'allocation d'une subvention foncière n'épuise pas en effet la logique de guichet. Le « *recentrage* » sur les équipements publics permet aux élus locaux de solliciter des subventions pour leur réalisation auprès de services voisins comme l'aménagement du territoire ou le développement économique comme l'explique une ancienne chargée de mission de ce service qui deviendra par la suite chef du service foncier :

« Le but ce n'était pas tant d'acheter [le terrain] c'était de réaliser l'équipement pour lequel on avait voté la subvention pour l'acquisition foncière... (...) après il y avait d'autres services par exemple l'aménagement du territoire qui pouvait voter l'équipement si c'était une salle polyvalente, un logement communal ça se faisait(...) parce qu'on finançait les acquisitions foncières destinées à des équipements publics et certains des équipements publics étaient financés dans le cadre de la direction de l'aménagement du territoire : tout ce qui est salle polyvalente, logement communal donc le gros des interventions (...) on avait quelques relations avec le développement économique pour les zones d'activités mais ça représentait pas beaucoup en termes d'opérations (...) plus de trois ou quatre ça c'est clair mais c'est des petites opérations en zones d'activités on n'avait pas beaucoup de budget »⁸⁶¹.

Le rétrécissement des ressources clientélares de la politique foncière est donc en quelque sorte compensé par la possibilité laissée aux maires de « taper à la porte » d'autres services pour financer leur équipement et de cumuler ainsi les subventions dans une logique de guichet. Le registre de la politique foncière se modifie ainsi progressivement pour devenir en quelque sorte une politique d'aide aux communes, incluant le développement économique et les zones d'activités.

Ce glissement de répertoire est visible également dans l'abandon du soutien aux jeunes agriculteurs qui constituait pourtant une clientèle très importante de la politique foncière comme nous avons pu le constater avec Pourrières. Cet abandon du soutien au foncier agricole est fortement encouragé par le chef du service foncier, J-L.U, en raison de son coût prohibitif. Ainsi, lors de la Commission Foncière en date du 2 juin 1986, il rappelle que :

⁸⁶⁰ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 10.

⁸⁶¹ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 2 et p. 20.

« L'intervention dans le domaine du foncier agricole pouvait apparaître comme marginale, mais bénéficiait du taux de subvention le plus élevé. Cette politique d'aide à l'installation d'agriculteurs a donné lieu à de nombreux débats au sein de la Commission »⁸⁶².

Par ailleurs il est souligné dans un document interne que :

« L'augmentation des demandes dans ce domaine due essentiellement aux rétrocessions de terrains agricoles par la SAFER aux collectivités pose la question plus générale du type d'intervention du Conseil régional dans le domaine du foncier agricole. Ces rétrocessions de la SAFER aux collectivités financées par le Conseil régional constituent une aide indirecte à la SAFER »⁸⁶³.

Ce cadrage des débats défavorable au foncier agricole semble produire ses effets puisqu'en octobre 1986, la question du foncier agricole polarise les débats entre majorité FN-UDF-RPR et opposition socialiste. Ainsi lors de la séance du 27 octobre 1986, Yves Arnaud, conseiller régional socialiste, également membre de la commission agriculture et maire de Lagarde-Paréol dans le Vaucluse (commune viticole) intervient en ce sens :

« Monsieur Arnaud stipule que si le Groupe socialiste a voté les nouveaux critères de la Commission foncière, c'est parce qu'il avait la conviction que les réserves forestières et l'aide aux jeunes agriculteurs seraient prises en charge par d'autres commissions. Il s'avère que la Commission Agriculture, en ce qui la concerne, ne peut prendre en charge ces dossiers (...) en conséquence (...) son groupe politique votera contre le rejet de tous les dossiers [de foncier agricole] qui sont présentés ce jour à la Commission »⁸⁶⁴.

Cette politisation de la question de l'intervention foncière agricole s'explique par la mobilisation importante des syndicats professionnels agricoles comme en témoignent les prises de position critiques de la Commission Foncière du Conseil Economique et Social. De fait, les syndicats agricoles composent 30% des effectifs de cette commission qui est présidée par M. Orcière Président de la Fédération Régionale des Syndicats des Exploitants Agricoles (FNSEA) et dont le secrétaire de Commission est le représentant du Centre Régional des Jeunes Agriculteurs. Dès juin 1986, M. Orcière fait part de sa préoccupation. Il rappelle lors de la Commission Foncière du 17 juin 1986, la position du CES « *dans les secteurs du logement, et surtout de l'agriculture, qu'il serait nécessaire de rééquilibrer* ». Suite à cette intervention, l'agriculture est ainsi réintégrée provisoirement dans les critères d'intervention au titre du cadre de vie, ce qui ne satisfait pas toutefois le CES qui rappelle dans un avis du 18 novembre 1986 que : « *Si l'agriculture participe au cadre de vie de la population, elle demeure avant tout une activité économique indispensable* ». L'adoption de cet avis lors de la séance de la Commission foncière du CES du 18 novembre 1986 donne ainsi lieu à un intense lobbying concernant le foncier agricole comme en témoigne le compte rendu de la Commission Foncière du Conseil régional suivante :

⁸⁶² J-L.U, Compte-rendu Commission Foncière du 2 juin 1986, p. 1.

⁸⁶³ J-L.U, La politique foncière du Conseil régional, juin 1986, in Archives régionales.

⁸⁶⁴ Compte-rendu de la séance du 27 oct. 1986, in Archives régionales.

« Monsieur T. [membre du cabinet de JC Gaudin] souligne que le chapitre agricole a été un des sujets phares de la discussion, et qu'après avoir fait part à la Commission foncière du CES du problème des enveloppes budgétaires, il a laissé espérer que si la Commission foncière bénéficiait de crédits supplémentaires, il n'était pas exclu, après avis des membres de la Commission, d'envisager différentes possibilités pour pouvoir prendre en charge le volet agricole »⁸⁶⁵.

Toutefois, cette proposition est rejetée lors de cette même séance du 24 novembre 1986 par le président de la Commission Foncière M.B :

« Le Président B. souligne avoir eu une conversation importante avec le Président de la Commission agricole du CES, au cours de laquelle il lui a indiqué que du fait de la rigueur budgétaire (...) la Commission Foncière dans le cadre de l'enveloppe budgétaire actuelle ne peut prendre en considération pour le moment les terres agricoles »⁸⁶⁶.

Cette mise au point est suivie des propos suivants :

« Le Président B. informe par ailleurs la Commission Foncière que certains élus de la majorité actuelle mettent en doute la réalité de la Commission Foncière et souhaiteraient en supprimer l'enveloppe budgétaire. Il demande donc aux élus de se mobiliser pour défendre cette enveloppe budgétaire et indique se battre lui-même pour obtenir une enveloppe qui arriverait au moins à 20MF et pour que la Commission Foncière récupère le foncier industriel »⁸⁶⁷.

Le rétrécissement des moyens budgétaires menace donc *in fine* l'existence même de la Commission foncière qui se trouve privée de sa raison d'être première, à savoir distribuer des la ressource clientélaire sous forme de subventions foncières comme l'avait exposé explicitement Jean-Paul Barety, conseiller régional RPR et membre de la Commission foncière, en septembre 1986 :

« Je pense que la Commission votera tout à l'heure peut être pas une motion mais au moins un désir, c'est que tout de même notre participation au budget général soit un peu plus importante que ce qu'elle a représenté en 1986, parce que depuis des années elle ne cesse de baisser. Si je prends 1982 : 8%, 1983 : 3,9%, 1984 : 1,5%, 1985 : 1,5%, 1986 : 1,3%, alors ce n'est pas avec cela vous comprenez que l'on peut faire des distributions »⁸⁶⁸.

Le rétrécissement des ressources clientélares pose donc un problème existentiel à la Commission foncière qui se trouve privée du relais de ses clientèles locales. Si le problème budgétaire se pose de manière identique concernant le foncier forestier et industriel, force est de constater que celui-ci sera *in fine* partagé avec le service développement économique. La rupture avec la clientèle agricole est d'autant plus spectaculaire. Sans que l'on puisse le démontrer, l'on peut donc faire l'hypothèse que cette disparition traduit également le déclin du pouvoir agricole dans les communes rurales sous la pression du processus de rurbanisation⁸⁶⁹ (tel que nous l'avons analysé à Pourrières à la même époque). Surtout, si l'on tient compte du contrôle qu'exerçait le parti socialiste sur les milieux agricoles notamment dans le

⁸⁶⁵ Compte-rendu de la séance du 24 nov. 1986, in Archives régionales.

⁸⁶⁶ Compte-rendu de la séance du 24 novembre 1986, in Archives régionales.

⁸⁶⁷ Compte-rendu de la séance du 24 novembre 1986, in Archives régionales.

⁸⁶⁸ Jean-Paul Barety, compte-rendu Commission Foncière du 22/09/1986, p. 20, in Archives régionales.

⁸⁶⁹ Cette perte d'influence est particulièrement importante dans l'est varois. La thèse de Nicole Amphoux sur l'évolution de la composition sociale des conseils municipaux de l'arrondissement de Draguignan établit qu'en une dizaine d'années entre 1965 et 1975 les agriculteurs perdent toute prépondérance au sein des conseils municipaux des villes où domine désormais l'activité touristique ; ils sont remplacés par des agents extérieurs au département c'est-à-dire nés hors du Var in. Nicole Amphoux, *Mutations foncières et changement de la représentation des communes de l'est varois*, Thèse de 3^e cycle d'Aménagement Urbain, Aix-en-Provence, 1980.

Var, cette évolution, concomitante à l'effondrement des réseaux socialistes varois⁸⁷⁰, témoigne d'une stratégie politique de la droite régionale visant à favoriser le développement touristique et tertiaire au détriment de l'activité agricole. Le monde agricole, coupé de ses relais politiques socialistes, ne parvient donc pas à maintenir l'action foncière agricole dans un contexte budgétaire défavorable qui constitue autant une contrainte qu'une ressource pour un pouvoir régional soucieux d'affaiblir les relais locaux du socialisme.

2.2. La stabilisation d'un répertoire économique et gestionnaire d'aide aux communes

Cette nouvelle économie des ressources redistributives n'est pas sans effet sur le contenu même du répertoire d'action fondé sur les valeurs et principes du développement local s'efface. Le discours affectif et idéologique, produit d'un militantisme « *très à gauche* » empruntant aux concepts et vocabulaires tiers-mondistes du développement, cède le pas à un discours gestionnaire d'aide aux communes influencé par le groupe d'intérêt de la construction. Cet ajustement s'accompagne d'une inflexion gestionnaire des pratiques qui modifie le travail public régional engagé dans un « processus de routinisation »⁸⁷¹.

2.2.1. Un mode d'action ajusté sous l'influence du groupe d'intérêt de la construction

Le répertoire d'action se fait plus économique et emprunte très largement un registre plus classique d'aide aux communes sous l'influence de groupes d'intérêts immobiliers.

Les notes internes de la Commission Foncière élaborée par J-L.U et destinée à nourrir l'argumentaire du Président M.B portent très nettement les traces de cette inflexion :

*« La nouvelle majorité souhaite concentrer ses aides au foncier sur les collectivités qui réalisent un équipement sur les terrains subventionnés. Dans ce cas, le foncier est un élément de l'ensemble du projet qui doit faire l'objet d'un avant-projet avec un plan de financement indiquant le coût de l'équipement. Cette philosophie implique un engagement financier des communes à la mesure de leur volonté de réaliser un équipement public »*⁸⁷².

Cette volonté d'aide à l'équipement des communes est cependant volontairement floue, la notion d'équipement étant très largement entendue au point qu'une note manuscrite interne considère

⁸⁷⁰ Frédéric Sawicki, *op.cit.*, pp. 234 et suivantes.

⁸⁷¹ Nous empruntons cette formule aux analyses néo-institutionnalistes de Paul Pierson qui désigne par cette notion les processus par lesquels les acteurs s'habituent à travailler dans un cadre précis, s'attachent à des manières de faire ou de penser qui bloque toute remise en cause contribuant ainsi à sédimenter l'action publique. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994

⁸⁷² Note interne non datée mais vraisemblablement de l'année 1986 de J-L.U, intitulée « Argumentaires », p. 1, in Archives régionales.

qu'« à quelques modifs près ce sera la même politique foncière »⁸⁷³. De fait, l'on retrouve les mêmes orientations floues de la grammaire du développement local⁸⁷⁴ :

« (...) la politique foncière doit favoriser le développement des équipements et valoriser les investissements réalisés dans les domaines aussi divers que le tourisme, le commerce, l'industrie, l'artisanat, le sport, les loisirs, l'éducation... »⁸⁷⁵.

Cet élargissement de la notion d'équipement public sera d'ailleurs confirmé par les bilans réalisés ultérieurement. Le bilan de la politique foncière de 1988 constate ainsi « une plus grande diversité des équipements publics concernés (musée, lycée, centres pénitenciers...) »⁸⁷⁶, les parkings publics étant même inclus dans cette catégorie fourre-tout « d'équipements publics ».

Cette orientation sera poursuivie tout au long des mandatures de Jean-Claude Gaudin puisque lors de l'Assemblée Plénière de 1996, les élus régionaux adoptent une extension des critères fonciers intégrant désormais, en plus des terrains nus, les acquisitions de foncier bâti, toujours pour la réalisation d'équipement publics. Les projets éligibles sont des logements sociaux, des commerces de proximité et du petit artisanat ou encore des « équipements publics divers ». Les taux d'intervention sont fonction de la situation géographique (critère de la zone de montagne) et du seuil démographique des collectivités (+/- 5 000 habitants). Ils s'échelonnent entre 30% et 60%. La subvention est plafonnée à 1,2MF. Les communes de plus de 20 000 habitants situées hors zones de massif ne sont pas éligibles ce qui fait que les « masses financières attribuées sont plus importantes sur la zone de montagne pour le foncier bâti »⁸⁷⁷. Au total, ce dispositif doit donc se lire essentiellement comme un renforcement du tropisme de la politique foncière envers les communes des départements alpins.

Le bilan de la politique foncière régionale réalisé en mai 1999 sur les opérations d'acquisition de terrains votées depuis 1987 et mandatées en septembre 1998 depuis au moins trois ans confirme cette diversification et ce saupoudrage. On peut y lire que :

« 667 opérations d'un coût d'acquisition global de 609 MF et d'une superficie totale de 2 210 hectares ont appelé un montant global de subventions de près de 205MF soit un taux d'intervention moyen de 34%(...) L'intervention foncière a concerné près d'une collectivité sur deux de la Région (416 communes bénéficiaires) »⁸⁷⁸.

Il est intéressant de comparer ce bilan de la politique foncière à celui réalisé en 1985 à l'occasion des dix ans de la politique foncière de l'EPR dans la mesure où ils recouvrent une période équivalente de dix années. Que constate-t-on ?

⁸⁷³ Note manuscrite à l'attention de P.L. collaborateur du groupe PS à l'époque, in Archives régionales.

⁸⁷⁴ Voir sur ce sujet Sébastien Segas, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu - Bordeaux IV ; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004.

⁸⁷⁵ Note interne du 06/06/86, « Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil Régional », in Archives régionales.

⁸⁷⁶ Commission Foncière du 20 septembre 1988, Bilan de la politique foncière 1988, in Archives régionales. On y apprend que l'important centre pénitencier de Grasse a été construit sur un terrain acquis grâce aux subventions régionales.

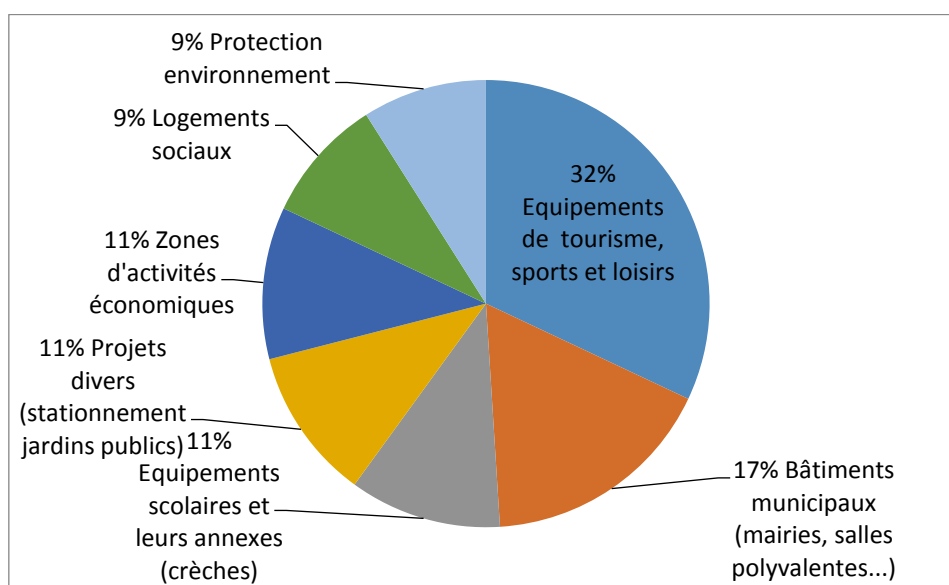
⁸⁷⁷ Note interne, « Critères Fonciers », 16 juin 1998, in Archives régionales.

⁸⁷⁸ Politique foncière régionale, Bilan de réalisation au 17 mai 1999, p. 1, in Archives régionales.

En premier lieu des différences. On peut voir tout d’abord que les taux d’interventions qui étaient de près de 60% en moyenne sont quasiment deux fois plus faibles. De même si l’EPR avait permis aux collectivités de faire l’acquisition de 15 000 hectares, les superficies acquises par les collectivités sont ensuite de bien moindre ampleur puisqu’elles s’élèvent à 2 210 hectares. Ces deux données confirment le rétrécissement des ressources ainsi que l’impact de l’abandon du dispositif des réserves foncières naturelles qui avaient permis de faire l’acquisition de grands espaces naturels et/ou agricoles. Enfin, les bénéficiaires sont moins nombreux : 416 communes ici, contre 500 communes avec l’EPR.

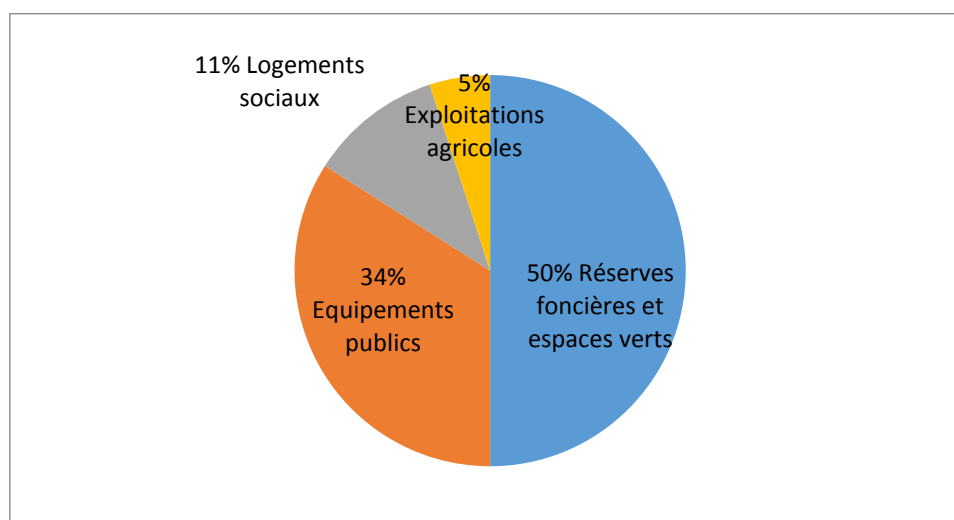
**Infographie N°1.
Bilans comparés de la politique foncière entre 1985 et 1999**

Bilan de la politique foncière réalisé en 1999



Sources : archives régionales

Bilan de la politique foncière réalisé en 1985



Sources : Archives Régionales

Toutefois, en second lieu, une donnée demeure comparable. C'est le nombre d'opérations : 700 acquisitions pour l'EPR contre 667 opérations entre 1997 et 1998. Ce point est fondamental dans la mesure où il confirme la stratégie de saupoudrage et de diversification des interventions renforcée à la faveur de l'épuisement de la ressource financière (cf. graphes ci-contre).

On peut constater qu'il y a bien une diversification des acquisitions foncières caractérisée par un effondrement des opérations en faveur des réserves foncières et de l'environnement ; la montée en puissance spectaculaire des interventions au profit des équipements publics qui représentent 71% des interventions⁸⁷⁹ ; l'émergence d'opérations en faveur des zones d'activités et la stabilisation des opérations en faveur du logement social autour de 10%. On voit bien ici combien il s'agit dorénavant de manière prioritaire d'une politique d'équipement des communes.

Ensuite, le saupoudrage vers les petites opérations dans les petites communes est privilégié comme le confirment les données suivantes concernant les acquisitions réalisées entre 1987 et 1998 :

« 54% des opérations ont un coût d'acquisition inférieur à 500 000 F, se situent en très grande partie sur des communes de moins de 3 500 habitants (...) 71% des opérations se situent sur des communes de moins de 5 000 habitants et mobilisent près de la moitié des crédits (dont 65% sur des communes de moins de 3 500 habitants pour 44% des crédits »⁸⁸⁰.

Si un nombre plus restreint d'opérations (16%) sur des communes de plus de 10 000 habitants portent sur des montants plus conséquents et mobilisant 35% des crédits, il faut constater l'importance du courtage au bénéfice des petites opérations dans de petites communes rurales, ce qui fait dire à un agent du service foncier qu'à l'époque la politique foncière constitue le « *petit fonds de commerce des élus locaux* »⁸⁸¹. Les logiques de courtage départementalisées sont également confirmées par la répartition des opérations par bénéficiaires. Ainsi, si près des 2/3 des bénéficiaires sont concernés par une seule opération, ce qui confirme la stratégie du saupoudrage, quatre communes ont obtenu plus de 4 subventions.

Il s'agit des communes de Péone, Sisteron, Digne et Gap. Ces communes ne sont pas anodines puisqu'elles sont toutes le fief politique de grands notables alpins multi- positionnés (cf. tableau ci-dessous).

⁸⁷⁹ Ce chiffre est obtenu en additionnant les 4 premiers items précédemment cités dont la distinction faite par le bilan d'acquisition n'apparaît pas pertinente pour notre analyse.

⁸⁸⁰ Politique foncière régionale, Bilan de réalisation au 17 mai 1999, p. 3, in Archives régionales.

⁸⁸¹ Entretien A.P., 01/02/2012, p. 13.

Tableau N°2.
Les principaux « clients » de l'action foncière (1986-1998)

Personnalités	Charles Ginésy	Daniel Spagnou	Pierre Rinaldi	Pierre Bernard Reymond
Appartenance partisane	RPR/UMP	RPR/UMP	RPR	UDF/UMP
Mandats municipaux	Maire de Péone 1959-2001	Maire de Sisteron 1983-nos jours	Maire de Digne 1977-1995	Maire de Gap 1982-1989
Mandats départementaux ⁸⁸²	Président du Conseil général des Alpes- Maritimes 1990- 2003	Conseiller général 1985-2001-2015-nos jours	Président du Conseil général des Alpes-de- Haute-Provence 1992- 1998	Conseiller général 1982-1989
Mandats régionaux		Vice-président du Conseil régional 1992-1998	Vice-président du Conseil régional 1986-1992	
Mandats et responsabilités nationales	Sénateur 1988-1998	Député 2002-2012	Député 1993	Secrétaire d'Etat au Budget 1977-1978 Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes 1978-1981 Député 1986-1988
Mandat européen				Député 1984-1999

Source : archives régionales

Les plus gros clients de la politique foncière sont donc des notables alpins multi positionnés, cumulant mandats locaux et nationaux. Au total, l'on voit mieux après cette comparaison rapide des deux bilans que les points communs qui rapprochent politique foncière de la Région-EPR et de la Région-collectivité territoriale sont plus importants que leurs différences qui résultent essentiellement d'un rétrécissement des ressources clientélares. C'est donc d'une part le recentrage des opérations vers les équipements au détriment des réserves foncières et des acquisitions environnementales, et d'autre part le registre de justification de la politique foncière qui se modifie avec l'abandon du discours de maîtrise foncière :

« L'acquisition de terrain ne peut être une fin en soi ; la politique foncière régionale ne peut être efficace que si elle génère des investissements nouveaux et au-delà des emplois »⁸⁸³.

Afin de justifier de l'efficacité de la politique foncière dans ce registre gestionnaire et économique, les bilans de la politique foncière s'accompagnent désormais de graphes visant à démontrer cet effet levier de la politique foncière sur l'investissement régional. Ainsi le bilan 1987 de la politique régionale s'accompagne de tableaux précisant que pour un montant de subventions de 20MF, la politique foncière a généré un montant d'investissement de 300MF et correspondant aux coûts des équipements subventionnés :

« En engageant plus de 20MF de subventions, le Conseil régional permet aux collectivités d'engager plus de 300MF de travaux d'équipements, un plus pour le BTP régional »⁸⁸⁴.

« (...) la politique foncière régionale participera directement au développement économique en favorisant dans un premier temps le secteur du BTP et en permettant dans un deuxième temps la création d'emplois dans le secteur des services comme dans celui de l'industrie et de l'artisanat »⁸⁸⁵.

⁸⁸² Précisions également que Charles Ginésy est élu conseiller général dès 1961 et P. Rinaldi dès 1973.

⁸⁸³ Note interne du 06/06/86, « Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil Régional », in Archives régionales.

⁸⁸⁴ Politique foncière régionale, Bilan 1987, in Archives régionales.

Le soutien au BTP et aux secteurs économiques est donc mis en avant. Parmi les équipements subventionnés, deux types d'équipement attirent la plupart des financements en 1987 : les logements locatifs sociaux pour un volume total d'investissement de 91MF et les équipements de sports et de loisirs pour un montant d'investissement de 176MF. Parmi ceux-ci notons cette année-là le poids considérable du golf public du Lavandou pour un montant d'investissement de 37MF. Il s'agit là d'un exemple d'acquisition foncière réalisée avec l'aide de la Région au titre du dispositif des réserves foncières en 1985, complétée par la suite en 1987 et réalisé au bénéfice du secteur du BTP et des services touristiques. Au total, c'est une superficie de 58 hectares qu'acquiert la commune du Lavandou pour un montant total 3 867 000 francs avec une subvention régionale de plus de 2,5MF. Cette importante opération donnera lieu à une Commission Foncière itinérante au Lavandou le 24 novembre 1986 présentée en ces termes par le Maire dans la presse locale qui se fait l'écho de l'évènement :

« Jusqu'à ce jour aucune aide régionale, que ce soit pour le port, la zone artisanale ou les divers aménagements que vous avez pu voir dans la commune nous avait été allouée. Vous comprendrez que nous y accordions d'autant plus de prix. (...) Le Lavandou connaît une grande affluence pendant la saison mais les établissements qui y sont implantés ont besoin d'une nouvelle motivation pour ouvrir hors saison. Ce golf sera générateur d'emplois et constituera un instrument de protection écologique en milieu naturel. Il sera un aussi un élément essentiel de la politique de promotion et d'expansion touristique de la commune (...) »⁸⁸⁶.

On le voit, la rhétorique économique joue à plein dans les propos du maire du Lavandou pour légitimer l'intervention foncière régionale. Si cet argumentaire doit être mis en contexte avec le développement des idées néo-libérales sous le second Gouvernement Chirac⁸⁸⁷, ce registre porte également la marque de l'influence du groupe d'intérêt⁸⁸⁸ des promoteurs qui tente alors de convaincre la Région d'intervenir en faveur de l'acquisition de terrains pour les golfs publics. Toutefois, en raison du rétrécissement des ressources de la commission foncière, ce type d'équipement a finalement été exclu des subventions foncières et financé par un programme spécifique dénommé « *Plan golf* »⁸⁸⁹ alimenté par des lignes budgétaires de la commission « *sport et loisirs* » mais géré par le correspondant du service foncier au cabinet du Président, P.T.L. L'analyse des archives des dossiers de ce conseiller du Président fait apparaître une forte proximité avec le milieu des promoteurs dont il apparaît comme le relais privilégié au sein de l'institution régionale. Cette proximité est d'ailleurs critiquée dans les propos des interlocuteurs administratifs rencontrés et ce positionnement flou explique selon nous, sa mise à l'écart progressive. Ce

⁸⁸⁵ Note à l'attention de Monsieur le Président, « Redéploiement et réorientations de la politique foncière », p. 2, in Archives régionales.

⁸⁸⁶ Nice Matin 26/11/1986, « Le golf de Cavalière doit concrétiser l'association de la Région au développement de la commune », plaide M. Fadedà, in Archives régionales.

⁸⁸⁷ Voir sur ce sujet Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, op.cit.

⁸⁸⁸ La notion de groupe d'intérêt est mobilisée ici dans son acception étroite c'est-à-dire comme « *une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs publics dans un sens favorable à son intérêt* » Sabine Sarugger, « Groupe d'intérêt » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir), *Le dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 3^e édition, Paris, 2010.

⁸⁸⁹ Doté d'un montant forfaitaire d'1MF/an, il a financé un golf public par an pendant la durée de la mandature. Ce plan, qui s'appuie sur les préconisations d'un rapport de la DATAR, témoigne de l'orientation de la politique régionale de développement économique vers un tourisme élitiste de haut de gamme que dénonceront de manière virulente les élus régionaux communistes dans la presse.

rôle d'intermédiaire avec le milieu des promoteurs n'est cependant pas nouveau. L'on a déjà souligné l'influence qu'exercent les promoteurs sur les élus locaux à travers l'exemple de Pourrières. Toutefois l'argument économique est ici systématisé et ne se mêle pas aux considérations de protection d'espaces naturels et agricoles comme dans le cas de Pourrières.

De même, ce discours mettant l'accent sur l'efficacité économique se retrouve dans l'intervention foncière régionale pour l'aide à l'acquisition de terrains industriels à destination des collectivités locales, des organismes publics ou des chambres consulaires. Co-instruite par le service « *interventions économiques et du développement des entreprises* », il s'agit d'une subvention de 10F/m² (15F en zone de montagne) dans la limite de 10 hectares par zone d'activité, sans que la subvention puisse dépasser 25% du prix d'achat (HT). Il s'agit d'une subvention moins avantageuse que la subvention à l'achat de terrains pour équipements publics mais qui témoigne du réajustement économique du discours. En témoigne cette intervention du Président de la Commission Foncière lors d'une séance du 5 novembre 1985 :

« (...) La Commission Foncière est devenue une Commission Economique, puisqu'elle a généré 302MF d'investissement qui vont produire de l'emploi. Si la Commission Foncière avait bénéficié d'un budget plus élevée, elle aurait pu favoriser – entre autre –, le BTP et l'agriculture »⁸⁹⁰.

Cette nouvelle orientation économique se fait dans le contexte d'un engouement généralisé pour le modèle de la « Silicon Valley » et de la « Sunbelt » américaine poussé par le groupe d'intérêt de l'immobilier d'entreprise. Conforté par le succès de Sophia-Antipolis, Jean-Claude Gaudin va mandater un jeune élu du Parti Républicain, Jean-Louis Geiger, Président de la Commission Economie et Emploi afin de développer un programme régional de soutien à l'implantation d'entreprises de hautes technologies au sein de technopoles (Sophia-Antipolis à Valbonne, l'Arbois à Aix-en-Provence, Château-Gombert à Marseille, Agroparc à Avignon etc.) dénommé la « Route des Hautes Technologies ». Dans ce contexte, l'action foncière se légitime en mobilisant un répertoire économique. Elle est présentée comme un soutien aux secteurs économiques du BTP, du tourisme et de l'industrie :

« En conclusion, la Commission Foncière doit prendre un nouveau cap et ses objectifs d'intervention seront guidés par la réalité économique et le redressement de la situation de l'emploi au travers de la réalisation d'investissements et d'infrastructures où la Commission sera le point de départ fondamental des projets dans tout le territoire régional »⁸⁹¹.

Il s'agit donc d'un répertoire d'action économique, tournée vers les dépenses d'équipement des communes qui va donc accompagner la logique d'urbanisation des petites communes, contribuant au renforcement du processus de périurbanisation de l'espace régional. De fait, comme le démontrent les analyses économétriques de Laurence Delattre⁸⁹², il existe une corrélation positive en PACA

⁸⁹⁰ Compte rendu Commission foncière du 5 nov. 1987, p. 2, in Archives régionales.

⁸⁹¹ Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil Régional, Note interne du 06/06/1986, in Archives régionales.

⁸⁹² Laurence Delattre, *Analyse des déterminants des choix de préservation des espaces agricoles et naturels dans les politiques locales d'urbanisme*, Thèse pour le doctorat en sciences économiques, Aix-Marseille Université, juin 2013.

entre dépense d'équipement et stratégie de croissance urbaine. L'abandon de la politique d'acquisition des espaces naturels et le recentrage de la politique foncière sur les équipements et le soutien au BTP renforce donc le biais développementaliste de l'action foncière régionale.

2.2.2. La diffusion de nouvelles pratiques de contrôle gestionnaire

A cette légitimation économique s'ajoute la diffusion de pratiques de contrôles gestionnaires vis-à-vis des communes aidées.

Le renforcement des contrôles des projets, la mise en place de panneaux signalétiques, de réunion d'information avec les maires, de communiqués de presse départementalisés ou encore le développement d'outils de gestion spatialisée des subventions constituent autant d'instruments au service d'un répertoire d'action gestionnaire développé par le Président de la Commission Foncière, M.B.

Sous l'appellation « *rigueur de la mise en œuvre de la politique foncière régionale* » est ainsi mis en place un contrôle plus étroit du projet financé qui rompt avec la pratique des réserves foncières :

« Dans le texte de la délibération de la collectivité sollicitant la subvention, devra figurer la nature précise de l'équipement ou de l'aménagement prévu (...) Il ne devra en aucun cas être modifié sans l'accord du Conseil régional sous peine d'engagement du bénéficiaire du remboursement de la subvention. (...) La caducité des subventions de la Région pourra être prononcée lorsque les travaux d'équipement ou d'aménagement devant être réalisés sur les terrains n'auront pas débuté dans un délai de trois ans à compter de la notification du Conseil régional. (...) La collectivité sera amenée à signer une convention avec le Conseil régional dans laquelle seront précisées entre autres les dispositions concernant la modification de l'affectation des terrains et les modalités de remboursement de la subvention en cas de revente »⁸⁹³.

La fin du dispositif de long terme des réserves foncières entraîne donc une pratique plus gestionnaire et de court terme, tournée vers un certain contrôle administratif des dossiers de subventions. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'une gestion bureaucratique mais aussi d'une gestion politique des dossiers dans un contexte d'« *associés-rivaux* » entre Région et Départements où la visibilité de l'intervention régionale est primordiale. L'intervention suivante de M.B lors de la Commission Foncière du 21 juillet 1986 est significative de cette situation :

« M. le Président refuse d'associer les départements car ceux-ci cherchent à faire subventionner des opérations par le CR, dont ils s'attribueront ensuite les mérites »⁸⁹⁴.

Ainsi sous la même rubrique « *rigueur de la mise en œuvre de la politique foncière régionale* » il est précisé que :

« Afin de parfaire l'information sur les interventions du conseil régional, un panneau d'information, indiquant la participation financière du Conseil régional pour l'acquisition du terrain devra être apposé dans le terrain »⁸⁹⁵.

L'importance de cet outil est soulignée par J-L.U animateur de la politique foncière :

⁸⁹³ Politique foncière régionale, « Nouvelles orientations », oct. 1986, p. 5, in Archives régionales.

⁸⁹⁴ Commission Foncière du 21 juillet 1986, p. 3, in Archives régionales.

⁸⁹⁵ Politique foncière régionale, « Nouvelles orientations », oct. 1986, in Archives régionales, p. 5.

« Ca, c'est génial oui y avait le panneau d'info obligatoire avec la photo qui était jointe quand il y avait une opération (...) y avait le panneau d'information à la charge de la commune qui informait que le terrain avait été acheté grâce à la Région donc on a vu fleurir dans toutes les petites communes de la région des panneaux énormes avec marqués : 'ce terrain pour faire la salle des fêtes a été acheté grâce à machin 90% de subvention, merci la Région !' et il y avait la photo du panneau qui était joint pour le paiement si on avait pas le panneau (rires). C'est pour te dire ! ».

Cet outil participe du dispositif de guichet mobile auprès des petites communes. Rappelons que selon Michel Cattla la formule du « guichet unique » ou de « guichet mobile » « se fonde à une logique de service dans laquelle les services publics cherchent à se rapprocher de ceux qu'ils servent »⁸⁹⁶. Le panneau d'information en bois peint de 2,60 mètres de haut par 1,60 mètre de large comprenant un logo de la Région de 1,10 mètre sur 1 mètre, matérialise cette présence de la Région sur le terrain communal qui se rapproche ainsi de ses clients (cf. annexe 2).

A ce dispositif d'information du public s'ajoutent deux autres dispositifs de communication visant à s'assurer du soutien des clientèles départementales. Tout d'abord, l'on note à partir du dépouillement des archives régionales, le développement fréquent de communiqués de presse départementalisés. Alors qu'auparavant ces communiqués de presse étaient publiés lors des déplacements de la Commission Foncière itinérante pour valoriser l'intervention foncière régionale sur le territoire invitant, le dispositif est ici systématisé pour chaque département sans tenir compte de l'itinérance de la Commission et précise le nom du rapporteur départemental. On doit interpréter cela comme la montée en puissance du rôle de ces courtiers départementaux institutionnalisés. Par ailleurs, la Commission Foncière organise des réunions d'information départementales avec les maires de chaque département. Si ces réunions concernent l'ensemble des politiques régionales, les documents d'archives précisent qu'elles concernent en particulier la politique foncière. Ce dispositif d'articule avec le précédent et témoigne de l'importance du travail de courtage départemental réalisé par les élus de la Commission Foncière.

Il doit être rapproché d'un autre instrument de gestion politique des dossiers qui fait son apparition : l'analyse spatiale. Si le développement de ce service tient à un entrepreneur innovant, le développement d'un Système d'Information Géographique permettant la spatialisation des interventions régionales va vite devenir une technique de gestion politique des subventions comme l'explique A.C à l'origine de la création de cet outil :

« Moi, j'étais informaticien, on m'a mis deux ans au placard (...) C'était sous Pezet. (...). Puis, au bout de deux ans, je me suis dit quand même il faudrait faire quelque chose. Ca me travaillait, je cogitais, je me demandais de quoi l'on manquait dans cette maison ? On manquait d'outils spatiaux. On était chargé de faire de l'aménagement de territoire et on manquait d'outils spatiaux. Et je suis parti d'un constat fort simple, c'est que l'on donnait toujours des éléments financiers mais jamais des éléments spatialisés. Je suis alors allé voir (...) J-Y.A. (...) Il m'a dit : « Tu as bien raison, viens chez moi » et je me suis retrouvé à la Direction de l'agriculture car il était à l'époque Directeur de l'Agriculture. Là, on a commencé à spatialiser les subventions, et on s'est retrouvé à faire des constats qui n'étaient pas inintéressants. La première des choses qui intéressait les élus c'était de savoir si on favorisait plus les communes de

⁸⁹⁶ Michel Cattla, *Le Travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007, p. 66.

gauche que les communes de droite. Or, on s'est rapidement aperçu avec cette cartographie qu'il n'y avait pas d'ostracisme politique, c'était à peu près équilibré. Et c'est là qu'on a créé le Service d'Analyse Spatiale » (...) Ca a passionné. J'ai été rattaché à un moment directement au Directeur Général. On se méfiait de ce que je sortais car ça touchait à un domaine politique (...) il y avait un éternel débat qui n'était pas tranché, c'était que les Alpes Maritimes soutenaient que ce qu'ils recevaient de la Région était inférieur à leur participation financière. Ca a permis de faire taire ce débat là car il était faux »⁸⁹⁷.

Le développement d'un service d'analyse spatial permet donc d'affiner la gestion politique des subventions en s'assurant du respect des équilibres partisans et institutionnels. C'est ainsi que le bilan 1987/1988 de la politique foncière est accompagné d'une cartographie des subventions du service foncier sur l'ensemble des communes de la Région (cf. annexe 2). Cette carte en format A3 a été réalisée par le service de l'analyse spatiale le 10 octobre 1988 afin de géo-localiser les subventions foncières à la commune. Les opérations sont indiquées par des croix dont la taille est proportionnelle à la valeur des équipements implantés sur les acquisitions foncières. Tout comme le panneau d'information, l'analyse spatiale des subventions constitue un instrument de gestion de la politique de guichet mobile à destination des communes. Ils témoignent de la stabilisation et du perfectionnement des dispositifs de guichet en même temps que d'une évolution du répertoire d'action. Ce n'est plus l'idéologie bricolée du développement local qui est mobilisée afin de justifier cette intervention foncière mais des techniques de publicité qui attestent de l'objectivité matérielle et scientifique de l'intervention régionale sur le terrain.

Cette objectivité est d'autant plus nécessaire qu'elle rejoint le répertoire gestionnaire de M.B, élu frontiste qui entend démontrer qu'il joue le jeu de la politique foncière régionale :

« La Commission n'avait pas d'a priori politique (...) moi je considérais que c'était une Commission d'ordre technique et je crois que c'est pour ça que Gaudin s'en est toujours félicité, que J-L.U, et qu'à la Région à l'époque j'avais une certaine renommée (...) représentant un parti que beaucoup voulaient mettre à l'index, je ne pouvais pas me permettre de montrer que parce qu'un élu frontiste est là, il allait vraiment bloquer les socialistes, bloquer les communistes, favoriser... je voulais vraiment être lisse »⁸⁹⁸.

Les instruments de gestion signalétiques, les supports de communication (annexe 2), les réunions d'information et les outils cartographiques sont donc mobilisés au service d'un répertoire d'action gestionnaire servant une stratégie politique d'insertion du Front National dans le jeu politique local. Toutefois, ce répertoire d'aide aux communes rurales s'accompagne d'interrogations plus fondamentales de la part des techniciens sur le bien-fondé des modalités de l'intervention foncière régionale.

2.2.3 La routinisation des pratiques et le repli gestionnaire des techniciens

Cette évolution de l'action foncière régionale va entraîner une logique de repli gestionnaire des techniciens, souvent mal vécue.

⁸⁹⁷ Entretien A.C, 30/01/2012, pp. 5 et 6.

⁸⁹⁸ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 8 et 9.

Soulignons au préalable que cette logique est cohérente dans un contexte d'action publique régionale où le foncier ne fait plus guère l'objet d'un investissement important de la part de l'administration régionale. Ainsi, lorsqu'on interroge C.C, Directrice de l'Aménagement du Territoire entre 1988 et 1998 sur la place de l'action foncière dans sa direction, sa réponse est dépourvue d'ambiguïté :

« (...) Une place qui a été pendant un certain temps mineure (...) qui avait ni un rôle totalement stratégique, hein, qui ne définissait pas (...) des objectifs d'utilisation de l'espace, mais (...) l'intervention foncière pouvait être un moyen [pour] un certain nombre de politiques »⁸⁹⁹.

C'est donc dans ce contexte de faible investissement institutionnel que l'action foncière s'est politisée ainsi qu'on l'a vue. Les conséquences de ce changement pour la politique foncière sont de trois ordres : outre le renversement des rôles entre élu et technicien, il se traduit par la nomination d'un nouveau chef de service au profil peu technicien qui va s'investir essentiellement dans l'instruction des dossiers, favorisant ainsi une « *logique de repli gestionnaire* ».

Tout d'abord, comme l'explique le Président de la Commission Foncière, M.B les rôles entre élus et techniciens se sont inversés :

« Ça a changé quand il [J-L.U] est parti, et quand j'ai eu P.T, P.T était membre du Cabinet (...) Il y avait au Cabinet de Gaudin des gens qui suivaient les Commissions mais qui étaient des politiques avant d'être de véritables techniciens, parce que je ne pense pas que P.T soit un haut fonctionnaire, je ne pense pas, et eux ils appréciaient leur poste en tant que politiques, ça ne pouvait pas coller (...) P.T j'étais obligé de lui dire : « Non, je veux pas », alors là j'ai dû prendre un ascendant assez fort, autant je n'ai jamais essayé de prendre un ascendant sur le chef du service J-L.U, autant P.T (...) ne savait rien, donc j'ai repris un peu le rôle de J-L.U, directement les responsables de département ont eu un travail de vérification et d'enquête beaucoup plus poussé parce qu'on n'avait plus la structure qu'avait mise en place J-L.U, et que P. T. n'a jamais mise en place. P.T ne faisait qu'une chose, essayer de me passer des dossiers de ses petits copains politiques, UDF ou RPR »⁹⁰⁰.

Ce passage confirme le couple d'« associés-rivaux » que formait l'élu frontiste M.B avec le « technotable » socialiste J-L.U. La disparition de ce dernier déséquilibre la relation de M.B avec le cabinet du Président et ravive de ce fait la situation de concurrence institutionnalisée que constitue la coalition partisane entre le FN et la droite de gouvernement. Ce changement de rôle est également révélatrice de la politisation de l'administration régionale et souligne en creux l'affaiblissement du rôle du chef de service foncier. J-P.L, le nouveau chef du service foncier ne joue plus désormais le rôle d'animateur de la politique foncière comme le précise le Président de la Commission Foncière M.B :

« Il a été engagé par l'administration Gaudin [il était]UDF (...) J-P. L. était celui qui aurait dû se déplacer pour aller voir les maires, voir avec eux le montage d'un dossier..., mais il n'a pas fait grand-chose. (...) P.T a eu rôle important, parce que c'était la voix de son maître et de son maître politique. (...) mais J-P.L... (...) un gentil garçon mais qui n'a pas eu un rôle important »⁹⁰¹.

⁸⁹⁹ Entretien C.C, 05/07/2012, p. 3.

⁹⁰⁰ Entretien M.B, 05/07/2012, pp. 9-10-11.

⁹⁰¹ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 11.

Sa prise de rôle témoigne également d'une évolution des pratiques institutionnelles de la Région. La fonction de chef de service semble ainsi avoir été victime d'un déclassement institutionnel au profit des directeurs et du cabinet régional. Les propos de sa supérieure hiérarchique, C.C Directrice de l'Aménagement du Territoire témoignent de cette évolution en décrivant ainsi les fonctions de chefs de service de J-P.L :

« Monsieur J-P.L, puisque vous m'en parlez (...) a été chef de service pendant un certain temps (...) il était très impliqué dans l'instruction des dossiers, c'est-à-dire que vous l'interrogez sur un dossier (...) il était vraiment très impliqué sur l'instruction, il vérifiait les fiches, le mètre carré, etc... voilà. (...) Qui était à la fois vraiment sur de la gestion de demandes de subvention, sur une connaissance du terrain, sur une implication dans le rapport avec les élus locaux, et puis donc sur l'organisation et la mise en œuvre administrative des décisions »⁹⁰².

Un de ses collègues de la Direction de l'Aménagement du Territoire qui lui succèdera par la suite au poste de chef du service foncier, M-C.M décrit ainsi son activité :

« J-P.L faisait ce qu'il voulait donc il était toujours par monts et par vaux il instruisait sur le terrain enfin de cette façon-là (...) il était jamais là »⁹⁰³.

Ces deux témoignages en apparence pour une part contradictoires, se rejoignent en réalité sur la dimension de gestion politique que réalisait J-P.L que l'on peut assimiler à une forme de routinisation du dispositif foncier comme le révèle ce témoignage de A.P chargée de mission au service foncier :

« (...) Ce que je pourrais dire de cette époque-là c'est qu'il n'y a pas eu vraiment grand-chose qui a été initié ça a été géré sous l'aspect d'un chargé de mission qui gère ses dossiers quoi, qui ne délégait pas vraiment quoi, qui se déplaçait sur toutes les opérations. Je pense qu'on était vraiment à la dimension du chargé de mission. (...) En fait (...) c'était de la gestion J-P.L a fait de la gestion (...) On lui demandait de passer les dossiers : il allait sur les communes, il mettait les dossiers pour qu'ils passent et voilà...avec un peu tout le monde (...) pour se maintenir ! (...) c'était un simple gestionnaire qui se soumettait (...) vraiment un petit gestionnaire (...) aucune plus-value (...) au fonctionnement du service...C'était vraiment : 'Je prends les dossiers, je pointe puis je vote'. On me demande, je fais plaisir pour me maintenir, par-ci par-là, je fais plaisir à tout le monde... »⁹⁰⁴.

Ainsi, dans le contexte de politisation de l'action foncière que nous avons analysé précédemment, il semble que les techniciens aient cherché à se protéger en surinvestissant la sécurisation des procédures. Le rôle de protection des procédures administratives vis-à-vis des interventions politiques est ainsi plusieurs fois mis en avant par les techniciens du service foncier, comme dans cet extrait de l'entretien avec A.P rédacteur et chargée de mission au service foncier :

« (...) On était (...) dans un domaine d'intervention où c'était quand même ciblé et pointilleux...l'immobilier ce n'était pas quand même n'importe quoi. Il y avait des risques quoi je veux dire et on était suffisamment blindés sur le plan technique pour qu'on nous impose pas non plus n'importe quoi »⁹⁰⁵.

⁹⁰² Entretien C.C, 05/07/2012, pp. 4 et 5.

⁹⁰³ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 25.

⁹⁰⁴ Entretien A.P, 01/02/2012, pp. 5, 6, 10.

⁹⁰⁵ Entretien A.P, 01/02/2012, p. 6.

De fait, entre le début des années 1990 et 1999, le rôle des techniciens du service foncier va évoluer vers un rôle moins animateur et plus gestionnaire. Parmi les délibérations foncières adoptées par l'institution régionale, deux d'entre-elles concernent ainsi uniquement la question de la gestion des conventions foncières entre la Région et les communes. La délibération du 13 juillet 1995 concerne la procédure de conventionnement et avait comme objectif affiché de « *garantir la plus grande rigueur et une totale transparence tout en réduisant les délais de paiement des subventions* »⁹⁰⁶. Concrètement cela se traduit par la multiplication des dispositifs de contrôle répété des dossiers de la part des techniciens. Citons notamment :

- ↗ La rédaction de la convention liant la commune et la Région sur la base de l'acte de vente et non la promesse de vente comme précédemment ;
- ↗ La publication de la convention au service des hypothèques par la Région et non par la commune comme par le passé afin d'être informé du suivi des conventions en cas de changement d'affectation des terrains ;
- ↗ La mise en place d'un contrôle préalable de la Région par le service juridique avant transmission à la commune aux fins de signature.

Ce dispositif s'avère à l'usage lourd à gérer pour un petit service dont les effectifs se répartissent en 1998 en 2 agents catégories A (chef de service et chargé de mission), 2 agents de catégorie B dont 1 à temps partiel, 2 agents de catégorie C (secrétaires) et 1 agent contractuel gérant chaque année un volume de dossiers évalué à 270 dossiers si l'on inclut les dossiers en cours d'instruction ou ayant abouti à une décision d'aide. De fait, cette nouvelle procédure de conventionnement se traduit par une évolution des tâches au sein du service comme en témoigne cette note de la chef de service M.-C.M datée du 6 septembre 1999 au Directeur Général des Services :

« (...) *La gestion très administrative des dossiers ne laisse que peu de disponibilité pour les réflexions (le responsable du service assure pour une très large part – le tiers environ – l'instruction des demandes de subvention)* »⁹⁰⁷.

Cet état des lieux est confirmé par une note antérieure d'un agent, P.C, faisant part des difficultés rencontrées dans l'exécution de cette nouvelle procédure de conventionnement dès 1996, et dont nous reproduisons ici l'argumentaire :

« *Depuis mon arrivée au service foncier le 30 mai 1994, je suis notamment chargé de la gestion des procédures des conventions, établies entre la Région et les collectivités bénéficiaires de subventions pour acquisition foncières. Cette mission a radicalement changé de nature depuis que le Conseil régional a adopté, le 13 juillet 1995, de nouvelles conventions-type et en a modifié les règles de gestion administrative. (...) Durant le printemps et le début de l'été 1995, j'ai consacré une partie importante de mon temps à l'élaboration des nouveaux projets de conventions-type (...) A titre d'exemple, l'élaboration d'un brouillon de convention nécessite entre 3 heures et trois jours de travail à temps complet selon la complexité du dossier. (...) Onze mois après l'entrée en vigueur du nouveau système, le bilan se caractérise par un retard important dans*

⁹⁰⁶ Note interne de 1999 intitulée « Bilan de la procédure de conventionnement », in Archives régionales.

⁹⁰⁷ Note de M.-C.M en date du 6 septembre 1999 au DGS de la Région, in Archives régionales.

l'accomplissement des tâches qui m'ont été confiées. (...) Depuis cette date [le 13 juillet 1995], le Service foncier est chargé de l'élaboration intégrale des conventions et de leur suivi jusqu'à la publication aux Hypothèques effectuées par ses soins. Il convient de rappeler à ce propos que les nécessités de la publicité foncière ont conduit à établir des conventions beaucoup plus complètes et donc plus complexes que les anciennes, se caractérisant notamment par une extrême précision dans les indications parcellaires, les origines de propriété, les références de publication antérieures ainsi que par le respect d'un formalisme très sophistiqué exigé par les Conservations des Hypothèques. Ainsi, à bien des égards le travail d'élaboration et de suivi des nouvelles conventions s'apparente-t-il au travail d'un notaire, ces conventions devant revêtir au plus près la forme des actes authentiques. La responsabilité accrue du Service Foncier en la matière a conduit à l'instauration d'un pré-contrôle des projets de conventions par le Service Juridique (...) source de retards, de travail supplémentaire pour le Service Foncier en vue de « reprise de détails » sans pour autant apporter de garantie quant au bon achèvement de la procédure »⁹⁰⁸.

L'agent poursuit la description des difficultés de fonctionnement que cela génère en pointant l'accroissement quantitatif de la charge de travail et la complexité accrue du travail, en soulignant que *« cette multiplication des tâches et leur complexité croissante expliquent pour l'essentiel, les difficultés éprouvées et les retards constatés »* dans un contexte de *« faiblesse de l'effectif dont dispose le service »*. De fait, les retards de paiement vont s'allonger comme le mentionne une note de 1999 faisant le bilan de cette nouvelle procédure de conventionnement : *« de juillet 1995 à décembre 1997, 88 opérations ont été traitées jusqu'à la proposition de paiement, soit 27% des opérations votées »*⁹⁰⁹. Cette situation va alimenter les récriminations récurrentes des grands élus qui vont s'interroger sur les retards de paiements que subissent leurs affidés. Dans cette situation, P.C se retrouve en difficulté professionnelle : la comparaison avec le travail d'un « notaire » témoigne de cette atteinte à l'identité professionnelle des chargés de mission du service qui est vécue comme une souffrance. Ainsi P.C justifie son argumentaire par un registre mobilisant les valeurs et la grandeur de l'identité du fonctionnaire :

*« Je crois de mon devoir et de mon intérêt de vous faire savoir qu'en tant que fonctionnaire territorial attaché à l'exigence de qualité du service public que sont en droit d'attendre de notre part les partenaires de la Région, et soucieux du bon déroulement de ma carrière professionnelle, je vis très mal la situation actuelle. D'une part en effet, la crédibilité de la Région auprès de ses partenaires risque de se trouver affectée. D'autre part, les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de ma mission pourraient m'exposer à d'éventuelles mises en causes de mes compétences professionnelles. (...) Ce système a entraîné une modification quantitative et qualitative des missions du service foncier qui est passé du stade d'un service essentiellement instructeur à celui d'un service à la fois instructeur et gestionnaire de la procédure menant au mandatement, ces deux volets pouvant être évalués respectivement à 60% et 40% de son activité »*⁹¹⁰.

On retrouve dans ces propos la « *logique de repli gestionnaire* » identifiée par la sociologie des organisations et caractérisant la clôture du travail sur des pratiques routinisées au détriment de l'ouverture au public⁹¹¹. C'est, en d'autres termes, le constat que dresse un cabinet de consultants qui

⁹⁰⁸ P.C, Note d'activité en date du 17 juin 1996 à l'attention de J-P.L, in Archives régionales.

⁹⁰⁹ Note interne de 1999, « Bilan de la procédure de conventionnement », in Archives régionales.

⁹¹⁰ P.C, Note d'activité en date du 17 juin 1996 à l'attention de J-P.L, in Archives régionales

⁹¹¹ Ce sujet a été abordé par de nombreux auteurs de la sociologie des organisations (March et Simons, Peter Blau, Robert-K. Merton). On se propose ici de retenir la définition que lui donne Xavier Pons à partir d'un travail sur un objet proche de notre terrain d'enquête : les politiques régionales en matière éducatives. L'auteur définit ainsi le repli gestionnaire comme caractérisant « l'ensemble des choix, techniques, pratiques et organisationnels, qui amènent des acteurs, plus ou moins malgré eux, à privilégier des activités qu'ils ont déjà l'habitude de réaliser ou qui relèvent explicitement de tâches de gestion. Le repli gestionnaire se traduit ainsi par une perte des vues et des buts en valeur de

accompagne l'ensemble des services de la Région dans la réalisation d'un auto-diagnostic sur le service foncier à l'occasion de la mise en place des 35 heures :

« Le service se retrouve souvent sur le fil du rasoir (...) Cette situation est préjudiciable car outre les risques d'erreur et le manque de recul, elle met les agents dans une situation inconfortable qui conduit à un questionnement sur le sens de son travail et à une certaine démotivation. Certaines missions ne sont pas assurées (...) La gestion très administrative des dossiers ne laisse que peu de disponibilité pour les réflexions (...) »⁹¹².

Ce diagnostic sur l'évolution du service foncier n'est pas isolé. Les missions du service foncier apparaissent désormais divisées en deux grandes catégories de tâches que décrit le rapport d'activité pour l'année 1998 :

« Outre l'instruction des dossiers qui donne lieu à une répartition géographique principalement entre le chef de service et deux agents, le service a en charge la procédure de conventionnement et le suivi des opérations votées qui est assurée par un agent »⁹¹³.

De leur côté, les élus se plaignent des retards de paiement liés à cet alourdissement des tâches administratives et au printemps 1999 M-C.M, chef du service foncier est mandatée pour réaliser un bilan de la procédure de conventionnement :

« Quand on a fait le bilan au moment du changement de la mandature (...) je crois qu'à la session de juin (...) le (...) Front National (...) avait demandé un bilan des acquisitions foncières on avait 900 ou 1 000 opérations (...) donc y avait tout une procédure on avait envoyé un courrier à tous les maires pour savoir où en était les opérations comment c'était passé ça... ça a été une période horrible pour moi (...) ça a duré toute l'année (...) dans les commissions permanentes 1999-2000 voire peut-être 2001 après on a botté un peu en touche parce que il y a certains élus qui n'ont pas apprécié qu'on fasse un contrôle (...) en gros aussi les élus de la commission ont compris quand il y a 80 ou 90% des choses qui se passent normalement bon après le reste c'est à voir avec le politique... »⁹¹⁴.

Ce bilan qui porte sur 700 opérations entre 1987 et 1997 avec un taux de réponse de 85%, fait apparaître un taux de réalisation des projets de 88% *« parce que le but ce n'était pas tant d'acheter, c'était de réaliser l'équipement pour lequel on avait voté la subvention pour l'acquisition foncière... »⁹¹⁵*. Ces bons résultats vont justifier la réforme de la procédure foncière adoptée lors de la séance plénière du 18 mars 1999⁹¹⁶ supprimant la publication de la convention aux Hypothèques (l'engagement des contractants est désormais déclaratif), régularisant rétroactivement 263 opérations et mettant en place un traitement spécifique des opérations voté à la commission permanente du 18 mars 1999 afin de récupérer le retard accumulé. Si cette réforme de la procédure foncière va entraîner un gonflement provisoire du budget foncier en 1999 et en 2000, elle va cependant affranchir pour partie les techniciens du service foncier des

l'action au profit d'une concentration sur sa fonctionnalité » Xavier Pons, « Les statistiques scolaires : vers une science du gouvernement régional ? », p. 113, in Elvire Bornad, Martine Mespoulet, Eric Verdier, *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala, Science Po Aix, 2011.

⁹¹² Restitution des « auto-diagnostics » par service, 01/07/1000, in Archives régionales.

⁹¹³ Rapport d'activité du service foncier 1998, in Archives régionales.

⁹¹⁴ Entretien M-C.M, 28/08/2011, pp. 22-23.

⁹¹⁵ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 2.

⁹¹⁶ D'autant plus que ces conventions n'avaient pas de dates limites ce qui les rendaient également illégales.

tâches de gestion en leur permettant de se repositionner par la suite sur d'autres activités d'expertise (comme nous le verrons dans la seconde partie).

2.3. Des propositions de réformes mises en échec

Si ce processus de routinisation bureaucratique bloque tout changement d'envergure, il n'empêche pas pour autant que des propositions de réformes voient le jour. Quatre propositions vont ainsi être avancées par J-L.U qui témoignent d'une remise en cause des modalités de l'intervention foncière régionale bien qu'elles n'aient pu voir le jour. D'abord la proposition de constituer un patrimoine foncier régional ; ensuite la proposition d'un volet foncier au contrat de plan ; puis la tentative de monter un observatoire régional du foncier ; enfin la proposition de créer un établissement public foncier. Toutes ces propositions vont échouer.

2.3.1. L'hypothèse de réserves foncières régionales

La première proposition de J-L.U consiste à développer une conception patrimoniale de la politique foncière régionale. Dans cette perspective, la Région ne distribuerait plus des subventions mais se doterait d'un patrimoine foncier, devenant propriétaire de terrains à l'image des Départements, des Communes ou encore du Conservatoire du Littoral. Dans cet entretien, J-L.U explique comment cette idée lui est venue de son expérience d'adjoint aux finances⁹¹⁷ mais également de la politique d'acquisition du Conservatoire du Littoral :

« A Saint-Maximin et j'étais adjoint aux finances et on passait à la M 14 tu vois le rapport et donc moi je disais si tu veux au niveau d'une commune c'est le basculement de la conception publique à la conception (...) capitalistique pour être plus précis de la collectivité (...) c'était la M 71 qui est passée ici en disant (...) le capital social d'une collectivité territoriale ça veut dire qu'une collectivité territoriale ne peut pas être qu'un instrument de redistribution en direction des associations ou des collectivités territoriales d'un autre niveau (...) et c'est à ce moment-là que je me suis posé la question : pourquoi on passe notre temps à filer des ronds à des communes alors que on pourrait acheter. Vous avez envie de vous payer un espace vert ? (...) On achète les terrains et on avait la propriété de la Région machin ! (...) c'est le début du Conservatoire du Littoral qui devenait propriétaire (...) donc ça incitait la Région à s'engager plus fortement dans le Conservatoire du Littoral (...) c'est à cette époque-là on s'est dit ben finalement (...) pour conserver il vaut mieux être propriétaire »⁹¹⁸.

C'est cette orientation que développe J-L.U dans une note en date du 6 juin 1986, sous la rubrique « constituer un patrimoine régional ? » :

« Le Conseil régional est aujourd'hui devenu une collectivité de plein exercice. Jusqu'à ce jour en matière d'intervention foncière, il n'avait pas la capacité juridique de se constituer un patrimoine foncier et avait choisi

⁹¹⁷ On mesure ici l'importance du profil de « technotable » qui fait nourrir la circulation des conceptions et pratiques d'action publique.

⁹¹⁸ Entretien J-L.U, 12/12/2011, pp. 8 et 9.

d'intervenir au travers des collectivités locales de la Région. La redéfinition et le redéploiement de la politique foncière peuvent être l'occasion de débattre de cette question »⁹¹⁹.

Toutefois, les éléments de cadrage du débat relatif aux nouvelles orientations de la politique foncière lors de la Commission Foncière du 17 juin 1986 font un certain nombre d'objections à cette orientation en mobilisant un argumentaire relatif aux compétences régionales :

« Ce n'est pas son rôle. Elle doit en priorité investir. Elle devrait constituer un service du patrimoine ce qui entraîne des frais de gestion, de fonctionnement, d'assurance, d'entretien. (...) Il faut orienter le débat pour rejeter ce type de formule »⁹²⁰.

Cette orientation n'est pas en adéquation avec le répertoire d'action économique et gestionnaire d'aide aux communes au fondement de la régulation néo-clientélaire. C'est pour cette raison que cette proposition est rejetée comme le reconnaît lucidement J-L.U :

« Je pense que les Régions en France n'ont pas fait le choix, elles ont continué à être un centre de redistribution (...) ça a pas attiré beaucoup l'attention parce que on était dans une logique de soutien aux mairies de redistribution du simple budget de la Région en direction des collectivités territoriales et puis je te passe le système électoral parce que tout ça, ça fait partie de la même logique (...) parce que c'était la logique la Région elle était là pour redistribuer du pognon »⁹²¹.

Cette logique est tellement prégnante que l'institution régionale n'achète même pas de terrains pour ses propres équipements comme le constate ironiquement J-L.U à propos des lycées :

« (...) On n'a jamais acheté des terrains on finançait même les communes pour qu'elles mettent des lycées et qu'elles nous refilent des terrains alors c'est (...) les premiers lycées liés à la compétence de la Région se sont souvent implantés sur des terrains (...) sur la commune payés par la Région (rires) »⁹²².

2.3.2. Une volonté régionale de contractualisation foncière avec l'Etat

A côté de cette question d'un éventuel patrimoine régional, J-L.U va porter l'idée d'un volet foncier lors de la négociation de la seconde génération des contrats du Contrat de Plan Etat-Région (1989-1993) comme en témoigne cette note interne probablement rédigée par ses soins en 1988 ; on peut lire ce plaidoyer en faveur d'un volet foncier du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) :

« Depuis mars 1986, la politique foncière a été recentrée. Ses interventions ont fait l'objet d'un redéploiement en faveur des équipements publics. Récemment, elle a été renforcée par la mise en œuvre de l'appui à l'acquisition de terrains industriels (dans le cadre des Pôles technologiques, des zones d'entreprises). (...) Il a semblé donc important que l'aspect foncier d'une politique d'aménagement du territoire soit pris en considération dans le cadre du Contrat de Plan en cours de négociation avec l'Etat »⁹²³.

⁹¹⁹ Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil régional, Note interne du 06/06/1986, in Archives régionales.

⁹²⁰ Compte rendu de la Commission Foncière du 17 juin 1986, Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique Foncière du Conseil régional du 1986, p. 6, in Archives régionales.

⁹²¹ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 9.

⁹²² Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 10.

⁹²³ Note interne, « Politique foncière et contrat Etat-Région », in Archives régionales.

Toutefois, lors de la Commission Foncière du 20 septembre 1988, P.T, conseiller technique au cabinet du Président en charge du foncier déclare que :

« (...) Des négociations Etat-Région ont eu lieu concernant l'élaboration d'un contrat Etat-Région, avec un volet purement foncier. Or, cette proposition n'a pas été retenue par l'Etat. Il a donc paru plus judicieux à la Région d'inscrire le foncier à l'intérieur des opérations qui, elles, avaient des chances d'être retenues par les services de l'Etat. La Commission Foncière s'est donc inscrite dans des opérations concernant la Route des Hautes Technologies, l'habitat au niveau des surcoûts fonciers dans les centres anciens, l'autoroute du Val de Durance. D'ores et déjà, le volet foncier des pôles technologiques est retenu pour 25MF »⁹²⁴.

Apparaît ici, l'objectif stratégique de cette négociation qui consistait, dans un contexte de difficultés financières, à pouvoir décupler l'effort d'aide au foncier grâce au co-financement de l'Etat. Cet objectif, on l'a vu, n'est que très marginalement atteint.

2.3.3. Le projet avorté d'une observation foncière partenariale

Par ailleurs, se pose à nouveau la question d'un observatoire foncier qui avait été évoquée lors de la création de l'EPR en 1974 ainsi que nous l'avons vu précédemment. Là encore, c'est à la suite d'une initiative des services de l'Etat sur le suivi de l'offre foncière dans la région que ce projet d'observatoire est élaboré. Il est en effet évoqué lors d'une réunion exceptionnelle de la cellule économique régionale du BTP le 6 juillet 1987 à Mandelieu en présence du ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, Pierre Méhaignerie et du Président de la Région Jean-Claude Gaudin. Ce projet est débattu lors de la Commission Foncière du 14 décembre 1988 où J-L.U expose les lignes directrices de ce dispositif d'observation en présence de Monsieur Dominique Becker, Directeur Régional de l'Equipement :

« (...) Plus on avance dans la décentralisation, plus on s'aperçoit que ces lois ne permettent pas dans leur application d'avoir une vue d'ensemble des problèmes d'aménagement du territoire, et qu'on assiste plutôt à un accolement de décisions des communes les unes après les autres. (...) Le Conseil régional étant une collectivité relativement jeune, il ne bénéficie pas d'informations suffisantes sur l'impact des politiques qu'il mène, ce qui l'oblige à se fier aux statistiques fournies par des organismes extérieurs. Il est donc indispensable qu'il bénéficie d'un certain nombre d'indications pour vérifier la cohérence des interventions qu'il mène. (...) cet observatoire est une initiative du Conseil régional PACA [en] partenariat avec l'Etat et aussi avec les professionnels du Bâtiment »⁹²⁵.

De ce dialogue entre collectivités et professionnels, « doit découler un partenariat entre collectivités et agents économiques ce qui permettra d'éviter le repliement de chaque collectivité sur ses compétences, de dépasser la juxtaposition d'initiative sur un même territoire, de multiplier les opérations où collectivités et professionnels du secteur public et privé, mettent en œuvre un partenariat »⁹²⁶. En dépit des réticences de certains élus qui perçoivent le projet d'Observatoire Foncier Régional comme un concurrent potentiel de la Commission Foncière, le projet est adopté à l'unanimité des élus de la

⁹²⁴ Compte-rendu Commission foncière du 20 septembre 1988, p. 2, in Archives régionales.

⁹²⁵ Compte-rendu de la Commission Foncière du 14 décembre 1988, p. 3, in Archives régionales.

⁹²⁶ Observatoire Foncier Régional Provence-Alpes Côte-d'Azur, Dossier de Présentation, novembre 1988 in Archives régionales.

Commission avec la présence active du Directeur Régional de l'Équipement. Si les bases d'une statistique régionale en matière foncière semblent être en passe d'être posées, le projet qui devait être mis en place en 1992 échouera cependant en raison des ambitions trop grandes et mal calibrées du projet :

« (...) A un moment donné on avait tenté on avait dit peut être ce serait mieux de monter un système d'observation foncière alors on avait la grille de lecture pour monter l'observatoire c'est-à-dire les DIA [Déclarations d'Intentions d'Aliéner], les fichiers des notaires les machins et tout ça...Le problème c'est que bon tu as vu combien ils sont en Ile-de-France il aurait fallu fusionner tout ça, créer un instrument avec le privé et le public et monter un observatoire foncier régional bon...Est-ce que c'était la bonne échelle ? Moi, je ne trouve pas. C'est un peu gros donc en Ile-de-France c'est les seuls je crois »⁹²⁷.

Contrairement aux exemples d'Ile-de-France, ou encore du Nord-Pas-de-Calais qui avait servi de modèle à ce projet, l'expérience échouera faute d'avoir été vraiment investie financièrement et techniquement par les services de l'Etat (à l'image du volet foncier du contrat Etat-Région) et portée politiquement du côté du Conseil régional. En témoignent les propos du Président de la Commission Foncière, M.B :

« (...) On avait quand même pas mal de travail... Si on me l'avait proposé, si on me l'avait proposé tout ficelé, j'aurais été très partisan »⁹²⁸.

Plus fondamentalement, ainsi qu'on le perçoit à travers les objectifs de l'observatoire, ce dispositif partenarial sous la forme d'association loi 1901 aurait entraîné une évolution assez fondamentale des modes de travail dans un sens coopératif qui ne cadrerait pas avec le contexte d' « associés-rivaux » entre une Région en émergence et attachée à ses nouvelles prérogatives de collectivités, des Départements dont le poids politique et financier allait croissant et des services de l'Etat encore peu adaptés au nouveau contexte de décentralisation.

2.3.4. Le retour en grâce du projet d'Etablissement Public Foncier ?

Ce sont les mêmes raisons qui expliquent l'échec de la relance du projet d'EPF par J-L.U, chef du service foncier ainsi qu'il en témoigne :

« (...) C'est à ce moment-là, à cette période-là qu'on a parlé de l'Etablissement Public Foncier parce que y avait la Basse Seine c'est ça le premier (...) je pensais que c'était le moment (...) on était allé les voir, ça avait l'air vachement intéressant...Et puis moi j'avais proposé ça à Gaudin en disant : 'Bon si on veut élargir les critères, si on veut (...) alléger la charge budgétaire...'. Parce que bon c'était toujours dans le débat si tu veux (...) alors déjà y avait un truc qui plaisait pas c'est le principe de la taxe para fiscale (...) un truc un peu en dehors de la Région parce que l'Etablissement Public Foncier c'est quand même une annexe de la Région, c'est un satellite, c'est pas la Région elle-même. Donc on n'aurait pas pu opérer de la même façon [avec] des critères peut être plus prégnants (...) alors y a eu tout un débat quand on a lancé l'idée ; alors les Départements ont dit : 'Mais pourquoi on ferait pas nous ?'...Bon c'était un tel merdier qu'on a laissé tomber... »⁹²⁹.

⁹²⁷ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 22.

⁹²⁸ Entretien, M.B, 05/07/2012, p. 36.

⁹²⁹ Entretien J-L.U, 12/12/2011, p. 12.

Le rétrécissement du budget de la politique foncière régionale est donc à l'origine du retour de la solution EPF qui se heurte cependant aux mêmes réticences de la part des élus régionaux comme en témoigne l'entretien de M.B, président de la Commission Foncière :

« Je pense que c'est enlever des prérogatives à la Région, voilà. Je pense que tout cela devrait pouvoir se faire avec des (...) fonctionnaires à la Région (...) j'estime que ses prérogatives elle doit les assumer elle-même et s'organiser pour les assumer »⁹³⁰.

Concurrence avec les Départements, volonté de contrôler la distribution de la ressource et revendication d'une forme de souveraineté régionale telles sont les raisons qui expliquent le nouvel échec de cette proposition. Toutefois, l'idée d'un patrimoine foncier régional, d'un observatoire foncier régional partenarial et a fortiori la proposition d'un établissement public foncier régional témoignent d'une progressive remise en cause du modèle de la politique foncière régionale telle qu'il avait été conçu par les techniciens de l'EPR.

En conclusion de ce troisième chapitre. La décentralisation contre l'action foncière régionale

Au terme de ce chapitre, on peut constater que la décentralisation a affecté le gouvernement régional et l'action foncière de manière paradoxale.

Le recentrage des politiques régionales autour des grandes compétences et surtout la majorité politique instable issue des élections de 1986 fragilisent les bases du modèle de redistribution néo-clientélaire sur lequel s'est bâtie l'action foncière et apparaît comme un facteur de déstabilisation. De fait, une succession d'évolutions va affaiblir sa puissance redistributive : épuisement des réseaux relationnels des « *technotables* », contractualisation et spécialisation des compétences régionales, développement d'une logique d'« *associés-rivaux* » avec les Départements... Le rétrécissement des ressources clientélares est cependant compensé par l'attribution, suite aux élections régionales de 1986, de la Commission Foncière à un élu frontiste en quête de légitimité et d'enracinement local, ce qui va permettre de pérenniser cette politique foncière au prix d'un ajustement du répertoire d'action dans un sens économique et gestionnaire d'aide à l'équipement des communes.

Cependant, « *l'indépendance* » de la politique foncière va progressivement être remise en question à la faveur d'une présidentialisation de la Région synonyme de politisation dans un contexte de majorité instable. Les règles de l'échange politique font alors l'objet d'arrangements multiples au service d'une logique de compromis politiques qui va redéfinir les rôles des élus et des techniciens, ces derniers abandonnant leur rôle de « *technotables* » au profit d'une logique de repli gestionnaire. L'action foncière est ainsi régie par des procédures de plus en plus précises et prescriptives⁹³¹ témoignant d'une appropriation et

⁹³⁰ Entretien M.B, 05/07/2012, p. 12.

⁹³¹ Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales, « *Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des*

d'une routinisation par les acteurs administratifs. De ce point de vue, l'on peut considérer que le jeu coalitionnel du gouvernement régional, sous la forme d'accords de gouvernement, formels et informels, a contribué paradoxalement à la réussite de l'institutionnalisation c'est-à-dire à « *un phénomène de structuration impliquant l'émergence de structures de jeux propres* »⁹³² à celle-ci, produisant des comportements chez les acteurs qui les ont intégrées.

Toutefois, en limitant fortement les marges d'action de la politique foncière, ces nouvelles contraintes bureaucratiques portent en elles les prémisses sa réforme. Ainsi, bien qu'elles ne soient pas en cohérence, les différentes propositions réalisées par le chef de service, témoignent de la remise en cause du modèle de politique foncière militante mis en place par l'EPR et amorce ainsi un processus de changement qui va être poursuivi par ses successeurs.

comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe ainsi lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives », Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005. p. 98.

⁹³² Alain Faure, Compte rendu-Olivier Nay, « La Région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional », *Revue française de Science Politique*, année 2000, vol.L, n°3, pp. 543-545.

D'abord conçue et élaborée par les hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement dans un contexte de régionalisation fonctionnelle marqué par une idéologie néo-jacobine de la décentralisation, l'action foncière régionale va ensuite se déployer sous un format alternatif qui témoigne de l'émancipation des élus locaux et de leurs équipes.

La politique foncière menée à partir de 1974 par l'Etablissement Public Régional (EPR) constitue ainsi une forme d'expérimentation de la décentralisation au niveau régional. Modèle de politique décentralisée que portera par la suite Gaston Defferre, la politique foncière est portée par de jeunes équipes de techniciens qui entendent maîtriser le développement des petites communes afin de réaliser l'utopie soixante-huitarde du « *Vivre et travailler au Pays* ». Cette politique régionale va ainsi paradoxalement accompagner le processus de rurbanisation et de reconquête des campagnes provençales dans les années 1970 contribuant à l'invention d'une nouvelle identité régionale à base résidentielle.

Concrètement, l'action foncière se décline sous la forme d'une politique de « *guichet mobile* » qui irrigue en cascade d'abord une vaste clientèle d'élus locaux affidés à Gaston Defferre et au-delà des clientèles électorales, notamment agricoles, tiraillées entre la logique de protection de l'espace et l'attrait du développement par la rente foncière. Cette politique de redistribution de ressources va permettre de conforter le leadership régional de Gaston Defferre et de relayer l'action régionale sur le terrain par la construction d'un vaste réseau de techniciens du développement local engagés dans une intense activité d'intermédiation. Ce processus va participer à la notabilisation d'une génération de jeunes techniciens régionaux devenus « *technotables* », ces courtiers devenant à leur tour patron d'équipes municipales et notables ruraux, spécialement à la faveur des élections municipales de mars 1977. L'action foncière a ainsi été au cœur d'un processus de production d'une nouvelle élite régionale du développement local.

Comme l'a analysé Olivier Nay⁹³³ l'action publique régionale constitue ainsi une ressource pour l'enracinement d'élus locaux de second rang tout en consolidant les grandes notabilités départementales. En effet, l'institutionnalisation de l'action foncière régionale construite sur un compromis historique entre notables marseillais et alpins, respecte les cadres hérités du pouvoir départemental, l'attribution des subventions se faisant sur la base de critères informels d'équilibre du pouvoir départemental. On a ainsi proposé pour qualifier cette régionalisation hybride de l'action foncière, de parler d'un « échange politique régional néo-clientélaire » qui produit d'abord de la légitimité au profit des acteurs intermédiaires, ensuite de la confiance entre institutions départementales et locales associées au dispositif et enfin du consensus clientélaire. Cet « échange politique néo-clientélaire » produit des pratiques et des

⁹³³ O. Nay, *La Région, une institution*, op.cit.

routines institutionnelles spécifiques dont le dispositif de la Commission Foncière itinérante constitue sans doute l'exemple-type.

L'économie générale de cette politique explique qu'avec l'arrivée d'une coalition partisane associant droite classique et Front National en 1986, l'action foncière régionale va être mobilisée comme une ressource privilégiée d'incorporation au jeu politique local par le Front National. Le guichet mobile de la politique foncière régionale va alors permettre à des élus frontistes comme le Président de la Commission Foncière de se construire un profil gestionnaire et consensuel qu'ils mobiliseront par la suite afin de s'enraciner localement. Ces nouveaux élus régionaux frontistes vont bénéficier ainsi du même processus notabiliaire que les « *technotables* » du développement local dont ils sont les alliés paradoxaux, bien qu'ils amendent le répertoire d'action de la politique foncière dans le sens plus économique et gestionnaire de l'aide aux communes.

Toutefois, cette usage qui reposait sur la coopération inter-institutionnelle entre Départements et Région va être progressivement remise en cause dans le contexte de décentralisation de la Région. D'une part, la logique de spécialisation des blocs de compétences va rétrécir les ressources clientélares tandis que vont se développer des comportements d'« *associés-rivaux* » avec les Départements dont l'action foncière est complémentaire à celle du Conservatoire du Littoral. D'autre part, cette alliance partisane va progressivement céder du terrain face à la montée en puissance de l'équipe du Président de Région, Jean-Claude Gaudin, qui va centraliser la gestion politique des dossiers et supprimer la Commission Foncière en rattachant le service foncier à la Commission Aménagement du Territoire lors de son second mandat. Intervenant dans un contexte de majorité relative très instable pour la majorité RPR-UDF, cette évolution va en quelque sorte favoriser la conversion politique de l'action foncière désormais mobilisée au profit de compromis politiques multiples, institutionnalisant des pratiques d'arrangements dénommés « *dossiers signalés* ». Ainsi alors qu'elle était revendiquée auparavant comme une action publique technique et consensuelle, elle va donc se politiser, alimentant en retour une logique de repli gestionnaire des techniciens dont le rôle d'animateurs va peu à peu céder la place à celui de gestionnaire notarial des dossiers de subventions. Toutefois, cette routinisation gestionnaire de l'action foncière va progressivement rigidifier le système de distribution des subventions au point de rendre nécessaire son déverrouillage en 1999.

Partie 2.

L'institutionnalisation d'une action foncière multi-niveaux (1998-2013)

Les contraintes du gouvernement régional va déplacer le débat autour de la politique foncière dans d'autres instances. C'est ainsi qu'autour de la Préfecture de région un groupe de professionnels de l'aménagement va se mobiliser autour de la question métropolitaine plaidant en faveur d'une planification métropolitaine comprenant une action foncière spécifique. La sortie de champ de cette nébuleuse réformatrice⁹³⁴ engagée auprès du nouveau Président de Région à la faveur de l'alternance régionale de 1998 va modifier l'échelle de ce projet désormais envisagé au niveau régional dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006. Si la contractualisation de cette nouvelle action foncière multiniveaux est facilitée par des relations personnalisées et des productions expertes, son exercice est mis à l'épreuve par la concurrence Départements/Région lors d'une conjoncture critique qui permet *in fine* de stabiliser les règles de fonctionnement d'une nouvelle bureaucratie régionale spécialisée dans l'action foncière : l'établissement public foncier PACA (chapitre 4).

Ce décloisonnement multiniveaux correspond ainsi à une phase d'apprentissage collectif qui inaugure un processus de catégorisation savante et bureaucratique du foncier. L'action foncière est alors mise en administration par une agence régionalisée développant une instrumentation foncière spécifique qui pérennise cette nouvelle action foncière multiniveaux en jouant sur sa moindre visibilité. Dépolitisation, fiscalisation et contractualisation sont les maîtres mots de cette mise en administration qui confère aux dirigeants de l'établissement public foncier PACA (EPF PACA) un pouvoir de régulateur d'interfaces. Cette catégorisation bureaucratique s'accompagne d'une catégorisation savante entreprise par des cadres intermédiaires de la Région qui scellent ainsi une alliance durable avec les dirigeants de l'EPF PACA. La mobilisation de l'expertise militante des études foncières, progressivement naturalisées en savoir de gouvernement, permet la fabrique d'une grammaire consensuelle de la gouvernance foncière régionale stabilisant les pratiques et les représentations et élargissant le périmètre d'action des techniciens régionaux (chapitre 5).

⁹³⁴ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, éd. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1999.

Chapitre 4

La contractualisation de l'action foncière régionale (1998-2004)

En 1990, suite aux résultats du recensement de l'INSEE témoignant du déclin démographique et économique de Marseille, deux techniciens du SGAR (Secrétariat Général pour l'Aménagement Régional de la Préfecture de région) lancent le Club de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM). Leur objectif est d'interpeller les responsables politiques locaux sur la nécessité de construire une échelle métropolitaine d'action publique afin de renforcer l'attractivité de la métropole marseillaise dans un contexte de mondialisation où Gênes et Barcelone sont en concurrence avec Marseille⁹³⁵.

Cette mobilisation experte de professionnels de l'aménagement⁹³⁶ dont les ambitions réformatrices sont partagées et soutenues par la DATAR amorce un nouveau type d'action foncière régionale. En effet, parmi eux, on compte un groupe d'agents de l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB) dont la mission touche à son terme et confrontés à la nécessité d'une reconversion professionnelle. A la faveur du lancement de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Bouches-du- Rhône, les membres de ce « *groupe foncier de l'EPAREB* »⁹³⁷ deviennent alors les véritables entrepreneurs d'une politique foncière multi-niveaux pour gérer le changement d'échelle métropolitain qui s'impose selon eux. C'est dans ce contexte qu'intervient l'alternance issue des élections régionales de 1998. La victoire de Michel Vauzelle offre alors l'opportunité aux techniciens les plus actifs du club de l'AMM de rejoindre le cabinet du Président de Région dont l'équipe est par ailleurs renforcée des techniciens au profil aménageurs.

La réaffirmation des compétences régionales en matière d'aménagement du territoire avec l'adoption de la loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) offre alors un contexte favorable à la mise en place d'une contractualisation foncière Etat-Région dans le cadre du CPER. De plus, cette incitation au couplage Etat-Région est renforcée localement par la constitution d'une coalition pro-aménagement de hauts fonctionnaires qui vont œuvrer à la création d'un opérateur foncier régional. Le projet d'Etablissement Public Foncier change d'échelle pour devenir régional ce qui nécessite d'intéresser les Départements à sa création. Cette séquence de

⁹³⁵ Dressant un premier bilan de son activité, la présentation du club sur son site internet résume ainsi son action : « Sur la base de cette compréhension fine des processus de métropolisation à l'œuvre dans l'aire marseillaise, s'est progressivement engagée une réflexion sur le contenu d'un véritable projet métropolitain. (...) Le développement de l'aire métropolitaine passe par la réalisation de grands projets comme ceux d'Euroméditerranée ou de l'Arbois pour atteindre une attractivité à l'échelle des grandes métropoles européennes. La réalisation d'un réseau express métropolitain, le développement de schémas directeurs en matière de logistique, de technologie, voire de tourisme, d'urbanisme commercial ou de formation participeraient directement à la structuration et à la dynamisation des potentialités métropolitaines. Un véritable projet métropolitain ne peut se limiter à quelques grands projets structurants, il doit aussi initier, favoriser, accompagner les dynamiques qui apparaissent comme des sources de modernisation des structures et des pratiques », Présentation de l'AMM, document récupéré sur le site : <http://www.marseille-innov.org/AMM/index.html>, le 09/01/2012.

⁹³⁶ Gilles Jeannot et Fabienne Margail, Le « porter à connaissance stratégique » : « dire » de l'Etat et coordination de l'action publique dans l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.

⁹³⁷ Entretien Y.L., 15/02/2012, p. 8.

négociation aboutit à un compromis régional formalisé par une mission de préfiguration qui permet de déboucher sur la fondation officielle de l'Etablissement Public Foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur le 20 décembre 2001. Profitant de l'actualisation à mi-parcours du contrat de plan 2000-2006, la Région, suivie par l'Etat, va alors proposer en 2003 la mise en place d'un volet foncier aux contrats d'agglomération permettant la mise en place de stratégies foncières mobilisant les agglomérations et posant ainsi les bases de leur partenariat avec l'EPF.

Toutefois celui-ci va être mis à l'épreuve des relations de concurrence et d'association entre Région et Départements urbains. En effet, face aux revendications régionales de présidence et de coordination des politiques foncières, le pouvoir départemental organise le blocage institutionnel de l'Etablissement promouvant une alternative départementaliste. Face à ce veto départemental qui a pour enjeu symbolique l'affirmation d'un leadership territorial sur les politiques d'aménagement, la Préfecture et le Ministère de l'Equipeement interviennent et réaffirment les règles d'action partenariales qui fondent l'établissement institutionnalisant ainsi les pratiques d'arrangement et de négociation qui fondent cette action foncière régionale désormais multiniveaux.

Ce chapitre s'efforcera de retracer l'émergence de cette contractualisation en retraçant dans une première section l'émergence de ce milieu d'action réformateur en situation de reconversion militante et professionnelle qui va mettre ses ressources expertes au service de l'action publique régionale. La section 2 s'attachera ensuite à retracer la dynamique de création d'une agence foncière régionale dans le cadre d'une politique contractuelle multiniveaux associant Etat-Région-Départements-Agglomérations. Enfin, la section 3, s'intéressera à la cristallisation de ce nouvel ordre inter-institutionnel à la faveur d'une conjoncture critique dont l'enjeu est la présidence de l'Etablissement Public Foncier.

Section 1. Des professionnels de l'aménagement en reconversion militante et professionnelle

Le repli gestionnaire des techniciens des services de la Région ne signifie pas le désinvestissement des problématiques foncières et plus largement d'aménagement régional. De fait, suite au démantèlement du réseau des techniciens du développement local, le lieu du débat se déplace de la Région à la Préfecture de Région. Des cadres intermédiaires du SGAR constituent alors, avec le soutien de la DATAR, un « *think tank* »⁹³⁸ d'inspiration néo-régionaliste plaçant pour la mise en place d'une gouvernance métropolitaine marseillaise. L'analyse des trajectoires des membres les plus actifs de ce groupe révèle une sortie

⁹³⁸ La notion anglo-saxonne de *think tank* renvoie à l'existence de lieux d'intermédiation par l'expertise. Il s'agit d'organisations définies comme « *relativement autonomes [...] par rapport à l'Etat, aux partis politiques et aux groupes d'intérêts* » Deborah Stone, « Introduction : Think tanks, Policy Advice and Governance », in Deborah Stone et Andrew Denahm (dir), *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester, UP, pp. 1-16, 2004. Cette autonomie doit s'entendre moins comme une indépendance financière qu'intellectuelle et juridique. Ils correspondent à des forums de politiques publiques non étatiques.

collective de ce champ faible⁹³⁹ vers le cabinet régional à la faveur de l'alternance issue des élections régionales de 1998 qui témoigne du succès de cette entreprise collective. L'arrivée d'une équipe de généralistes de l'aménagement urbain au cœur du gouvernement régional crée donc un contexte favorable à la prise en charge des problématiques urbaines.

Un second groupe d'acteurs va toutefois permettre le passage à une politique foncière urbaine. Il s'agit d'un groupe de spécialistes de l'urbanisme opérationnel issus de la Ville Nouvelle de l'Etang de Berre. En effet, la mort programmée de l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB) les contraint à envisager une reconversion professionnelle. Certains d'entre eux, aux profils pluridisciplinaires, se font alors les avocats d'une transformation de l'EPAREB en agence foncière sur le modèle de l'AFTRP. C'est toutefois la mise en place de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône qui leur fournit l'opportunité de se faire les entrepreneurs d'une action foncière agencifiée et de rallier les acteurs départementaux à leur cause.

1. De l'engagement métropolitain à l'engagement régional, trajectoire d'un réseau de généralistes de l'aménagement, le Club de l'Aire Métropolitaine Marseillaise

Suite au démantèlement du réseau des techniciens du développement local, beaucoup d'entre eux rejoignent un nouveau « *think tank* » créée par deux techniciens du SGAR autour des problématiques du « *nouveau régionalisme métropolitain* ». Partant donc, du diagnostic du déclin de Marseille objectivé par les résultats du recensement de 1990, ce groupe agrège des profils divers (universitaires, consultants, techniciens des services de l'Etat et des collectivités) et se développe avec le soutien financier de la DATAR qui accompagne leurs réflexions. Préconisant la mise en place d'une gouvernance métropolitaine, l'autonomisation de ce pôle intellectuel de techniciens aménageurs n'est cependant que transitoire comme le révèle leur sortie collective du champ faible du « *think tank* » vers le cabinet régional à la faveur des élections régionales de 1998. Se met alors en place au cœur du gouvernement régional un milieu d'action réformateur regroupant des généralistes de l'aménagement qui vont œuvrer en faveur d'une réorientation multiniveaux de la politique régionale d'aménagement du territoire.

1.1. Des experts militants de la cause métropolitaine à la Préfecture de région

La création à la fin de l'année 1989 du Club de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) par deux cadres intermédiaires du SGAR militant pour la cause métropolitaine intervient dans un champ d'expertise laissé vacant après la dissolution du réseau des techniciens du développement local de l'EPR.

En effet, la victoire de Jean-Claude Gaudin aux élections régionales de 1986 s'accompagne de l'éclatement du réseau des techniciens du développement local constitué autour du « *Groupe de Sainte-*

⁹³⁹ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La Nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, op.cit.

Baume ». Comme l'explique une des fondatrices du club de l'AMM⁹⁴⁰, la disparition de ce groupe a été pilotée par le cabinet du Président en raison des orientations partisans de techniciens aux idées gauchistes :

« Tu sais que quand Gaudin est arrivé à la Région en 86, la première action qu'il a posé c'est de virer tous les agents de développement qu'on avait dans la région PACA, il les a licenciés (...) Et elle⁹⁴¹[les] a virés (...) en disant : 'C'est que des gauchistes, dégagez-les' »⁹⁴².

C'est donc à la marge de l'institution régionale, dans les services du SGAR, que va se recréer un groupe de techniciens politisés, agrégeant d'ailleurs bon nombre d'anciens membres du groupe de Sainte-Baume, comme en témoigne M.D, ancien Maire de Pourrières, devenu alors Directeur de l'Aménagement des Territoires au Conseil général des Bouches-du-Rhône :

« (...) Dans ce groupe on retrouvait aussi une bonne part des gens de la Sainte-Baume des années 1970... (...) il y a une continuité qui s'est faite avec ce Club, qui était né (...) les grandes collectivités ici manquent de réflexion et ont besoin d'être boostées et il faut qu'il y ait peut-être à la périphérie des gens, des technocrates mais aussi il y avait quelques élus qui participaient à ce club, et qui étaient quand même parfois assez critiques (...) »⁹⁴³.

De fait, on retrouve une grande partie des membres du réseau de la Sainte-Baume : une grande partie des membres du cabinet régional de Gaston Defferre et de Michel Pezet mais aussi des militants scientifiques de l'aménagement aux idées régionalistes comme P.L.

Toutefois, comme en témoigne les propos de M.D, la posture technocratique est ici explicitement revendiquée. A l'exception de Philippe San Marco (au parcours atypique), ce club ne comprend aucun élu, que des « *techniciens cooptés* »⁹⁴⁴. L'expression de club prend ici tout son sens : il s'agit bien d'un entre-soi de techniciens sélectionnés par leurs pairs sur la base de leurs ressources d'expertise certes, mais aussi relationnelles. Trois types de profils de militants généralistes de l'aménagement se retrouvent en effet dans la centaine de membres du groupe : des cadres intermédiaires des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat, des experts consultants, enfin des universitaires (géographes et économistes essentiellement)⁹⁴⁵. Certains sont sélectionnés uniquement sur la base de leurs compétences d'expertise :

⁹⁴⁰ Il s'agit d'E.C, entrée en 1972 à la Préfecture au sein de l'OREAM afin de réaliser précisément le Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise !

⁹⁴¹ Il s'agit de C.C, conseillère technique en charge de l'aménagement du territoire auprès de Jean-Claude Gaudin puis directrice de l'Aménagement du Territoire.

⁹⁴² Entretien E.C, 06/06/2012, pp. 19-20.

⁹⁴³ Entretien M.D, pp. 30-31.

⁹⁴⁴ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 4.

⁹⁴⁵ Voir Maisetti, Nicolas, *Opération culturelle et pouvoirs urbains-Instrumentalisation économique de la culture et luttes autour de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013*, L'Harmattan, Questions contemporaines-Série Question urbaines, Paris, 2014.

« C'étaient des gens qui lisent énormément, qui pensent énormément, et leur boulot n'était que ça, ils ne faisaient pas de gestion administrative. Donc c'étaient vraiment des gens d'études, des gens de réflexion, avec beaucoup, en plus d'années de fonctionnement »⁹⁴⁶.

D'autres en revanche, notamment les plus actifs du groupe (*« 50 personnes de très grande qualité »⁹⁴⁷*), présentent les caractères de *« marginaux sécants »⁹⁴⁸*. Cumulant des ressources diverses, ils occupent des positions intermédiaires entre monde académique, administratif et politique à l'image de Bernard Morel professeur d'économie à l'Université de Provence, militant socialiste et expert auprès de la DATAR. On peut également citer le cas de Thierry Felmann, ingénieur des Ponts et Chaussées, docteur en économie et consultant auprès des collectivités et de la DATAR. A l'image du processus d'autonomisation du pôle intellectuel de la DATAR étudié par Gilles Massardier, les membres les plus actifs du club se trouvent ainsi *« au centre d'un système triangulaire qui leur permet de cumuler trois types de positions : la fabrication des savoirs dans leur 'discipline' d'un côté (université, recherche, revues), le marché de ce savoir d'un autre côté, c'est-à-dire le consultanat (conseil, expertise) et, enfin, l'administration et le politique (comités scientifiques, commissions, postes dans la haute fonction publique) »⁹⁴⁹*. La multi-positionnalité est donc la principale ressource qui leur permet d'exercer un véritable magistère de l'expertise locale.

Les activités de ce Club s'apparentent à celles d'un *« think tank de province »⁹⁵⁰* : l'objectif revendiqué est de créer une culture commune de l'aménagement autour de la promotion d'une nouvelle échelle d'aménagement : la métropole⁹⁵¹. Réunions, débats, séminaires et publications rythment l'activité de ce groupe pendant plus de dix ans. Le Club se réunit en moyenne neuf fois par an. Une journée entière, préparée à l'avance, est consacrée à un thème ou un espace précis. Un document de synthèse rend compte des réflexions et des débats :

« On a travaillé 10h, une journée entière, une fois par mois, et on a produit à toutes les séances un texte, le texte était un texte qui retraçait tout ce que l'on s'était dit dans la journée, mais on ne savait jamais qui avait dit quoi, et on remettait en ordre les idées, c'était un travail que je faisais. Et on a produit, on a publié des bouquins chez Jean Viard »⁹⁵².

Cette mise en débat de l'expertise de professionnels de l'aménagement est certes une pratique largement répandue⁹⁵³ mais elle acquiert ici une visibilité certaine grâce aux ressources de la DATAR et d'un

⁹⁴⁶ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 16.

⁹⁴⁷ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 16.

⁹⁴⁸ Henri Jamous, *Sociologie de la décision*, Paris, Editions du CNRS, 1969.

⁹⁴⁹ Gilles Massardier, « Expertise, compétences et multipositionnalités », in *Politix*, vol.IX, n°36, 1996, p. 167.

⁹⁵⁰ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 16.

⁹⁵¹ Les généralistes de l'AMM revendiquent un changement d'échelle métropolitain dans les politiques d'aménagement. Ils sont ainsi caractéristiques d'un nouveau type de militants-experts du changement d'échelle que l'on retrouve dans nombre de réformes territoriales en France et en Europe. En fait, comme le souligne Neil Brenner, les *« échelles sont un objet d'investissement politique dans la mesure où elles structurent les relations sociales, hiérarchisent les lieux et les territoires et arbitrent les luttes pour le contrôle des flux de capitaux »* : Brenner, « Globalisation as Reterritorialisation : The rescaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 1999, 36, pp. 431-451

⁹⁵² Entretien E.C, 06/06/2012, p. 5.

⁹⁵³ L'on peut citer notamment les travaux de Stéphane Cadiou sur ce sujet : Stéphane Cadiou, « Chapitre 7 Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien

membre du groupe, Jean Viard. Politiste au CEVIPOF, Jean Viard présente un profil d'expert multi-positionné cumulant ressources scientifiques, militantes⁹⁵⁴ et professionnelles puisqu'il dirige par ailleurs les éditions de l'Aube, maison d'édition qui va s'assurer de la publication et de la diffusion des travaux du groupe. Un ouvrage collectif⁹⁵⁵ publié en 1994 « *La métropole inachevée* » est construit directement à partir de la parole échangée, les comptes rendus des réunions du Club fournissant un matériau de base permettant « *de tisser une démarche de prospective partagée* »⁹⁵⁶. Cette démarche est soutenue par Jean-Louis Guigou, alors Directeur de la DATAR, qui va mobiliser des crédits DATAR pour aider au fonctionnement du groupe en finançant les publications et les voyages d'études à Gênes, Lyon ou Barcelone. Le Club s'attache à développer en effet une connaissance fine du terrain (nombreux déplacements), une réflexion appuyée sur les approches scientifiques, une ouverture sur d'autres réalités métropolitaines (voyages à Barcelone et Lyon notamment). La fréquence et l'intensité des échanges entre techniciens, experts et universitaires permettent donc la constitution d'un véritable réseau de politiques publiques entendus comme « *un groupement ou un complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources* »⁹⁵⁷ et d'un « *ensemble des relations — comprenant l'échange d'informations, d'expertise et d'autres ressources politiques — existant entre les membres d'un groupe stable d'organisations publiques et/ou privées, lesquelles ont en commun l'intérêt qu'elles portent à un domaine politique spécifique et se reconnaissent mutuellement* »⁹⁵⁸. Comme le note Gilles Jeannot, le groupe se constitue autour de cette identité professionnelle des métiers de l'aménagement :

« *C'est une théorie plutôt culturelle qui oppose implicitement un monde professionnel stable à un monde de la décision politique soumis à des forces centrifuges tenaces* »⁹⁵⁹.

La circulation des idées permet ainsi la production d'une « *communauté de politique publique* »⁹⁶⁰ de généralistes de l'aménagement au sens d'un réseau d'acteurs qui partagent des représentations et des

Weibsein (dir), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*, Droit et société, vol. XLIV, 2007 ou encore Stéphane Cadiou, « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants, Le cas de l'agglomération bordelaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°104, 2008, pp. 58-67.

⁹⁵⁴ Nous avons déjà évoqué son engagement soixante-huitard lors de son installation à Pourrières dans une communauté soixante-huitarde avec MD.

⁹⁵⁵ Au total plusieurs ouvrages sont publiés : Jean Viard (dir), *La Métropole inachevée. Les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1994, Priscilla De Roo, *Livre Blanc : l'aire métropolitaine marseillaise ou la métropole éclatée*, Mission AMM de la DATAR, 1992, Edith Chouraqui, Philippe Langevin (dir), *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000.

⁹⁵⁶ Présentation de l'AMM, document récupéré sur le site : <http://www.marseille-innov.org/AMM/index.html>, le 09/01/2012.

⁹⁵⁷ Roderick Rhodes, « Power Dependence Theories of Central-Local Relations : A critical Reassessment », in Goldsmith M.J. (ed.), *New Research in Central-Local Relations*, 1986, p. 43.

⁹⁵⁸ Daphné Josselin, « Economie politique internationale : de l'usage multiforme des réseaux de politique publique, in Patrick Le Gales, Mark Thatcher (dir), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 194.

⁹⁵⁹ Gilles Jeannot et Fabienne Margail, Le « porter à connaissance stratégique » : « dire » de l'Etat et coordination de l'action publique dans l'aire métropolitaine Marseillaise, in *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°80-81, 0180-930-XII-98/80-81/151/8, pp. 157-158.

⁹⁶⁰ Une communauté de politique publique désigne un réseau de négociation et d'échanges propre à un secteur de politique publique. Ces réseaux peuvent prendre des formes variées du plus stable au plus souple et instables. Ici il s'agit plutôt d'une communauté épistémique c'est-à-dire un réseau de croyances normatives basées sur des valeurs communes, des croyances causales partagées, des critères d'évaluation expert et un mode opératoire commun c'est-à-dire des

croyances communes. Toutefois réseau ne veut pas dire absence d'hégémonie. De fait, comme nous allons le voir, le soutien de la DATAR n'est pas neutre : s'il permet à l'AMM de s'autonomiser par rapport aux acteurs locaux, il va surtout influencer grandement l'orientation intellectuelle du groupe en le structurant autour des idées néo-régionalistes.

1.2. Un discours néo-régionaliste influencé par la DATAR

Si la DATAR alors dirigée par Jean-Louis Guigou apporte son soutien financier au groupe, elle contribue surtout à ses réflexions structurées autour des idées du nouveau régionalisme métropolitain ou néo-régionalisme.

Ainsi, alors que les idées du groupe de Sainte-Baume s'inscrivaient dans la mouvance néo-rurale du développement local, l'orientation intellectuelle du groupe change ici d'horizon. La position occupée par les fondateurs du Club influence son orientation intellectuelle : occupant une fonction de cadres intermédiaires au sein du SGAR, ils sont en effet en charge des politiques de contractualisation alors promues par la Commission Européenne et la DATAR. La proximité relationnelle avec le directeur de la DATAR, Jean-Louis Guigou, semble avoir été déterminante. Son profil mérite de s'y arrêter : né à Apt dans le Vaucluse, ingénieur de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier, il est agrégé d'économie et docteur-ès-sciences économiques. Devenu maître de conférences puis professeur, Jean-Louis Guigou intègre en 1982 le cabinet de Michel Rocard alors ministre de l'Aménagement du Territoire et du Plan avant d'intégrer l'année suivante la DATAR dont il devient directeur en 1990. Marié à Elisabeth Guigou qui ambitionne dans les années 1990 s'implanter politiquement dans la région, il a, par affection autant que par intérêt, une attache régionale. Sous sa direction, les membres de l'AMM vont avoir un accès privilégié à l'expertise savante de la DATAR. Celle-ci va en effet s'engager dans la production d'un discours savant visant à remédier au déclin de la métropole marseillaise, déclin objectivé par les résultats du recensement de l'INSEE de 1990. Ainsi, outre la mission exploratoire confiée à l'économiste Jean-Paul de Gaudemar qui publie un rapport en 1990⁹⁶¹, la DATAR détache auprès du SGAR une mission dirigée par Priscilla De Roo qui se traduit par la publication d'un Livre Blanc pour l'Aire Métropolitaine Marseillaise en 1992⁹⁶².

Comme le résume Gilles Pinson, le rapport de la DATAR rédigé par Priscillia De Roo met l'accent sur les faiblesses de la structure économique de Marseille, notamment dans le domaine des services aux entreprises. Ces faiblesses sont le résultat d'une perte de la centralité de la ville au sein de sa métropole, qui, elle-même, est le produit des politiques d'aménagement menées par l'Etat dans la région pendant les

pratiques communes. Voir sur ce sujet : Patrick Le Galès, Mark Thatcher (dir), *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris, 1995.

⁹⁶¹ De Gaudemar J.-P., *SAM 3 ou l'esquisse d'une métropole euroméditerranéenne ?* Mission exploratoire pour l'élaboration d'un nouveau Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine d'Aix-Marseille, Rapport d'étape au Ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et de Reconversions, septembre 1990. Notons que J.-P. de Gaudemar sera par la suite l'un des directeurs de la DATAR dans les années 1990.

⁹⁶² Mission AMM de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992.

Trente Glorieuses. L'éclatement de l'aire métropolitaine en plusieurs pôles ainsi que la coupure du lien entre le port et les activités industrielles sont le résultat de cette politique. Dès lors, la renaissance économique de Marseille passe, pour P. De Roo, par « *la construction d'un système socio-économique intégré* » et la promotion « *des projets tendant à faire émerger une métropole généraliste par des mises en complémentarité d'espaces plutôt que de renouveler la juxtaposition d'espaces spécialisés produisant à terme une nouvelle balkanisation* »⁹⁶³. L'intégration économique de la région de Marseille ne pourra venir que de la construction d'une véritable « *métropole européenne* » et impose de « *restaurer une centralité fonctionnelle perdue au fil du temps* »⁹⁶⁴. Marseille doit redevenir une métropole, une « *matrice générant une intégration interne et l'organisation de réseaux d'échanges avec l'extérieur* »⁹⁶⁵. Cela nécessite de renouer les liens entre le port de Marseille et l'économie urbaine en développant dans la ville-centre des fonctions tertiaires liées au commerce international et à l'activité portuaire. Le Livre Blanc de l'Aire Métropolitaine Marseillaise propose donc, d'une part, de redéployer une stratégie commerciale offensive du port, d'assurer des connexions multimodales entre port, aéroport, route et rail et d'organiser une valeur ajoutée industrielle sur place et, d'autre part, de mettre en place un « *pôle directionnel de rayonnement métropolitain [...] pièce maîtresse d'une stratégie de métropolisation* »⁹⁶⁶. Enfin, le rapport préconise la mise en place d'une « *stratégie territoriale négociée* »⁹⁶⁷, les autorités locales sont enjointes à « *se mettre en situation de négocier un avenir commun* », d'opérer des choix collectifs clairs. Son rapport en appelle ainsi à la mobilisation de tous les acteurs en faveur du plus large regroupement intercommunal et interrégional possible. Outre la coopération métropolitaine, P. De Roo préconise une coopération interrégionale passant par la construction d'une nouvelle territorialité régionale : l'arc méditerranéen (ou arc latin). Celui-ci est promu comme « *méthode d'aménagement* »⁹⁶⁸ permettant de redonner son rayonnement à Marseille, concurrencé par Lyon, « *devenu le «hub» européen de la France au sud* ». Mobilisant l'expérience de coopération interrégionale de l'arc atlantique, Priscilla de Roo déplore en comparaison la « *dualité régionale* » de l'arc méditerranéen éclaté entre Languedoc-Roussillon et PACA. Dans le contexte de la concurrence territoriale qui voit le déclassement de la métropole marseillaise, elle s'interroge sur le rôle stratégique que pourrait jouer l'arc méditerranéen pour rééquilibrer l'Europe du Sud marqué par la domination de Barcelone et Gênes.

Dans cette configuration, le Club de l'AMM va permettre à la DATAR d'ancrer localement son diagnostic et de faire circuler le diagnostic savant de la DATAR. Le diagnostic de P. De Roo est en effet repris par les techniciens de l'AMM qui en appellent à un changement d'échelle métropolitain :

⁹⁶³ Mission AMM de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992, p. 10.

⁹⁶⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁶⁶ De Roo P., « Une stratégie de métropole », in Becquart D. (dir.), *Marseille. 25 ans de planification urbaine*, Marseille, AGAM / Editions de l'Aube, 1994, p. 62.

⁹⁶⁷ De Roo P., in Becquart, D. (dir.), *op.cit.*, p. 107.

⁹⁶⁸ De Roo Priscilla. « L'Arc méditerranéen : une méthode d'aménagement », in *Méditerranée*, t.79, 1-2-1994. L'Arc méditerranéen en question, pp. 42-49.

« Face aux lourdes tendances de concentration de la richesse économique autour de l'axe Londres-Milan, seule une démarche concertée entre les régions de l'arc latin peut permettre au Sud de trouver sa place dans l'espace européen. C'est notamment dans cette perspective que doivent être abordées les questions d'accessibilité, notamment TGV, de plates-formes logistiques. Le renforcement de l'attractivité de l'aire métropolitaine, la mise en place d'une véritable démarche concertée autour de l'accueil (entreprises, investisseurs, chercheurs...), le travail sur la 'mise en désir' des lieux constituent un volet important pour répondre à l'enjeu d'ouverture aux échanges. A la "gestion en archipels" des problèmes, la problématique métropolitaine oppose une approche qui définit les limites de l'espace de référence en fonction des questions abordées. Il est clair, à ce niveau, que le périmètre communal apparaît de moins en moins adapté pour répondre aux enjeux qui s'affirment en matière économique, sociale et urbaine »⁹⁶⁹.

Le diagnostic du « *think tank* » de l'AMM est donc quasiment identique à celui porté par la DATAR. La valeur ajoutée du Club réside donc essentiellement pour la DATAR dans la circulation et l'ancrage local de son diagnostic et de ses préconisations à l'inspiration nettement néo-régionaliste.

Encadré N°20. Les théories du néo-régionalisme

Le contenu des productions du Club de l'AMM est marqué par une école de pensée néo-régionaliste alors très en vogue au sein des mondes universitaires, du consultanat et des organisations internationales comme la Commission Européenne qui développe alors sa politique régionale en lien avec la DATAR. S'intéressant aux rapports entre régionalisation et mondialisation, cette notion fait référence « au mouvement qui émerge à la fin des années 1980 en Europe et qui consiste à promouvoir le développement régional dans un contexte de crise du modèle de régulation étatique (...) Ce terme renvoie à la capacité à mobiliser sur une base territoriale, un ensemble de ressources et d'acteurs sur un projet collectif. Cette capacité serait corrélée (comme en Flandres ou en Catalogne) à l'existence d'une identité territoriale partagée, d'une vision commune du développement régional et de gouvernements régionaux élus »⁹⁷⁰. Accompagnant un discours urbaniste sur le changement d'échelle métropolitain, le discours néo-régionaliste préconise en effet un nouveau mode de gouvernement urbain et régional spécifique. Bien que ne constituant pas à proprement parler une doctrine, on peut néanmoins le résumer ici à grand traits à partir de différents travaux universitaires. Pour Richard Balme par exemple, le néo-régionalisme se caractérise d'abord par un principe de légitimité fondé sur l'internationalisation économique, ensuite par une modalité d'action orientée vers l'efficacité de l'action publique et les réseaux d'action collective, associant des acteurs privés et des autorités publiques de statuts différents, enfin par des formes d'identification plus cumulatives qu'exclusives dans lesquelles les identités régionales, nationales et transnationales tendent à s'emboîter⁹⁷¹. Cette caractérisation est complétée par Keating, Loughlin et Deschouwer⁹⁷² qui définissent l'approche néo-régionaliste par cinq traits principaux : crise du modèle étatique d'administration du territoire débouchant sur la création d'un niveau méso-territorial d'administration, affaiblissement de l'Etat-nation, concurrence entre territoires et spécialisation économique des villes et des régions, construction de nouvelles identités composites, enfin régionalisation fonctionnelle qui peut être accompagnée – ou pas – par la création d'institutions politiques élues. D'un point de vue urbanistique, ce néo-régionalisme se légitime par un « ensemble de nouvelles conceptions urbanistiques qui apparaît aux Etats-Unis au début des années 1990 en réponse au phénomène de métropolisation et qui s'articule autour de la notion d'interdépendance métropolitaine et du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation. Cette école de pensée insiste sur l'importance de la viabilité économique, sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains et vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines concrètes afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial »⁹⁷³. Néo-régionalisme et nouveau régionalisme métropolitain sont donc les deux faces d'un même mouvement qui irrigue la réflexion de l'AMM : le discours métropolitain venant légitimer l'appel néo-régionaliste à un changement d'échelle et à une nouvelle gouvernance.

⁹⁶⁹ Présentation de l'AMM, document récupéré sur le site : <http://www.marseille-innov.org/AMM/index.html> le 09/01/2012.

⁹⁷⁰ Sylvain Barone, « Introduction générale : les politiques régionales à l'examen », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 12.

⁹⁷¹ Richard Balme (dir), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, oct. 1996, p. 34.

⁹⁷² Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *The New Regionalism in Europe : A comparative study of eight regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

⁹⁷³ Eric Champagne, *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines. Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore*. Montréal, INRS, Thèse de doctorat en études urbaines, 2002, p. 130.

1.3. Promouvoir le gouvernement régional plutôt que le niveau métropolitain

Si l'engagement des membres du groupe de l'AMM pour la cause métropolitaine nourrit la controverse avec les élus locaux attachés à l'ordre institutionnel, l'opportunité d'une alternance régionale en 1998 va offrir un débouché politico-administratif aux membres les plus actifs du Club, témoignant du succès de l'entreprise de ce groupe de réformateurs.

Le diagnostic sévère sur l'éclatement métropolitain amène les membres du club à avoir un regard critique sur les responsables locaux critiqués pour leur gestion clientéliste de saupoudrage des projets. E.C, co-fondatrice du Club et alors technicienne au SGAR résume ainsi cet état d'esprit :

« L'essentiel de mon boulot ça a été comment on fait prendre conscience aux élus qu'il faut arrêter ce sketch, parce que (...) on n'avait pas d'interco à l'époque, il faut arrêter ce sketch de chaque commune tirant son épingle du jeu et passant sa vie en concurrence avec les autres. Donc ce Club on l'a monté pour montrer comment la vie des habitants était à cette échelle-là, et pas à l'échelle de la ville de Marseille, ou de la ville d'Aubagne ou de la ville de Vitrolles, et les interdépendances qu'il y avait entre ces territoires »⁹⁷⁴.

La problématisation néo-régionaliste des débats du club de l'AMM les amène donc à se positionner contre certains projets politiques qui font l'objet de vives controverses au sein du groupe. Il en va ainsi de la création du technopôle de l'Arbois porté par Lucien Weygand, Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône et Jean-François Picheral, Maire d'Aix-en-Provence. La plupart des techniciens du groupe sont en effet opposés à ce projet en raison de sa situation périphérique renforçant l'attractivité aixoise au détriment du centre marseillais. Ces critiques trouvent un certain écho médiatique en raison de la stratégie de publicisation des travaux. Cette influence médiatique est en tout cas suffisamment importante pour que le Président du Conseil général tente de reprendre en main en proposant son soutien financier, ce que refuse le groupe :

« On lui a dit : 'Mais même pas en rêve, on ne veut pas le fric, sinon...on a le fric de Jean-Louis Guigou ça nous suffit, on n'en veut pas' il était scotché, chaque fois on lui a dit : 'Non, on n'en veut pas' »⁹⁷⁵.

Cette volonté d'autonomisation vis-à-vis des élus locaux ne signifie pas cependant une volonté de coupure vis-à-vis des institutions locales. Bien au contraire, ainsi qu'on l'a déjà souligné, la multi-positionnalité des membres de l'AMM est recherchée afin qu'ils se positionnent au sein de leur institution comme les « *ambassadeurs de cette approche commune* »⁹⁷⁶. Ainsi, ils se définissent comme un « *lobby* », un groupe d'intérêt technicien en faveur d'un changement d'échelle métropolitain :

⁹⁷⁴ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 6.

⁹⁷⁵ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 16.

⁹⁷⁶ Gilles Jeannot et Fabienne Margail, Le « Porter à connaissance stratégique » : « dire » de l'Etat et coordination de l'action publique dans l'Aire Métropolitaine Marseillaise, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, 0180-930-XII-98/80-81/151/8, p. 158.

« C'était un lobbying de folie, on était cent tu imagines, et les gens lisaient tous les notes qu'on faisait (...) nous on produisait dix pages, dix pages ça se lit vite (...) donc ça a fait si tu veux une espèce de truc comme ça, le feu qui court quoi »⁹⁷⁷.

La stratégie du « *think tank* » est donc tournée vers l'extérieur comme en témoigne son souci de communiquer sous un format pédagogique qui puisse être partagé par le plus grand nombre. Progressivement, cette volonté de maintenir une pression constante (« *le feu qui court* ») sur les décideurs publics va transformer le rapport aux élus. La multi-positionnalité des membres les plus actifs va leur donner l'opportunité de construire des relations privilégiées avec certains élus politiques.

Dans cette situation, l'alternance issue des élections régionales de 1998 va leur fournir une structure d'opportunité favorable, permettant aux membres les plus actifs de l'AMM d'intégrer l'équipe du nouveau Président de Région, Michel Vauzelle. Relativement isolé au sein du Parti Socialiste des Bouches-du-Rhône contrôlé par les réseaux militants et clientélares départementaux, Michel Vauzelle va adopter en 1998 une posture plus technocratique. Compte-tenu de sa position, les ressources des experts savants de l'aménagement du territoire offrent pour lui la possibilité de se démarquer dans un champ qu'il connaît déjà puisqu'il a été Vice-Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône en charge de l'Aménagement des Territoires entre 1992 et 1997. Il construit alors une relation de confiance avec un universitaire actif au sein du club de l'AMM, Bernard Morel, qu'il choisit comme directeur de cabinet. Cette nomination marque le début d'une sortie collective du champ faible de l'expertise :

« On a arrêté le Club en réalité quand Michel Vauzelle a pris la Région, en se disant : 'on a fait dix ans de travail technique, si les élus ne s'en saisissent pas qu'ils aillent se faire foutre !', en gros c'était ça, ça suffit, c'était d'ailleurs Bernard qui a proposé ça à ce moment-là en disant : 'Il y a un moment où il faut que les gens prennent leur responsabilité'. (...) Bernard était directeur de cabinet, on était tous... on faisait tous 14h par jour... »⁹⁷⁸.

Cette sortie ne doit cependant pas s'interpréter comme un échec du club. Au contraire, les « *think tanks* » en France se caractérisent en effet comme des lieux d'échanges dont la majorité des acteurs, d'une part, dépendent largement d'activités professionnelles extérieures et dont, d'autre part, le succès, lorsqu'il est au rendez-vous, se caractérise selon un apparent paradoxe par une sortie de ces acteurs de l'organisation. C'est pourquoi, suivant les hypothèses posées par Agathe Cagé⁹⁷⁹, nous proposons de reprendre les analyses de Christian Topalov concernant les nébuleuses réformatrices en caractérisant le « *think tank* » de l'AMM comme un « *champ faible* »⁹⁸⁰, c'est-à-dire comme un « *espace hétéronome, éclaté entre logiques politico-étatiques, académiques, médiatiques et économiques, espace dépendant de pouvoirs extérieurs mais aussi lieu de production conceptuelle à l'impact extérieur réel* ». Dans cette configuration, les sorties de champ – voire les autodissolutions – peuvent être analysées comme des critères de réussite. Il laisse de plus entrevoir que « *le degré d'influence - entendu comme une notion (...)*

⁹⁷⁷ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 15.

⁹⁷⁸ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 8.

⁹⁷⁹ Agathe Cagé, « Le concept de 'champ faible', un outil heuristique pour une sociologie des think tanks ? », *Communication au Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, 2013, p. 2.

⁹⁸⁰ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, op.cit.

mesurable à l'aune de leurs trajectoires ascendantes ou descendantes - des 'think tanks' ne saurait être déterminé au seul regard de leur capacité à durer, à grandir, ou à atteindre la masse critique⁹⁸¹» mais bien par l'analyse fine des trajectoires individuelles. En l'espèce, la dissolution de l'AMM et le départ des membres les plus actifs doivent être interprétés comme sa transformation en « acteur programmatique »⁹⁸² c'est-à-dire comme un acteur collectif structuré autour d'un programme de changement néo-régionaliste. De fait, la dissolution du club est liée à leur réussite professionnelle au sein de l'institution régionale où ils vont occuper les plus hauts postes, notamment au sein du cabinet régional :

« Pourquoi je suis allée au Cabinet de Michel Vauzelle ? (...) il y a eu le Club, Bernard Morel prend la direction du Cabinet à la demande de Michel Vauzelle, constitue son Cabinet, prend des gens de confiance, et moi j'avais l'avantage de venir d'un service de l'Etat, SGAR, donc même niveau que Région, avec plein d'élus régionaux nouveaux qui ne comprenaient rien, à qui j'ai passé mon temps à expliquer ce que c'était que le fait régional »⁹⁸³.

L'arrivée au sein du cabinet régional de techniciens issus de l'AMM s'inscrit donc plus largement dans une configuration marquée par un rapport de force relativement déséquilibré en faveur des techniciens. Le renouvellement de l'assemblée régionale se traduit en effet par l'arrivée de nouveaux élus, sans expérience des affaires régionales et pour beaucoup, sans mandats locaux, dans un contexte de majorité relative où l'opposition UDF-RPR pesait fortement et disposait encore de relais au sein de l'institution régionale. Par conséquent, l'affirmation de l'autorité présidentielle va se faire à travers la constitution d'une équipe technicienne soudée par des représentations et des croyances communes forgées au cours de ces dix années passées à l'AMM.

L'équipe de l'AMM du Cabinet dispose d'une marge de manœuvre décisionnelle conséquente lui permettant de recruter des profils aménageurs bien au-delà du cercle du cabinet. Ainsi, de nombreux techniciens de l'AMM sont recrutés sur des postes d'encadrement supérieur. Le Directeur Général des Services lui-même est recruté sur recommandation des membres du club de l'AMM qui suggère un haut fonctionnaire au profil aménageur : J-L.D Ancien élève de Sciences Po Paris, a été marqué par les événements de mai 68 : plus tôt que de passer le concours de l'ENA, il démarre sa carrière administrative en 1974 à l'Inspection du travail où il reste jusqu'en 1981. Politisé à gauche, il entre alors dans les cabinets ministériels puis intègre en 1983 la préfectorale où il occupera plusieurs postes successifs de secrétaire général de préfecture. Mais c'est son action en tant que directeur de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) lors de la création du ministère éponyme en 1990 qui va marquer sa carrière professionnelle puisqu'après son poste en tant que Directeur Général des Services de la Région PACA, il sera successivement secrétaire général du Conseil interministériel des Villes puis Directeur du

⁹⁸¹ Agathe Cagé, « Le concept de 'champ faible', un outil heuristique pour une sociologie des think tanks ? », *Communication au Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, 2013, p. 2.

⁹⁸² William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? » *Par-delà la sociologie des élites, Gouvernement et action publique*, 2012/2, n°2, pp. 89-115, pp. 91-95.

⁹⁸³ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 25.

secrétariat du Programme Européen Urbact⁹⁸⁴. Autour du cabinet du Président, se met donc en place dans l'encadrement supérieur des services une technostructure composée de généralistes de l'aménagement sensibles aux problématiques urbaines.

C'est dans ce contexte qu'à l'occasion de la négociation du CPER 2000-2006, le Directeur Général des Services, J-L.D, va se faire l'avocat d'une nouvelle politique foncière urbaine *via* la création d'un établissement public foncier comme nous le verrons dans la seconde section.

Cette proposition d'agence foncière consacre donc le retour de la solution de l'EPF qui avait été préconisée en 1973 par les services de l'Etat. De fait, comme à l'époque, la proposition est issue de hauts fonctionnaires généralistes avec une forte expérience de l'aménagement. Cependant, sa mise en œuvre ne sera effective que grâce à l'action de spécialistes de l'aménagement qui vont devenir les entrepreneurs de cette nouvelle action foncière urbaine.

2. La planification métropolitaine, une opportunité pour des spécialistes de l'aménagement en reconversion professionnelle

La formalisation d'une politique foncière urbaine va être rendue possible à la faveur d'un contexte particulier, celui d'une nouvelle planification métropolitaine élaborée à travers les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Contraint à la reconversion par la fin programmée de l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB), un groupe d'agents de cette structure liés au club de l'AMM va alors promouvoir la nécessité d'un opérateur foncier urbain pour la métropole marseillaise. La mobilisation de ces spécialistes de l'aménagement opérationnel va obliger les services déconcentrés de l'Etat et la Préfecture de Région à se positionner en faveur d'une politique foncière multiniveaux associant Etat et collectivités et portée par un opérateur unique.

⁹⁸⁴Lancé en 2002, Urbact est un programme d'échange d'expériences entre villes européennes souhaitant partager leur savoir-faire et le diffuser auprès de tous les acteurs des politiques urbaines. Dans un premier temps, seules les villes ayant bénéficié de programmes réservés aux quartiers en difficultés (Urban I ou II, ou encore Projets pilotes urbains, ancêtres d'Urban) pouvaient participer aux programmes d'échange. En 2004, avec l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres qui n'avaient pas bénéficié des programmes Urban, Urbact s'est ouvert à toutes les villes de plus de 20 000 habitants de ces pays. En 2007, le nouveau programme Urbact II s'ouvre à toutes les villes des Etats membres, désormais 27 depuis l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne, ainsi qu'à celles de la Norvège et de la Suisse.

Encadré N°21. Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et leurs déclinaisons en PACA

Créés par la loi du 4 février 1995 sur l'Aménagement et le Développement du Territoire, les DTA sont des instruments d'action publique hybride dont les promoteurs vantent tout à la fois les qualités régaliennes autant que leur capacité à s'adapter aux spécificités locales en insistant sur les conditions locales de leur mise en œuvre concrète.

Les DTA sont tout d'abord créées par les services de l'Etat comme un moyen de repositionner celui-ci dans le contexte de remise en cause des schémas directeurs et de critique de l'urbanisme réglementaire. Elles découlent en effet des propositions du rapport Labetoulle⁹⁸⁵ mais ne remplacent pas les schémas directeurs. Dans l'ordonnancement juridique, elles s'intercalent entre les lois d'aménagement et d'urbanisme et les schémas directeurs. Elles sont réalisées notamment là où le besoin se fait sentir de décliner les lois Montagne et Littoral. Certains y verront le retour de l'Etat, car les POS devront leur être compatibles en l'absence de schéma directeur⁹⁸⁶.

Par ailleurs, elles se présentent également comme un nouveau modèle de politique constitutive visant à institutionnaliser une action collective sur de nouveaux territoires caractérisés par leur complexité et l'antagonisme entre enjeux environnementaux et économiques légitimant l'intervention étatique⁹⁸⁷. Ces territoires devaient offrir une cohérence géographique minimale, d'où la logique territoriale d'estuaire, de littoral à forte pression urbaine, d'aire métropolitaine ou de reconversion industrielle retenue initialement. L'approche « top-down » semble délibérément rejetée par les promoteurs de ces nouvelles dynamiques territoriales pour insister davantage sur les conditions concrètes de mise en œuvre, les spécificités locales.

Leur démarche d'élaboration porte les traces de ces contradictions. L'administration contrôle en effet le processus : un mandat interministériel lance la procédure, définit le périmètre et fixe les objectifs. Un comité de pilotage (comprenant DDE, DIREN et DDAF), placé sous l'autorité de la Préfecture, élabore le document ; validé ensuite par un comité interministériel puis approuvé par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, les collectivités territoriales, notamment les communes et la Région, participent au processus en vertu de deux procédures : en amont « l'association » qui consiste à recueillir avis et propositions, en aval la « consultation » qui intervient sur le document finalisé par le biais d'une enquête publique puis d'un avis du Conseil régional. En d'autres termes, alors qu'en matière de Schémas Directeurs ce sont les collectivités locales qui élaborent le document et le soumettaient à l'avis de l'Etat, les DTA constituent un projet de territoire que l'administration propose aux édiles⁹⁸⁸.

Par lettre de mission du 23 juillet 1996, les ministres chargés de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, lancent deux DTA en PACA : la DTA de l'Aire Métropolitaine Marseillaise et la DTA de la Métropole Azurienne devenue DTA des Alpes-Maritimes⁹⁸⁹. Si la question d'un opérateur foncier est abordée dans le cadre des deux DTA⁹⁹⁰, c'est néanmoins dans le cadre de celle de l'AMM que la question est la plus avancée, en raison du rôle joué par les techniciens de l'EPAREB.

⁹⁸⁵ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Rapport du Conseil d'Etat, Paris, 1992, p. 203. L'une des propositions du rapport rédigé sous la direction du conseiller Daniel Labetoulle consistant à « limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur » est reprise par la loi Pasqua de 1995. L'incompatibilité avec une loi d'aménagement s'il existe une DTA ou avec une DTA s'il existe un schéma directeur. La DTA joue alors le rôle d'écran entre les lois d'aménagement et d'urbanisme et les POS, et les schémas directeurs trouvent une nouvelle utilité en servant d'écran entre les POS et la DTA. De cette manière, le Conseil d'Etat cherchera à faire jouer aux DTA un moyen de résoudre les contentieux liés à l'application des lois littoral et montagne.

⁹⁸⁶ C'est le cas de Catherine Bersani dans son article « les DTA, ou le retour de l'Etat gendarme » qui revient sur la genèse de la loi en montrant qu'à travers cette loi se sont retrouvés en militants de la DTA « des acteurs très divers qui avaient en commun de vouloir remédier aux dysfonctionnements observés : une institution prestigieuse, le Conseil d'Etat, en quelque sorte au titre du service après-vente ; les services déconcentrés interpellés par les élus inquiets de la complexité, l'absence de coordination et l'insécurité juridique grandissante des différentes politiques de gestion du territoire, des administrations centrales plus ou moins meurtries par la relative disqualification des compétences de l'Etat, faute de mécanisme d'arbitrage performants entre orientations nationales et nécessités locales ; des élus demandant à l'Etat, partenaire financier, d'avoir une position claire sur ses objectifs territoriaux, soucieux de corriger des règles jugées inapplicables parce que trop générales (Montagne et Littoral !) et porteurs souvent passionnés de projets de développement local ambitieux » ; Catherine Bersani, « Les DTA, ou le retour de l'Etat gendarme », *Etudes Foncières*, n°83, 1999.

⁹⁸⁷ Bernard Jouve, « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon », in *Politiques et management public*, vol. XVI, n°1, 1998. La gouvernance urbaine. pp. 61-82.

⁹⁸⁸ Jacques Daligaux, « Enjeux et problématiques d'une nouvelle forme de planification dans les Bouches-du-Rhône », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 20 | 2005, mis en ligne le 25 juin 2008, consulté le 14 février 2012. URL : <http://rives.revues.org/1883>.

⁹⁸⁹ Contrairement à la DTA de l'AMM initiée par les services de l'Etat dans le contexte des réflexions de la DATAR sur la métropole marseillaise, la DTA des Alpes-Maritimes est initiée par une décision du ministre de l'Equipeement, du Logement, des Transports et du Tourisme en date du 6 novembre 1995, à la demande notamment du Conseil Général des Alpes-Maritimes et de certains maires des communes de ce département désireux de s'affranchir des contraintes des lois Littoral et Montagne très fortes sur ce territoire.

⁹⁹⁰ La création d'un EPF azuréen est envisagée à partir de 1998 dans le cadre de la DTA comme nous le verrons dans la seconde section de ce chapitre.

2.1. Une arène d'action publique métropolitaine

Lancée en 1996 dans le contexte des réflexions du club éponyme, la DTA de l'AMM est portée par les services départementaux de l'Etat, Préfecture des Bouches-du-Rhône et Direction Départementale de l'Equipement qui tentent de reprendre la main dans un contexte d'émulation métropolitaine.

La création du Club de l'AMM et les publications de la DATAR vont entraîner une forme de concurrence au sein des services de l'Etat comme l'explique E.C fondatrice du club et alors en poste au SGAR :

« La DTA c'est aussi un bébé [du club de l'AMM], (...) il fallait absolument une DTA sur l'aire marseillaise, compte tenu des pressions foncières, des concurrences d'usage du sol,... et ça a été pris en charge par la DDE des Bouches-du-Rhône. (...) il y a eu à la DDE(...) un Directeur (...), et je me souviens que Brassart a produit avec Alain [Freyria]⁹⁹¹, (...) un document qui s'appelait 'La Région Urbaine de Marseille' pendant que nous on faisait le Club, tu vois donc ce bouquin aussi est sorti... (...) il y a un type qui a commencé à travailler sur la DTA c'est (...) François Agier (...)il a fait une première mission (...) pour le Secrétaire Général des Bouches-du-Rhône, qui s'appelait Pierre Soubllet (...) et contre notre avis à Jean Bonnier⁹⁹² et à moi, nous on faisait le Club pendant ce temps-là donc on savait plein de choses sur le territoire, il décide de faire une mission d'Etat et il donne cette mission à François Agier (...)et François Agier ne trouve rien de mieux que de convoquer tous les partenaires en disant : 'On va faire une Directive Territoriale d'Aménagement', sans avoir pris le temps de consulter et de consolider une position de l'Etat sur le territoire »⁹⁹³.

La démarche de la DDE est donc parallèle et interdépendante de celle du club de l'AMM. Elle passe par la réalisation d'un atlas reposant sur le rassemblement des informations présentes au sein de la DDE et des administrations, notamment des impôts, puis la réalisation d'un certain nombre d'études sur les déplacements et les projections économiques. Le porter à connaissance de ces informations est réalisé d'abord en interne aux services de l'Etat puis par la publication en 1996 via un éditeur d'une version édulcorée diffusée par un éditeur en librairie évoqué par E.C dans son témoignage. Mais l'action va ensuite au-delà de cette simple mise à disposition de données statistiques. Certains cadres dirigeants de la DDE, relayés par le corps préfectoral départemental, se saisissent alors dans la seconde moitié de l'année 1996 de la procédure des DTA afin de pousser à la construction d'un dialogue avec les acteurs locaux.

Toutefois la construction de ce dialogue est difficile en raison d'une part, des dissensions internes entre les services de l'Etat et d'autre part, des réticences des élus locaux. En premier lieu, les services de l'Etat sont tiraillés entre plusieurs visions comme le souligne E.B alors directeur des études et de la prospective de l'EPAREB :

« La DTA c'est un exercice au sein de l'Etat, c'est un dire de l'Etat (...) mais un Etat avant la réforme (...) DREAL, qui avait une seule casquette mais qui avait plusieurs voix pour s'exprimer, et ces voix étaient contradictoires. (...) il y a des divergences de vue entre l'ancienne (...) DIREN et l'ancienne DRE. Il y a toujours eu une opposition, qui existe encore

⁹⁹¹ Alain Freyria est alors Chef du service des Etudes, de la Planification Territoriale et des Evaluations (SPTE) à la DDE 13.

⁹⁹² Jean Bonnier, chargé de mission au SGAR, est co-fondateur avec E.C du club de l'AMM.

⁹⁹³ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 6.

aujourd'hui, entre les tenants de la protection et les tenants du développement, de l'équipement (...) en fait l'arbitrage ne se fait pas, c'est-à-dire que ce sont des discours qui sont parallèles et nous on se trouve des fois à la croisée des chemins et on arrive à faire émerger des contradictions au sein de l'Etat »⁹⁹⁴.

Ainsi, à l'opposition entre SGAR et services départementaux s'ajoute plus fondamentalement une opposition entre services de l'Équipement et de l'Environnement qui portent deux visions divergentes de la DTA. Par ailleurs, en second lieu, la démarche de la DTA se heurte aux réticences des élus locaux, les élus Aixois et Marseillais se montrent en effet très jaloux de leurs prérogatives et remettent en cause l'échelle métropolitaine au profit de la préservation de l'échelle locale des agglomérations alors émergentes. Basée sur un mode de médiation politique territoriale axé principalement sur les notables et les administrations déconcentrées au centre duquel figure le Préfet, la démarche des Directives Territoriales d'Aménagement exclut les acteurs privés et associatifs, ce qui explique sa difficulté à impulser une nouvelle dynamique territoriale métropolitaine. La DTA apparaît donc comme une « arène d'action publique »⁹⁹⁵ métropolitaine peu ouverte sur l'extérieur dont l'accès est filtré par les services déconcentrés. Cet entre-soi technicien affaiblit la portée réformatrice de la démarche. Ainsi le CIADT du 15 décembre 1998 enterre l'échelle métropolitaine au profit de l'élargissement du périmètre à l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône, ce qui est interprété par les techniciens comme une trahison du projet originel :

« Les Départements ont vu là une occasion à mon avis de réaffirmer leur existence, leur capacités d'intervention (...) les DTA [...] c'est l'impression d'une espèce de poussée qui fut probablement assez intelligente et visionnaire au début et qui a subi un tas d'avatars pour arriver à un truc qui a été quasiment totalement récupéré par les collectivités, avec des périmètres de DTA qui ont été complètement transformés et avec à l'intérieur de ça plus grand-chose sinon des intentions mais rien d'opérationnel (...) on n'est plus dans une logique de problèmes et de projets, qui était la vision DATAR et on passe... on la transcende... en une vision politique »⁹⁹⁶.

Toutefois, cet ajustement du périmètre et des objectifs tend à démontrer que la DTA est bien une arène d'action publique, un processus au cours duquel les positions de l'État et des collectivités vont s'ajuster au cours d'une négociation. De fait, lors de la phase d'association avec les collectivités, des techniciens et des élus des villes de Marseille, d'Aix-en-Provence, d'Aubagne, du Conseil régional, du Conseil général, des Chambres Consulaires et de l'État se sont réunis régulièrement à partir de 1999 pour travailler ensemble et produire des rapports de synthèse qui ont servi de base à l'élaboration de la DTA. Cette démarche de concertation menée de manière très pragmatique par la DDE des Bouches-du-Rhône a eu des effets pédagogiques comme en témoigne le responsable de ce dossier à la DDE qui le présente comme un exercice de sensibilisation, de mobilisation des acteurs locaux :

⁹⁹⁴ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 8.

⁹⁹⁵ Contrairement aux forums, espace d'échanges et de débats ouverts à la société civile, les arènes sont des espaces de négociation de l'action publique limitées à un nombre restreint d'acteur en situation de décideurs. Voir : Bruno Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse un parcours recherche », in Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁹⁹⁶ Entretien Y.L, 15/02/2012, pp. 1-9-17.

« Tout le monde a réagi et s'est impliqué tout au long de la démarche. Il y avait un bon taux de présence, une mobilisation forte des acteurs : parfois même contre l'Etat ! L'idée était que cela rejaillisse ailleurs, en dehors de la DTA »⁹⁹⁷.

Ainsi, si la démarche de la DTA produit un dialogue fortement contraint, la phase d'association aux collectivités territoriales en amont de son élaboration néanmoins a ouvert un espace d'opportunité aux acteurs qui s'en saisissent. C'est le cas du groupe d'agents issu de la ville nouvelle de l'Etang de Berre alors en pleine reconversion.

2.2. La difficile reconversion de l'Etablissement des villes nouvelles de l'étang de Berre

Issu du programme des villes nouvelles, l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB), est constitué d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de l'aménagement disposant d'un savoir-faire foncier en cours de conversion professionnelle.

Administratifs, Ingénieurs-aménageurs⁹⁹⁸, Architectes-urbanistes, Commerciaux et diplômés des sciences humaines et sociales, composent les équipes des villes nouvelles et réunissent un grand nombre de compétences professionnelles. Parmi elles, la maîtrise du savoir foncier, généralement détenue essentiellement par les architectes-urbanistes. Il n'est pas anodin, comme nous l'avons vu au début de la première partie, que le programme des villes nouvelles soit ainsi à l'origine de la création du premier grand opérateur foncier de l'Etat, l'AFTRP, à l'origine des EPF. Ces programmes d'urbanisation de grands espaces nécessitent en effet un usage accru des outils de l'expropriation et surtout de la préemption urbaine via le recours aux Zones d'Aménagement Différé (ZAD). Ainsi, avec le programme des villes nouvelles, l'étendue des zones d'urbanisation implique le passage d'un savoir-faire foncier orienté vers l'opérationnalité immédiate à une logique de maîtrise publique des prix sur le moyen terme. C'est pourquoi la maîtrise d'un savoir-faire foncier est une compétence stratégique au sein des Etablissements Publics d'Aménagement chargés de la réalisation technique des villes nouvelles c'est-à-dire des études et de l'intervention opérationnelle⁹⁹⁹. Toutefois, l'importance de ce savoir-faire va décliner en même temps que la position occupée par les architectes urbanistes. Trois configurations professionnelles vont ainsi se succéder au sein des EPA des villes nouvelles¹⁰⁰⁰. Si dans un premier temps, les activités d'études et le service foncier dominant, marquant l'âge d'or des architectes-urbanistes, l'obligation de produire des opérations va ensuite permettre aux services techniques et donc aux ingénieurs-aménageurs, de prendre le dessus, avant que l'obligation de vendre les charges foncières

⁹⁹⁷ Cité par Nicolas Douay, in Nicolas Douay, « L'Emergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeographie : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 459, mis en ligne le 25 mai 2009, consulté le 2 août 2013.

⁹⁹⁸ Expériences pro et effets de générations en villes nouvelles EPAREB p. 87.

⁹⁹⁹ Aux termes de la loi Bisher, l'EPA était chargé de la conception technique, le SAN de la gestion politique : voir. René Borruet, « Les villes nouvelles françaises ou l'intercommunalité forcée le cas des rives de l'étang de Berre », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 25 | 2006, mis en ligne le 29 déc. 2008, consulté le 11 oct. 2012.

¹⁰⁰⁰ Ces configurations sont analysées et décrites dans le rapport de recherche suivant : Voir Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final, Viviane Claude et Jean-Charles Fredenucci, IUL – Lyon II et LATTS – ENPC /EZUS – Lyon I – Lumiris, mai 2004, p. 103.

et de livrer les opérations ne permette enfin aux chargés d'affaires de la Direction du Développement de prendre le relais.

Cette configuration professionnelle instable liée à la fin programmée des villes nouvelles obligent les directeurs successifs de l'EPAREB à adopter une stratégie de reconversion professionnelle pour les métiers les plus exposés¹⁰⁰¹. C'est ainsi qu'en 1988 un projet d'entreprise est élaboré qui se présente comme l'occasion de remobiliser le personnel en offrant à chacun la possibilité d'acquérir par la « polyvalence » un véritable métier de nature à faciliter la future réinsertion des agents après la fermeture de l'EPA¹⁰⁰². Les architectes-urbanistes qui ne faisaient qu'assister les chargés d'opérations deviennent chefs de projet ayant sous leur responsabilité des équipes chargées de réaliser l'ensemble des prestations du processus de production urbaine (études et programmation, commercialisation, gestion de marché, suivi technique, foncier etc.). C'est le cas d'E.B, architecte-urbaniste, devenu chef de projet positionné en intermédiaire entre élus locaux et administrations étatiques :

« J'ai fait plusieurs fonctions, d'abord j'ai été urbaniste opérationnel, après j'ai été directeur des projets, donc là j'avais une équipe pluridisciplinaire complète de A à Z, intégrant les commerciaux, le foncier, les architectes urbanistes paysagistes, etc... J'ai monté une grosse opération, j'en ai monté plusieurs, la plus grosse c'est CLESUD. Et puis il y a eu un changement de direction et on m'a demandé de m'occuper de la (...) direction des études et de la prospective et donc là c'était être placé immédiatement à côté du directeur général »¹⁰⁰³.

Devenu Directeur des études et de la prospective et disposant d'un solide savoir et savoir-faire sur les questions foncières urbaines¹⁰⁰⁴, E.B va alors être chargé de réfléchir par les services préfectoraux à une mission de reconversion de l'EPAREB en un établissement public d'aménagement plus vaste réalisant des missions d'aménagement et de portage foncier sur le modèle de l'AFTRP :

« L'EPAREB, dont la mission était estimée par l'Etat central comme étant achevée, comme plein d'autres établissements de villes nouvelles de l'époque et ce qui avait été envisagé un moment par le Préfet de Région c'était d'étudier la possibilité de transférer cet outil-là en EPF. A l'époque moi j'étais à l'EPAREB, je m'occupais de la Direction des études et de la prospective (...) on m'avait saisi de cette question (...) on l'avait analysée sous (...) le modèle de l'AFTRP (...) vous aviez deux pôles, vous aviez un pôle foncier, qui était l'équivalent d'un EPF mais sans taxe spéciale d'équipement (...) et vous aviez, adossé à ça, un outil d'aménagement (...) c'est important de connaître le métier d'aménagement pour en déduire une bonne politique foncière, on achète à bon escient »¹⁰⁰⁵.

Ce modèle ne sera pas retenu par les services de l'Etat central car considéré comme contraire au droit communautaire en raison de la concurrence déloyale qu'il aurait fait subir aux sociétés d'économie mixte

¹⁰⁰¹ Les directeurs successifs : Lucien Gallas en poste depuis 1979, puis Henri Chabert en 1996 et Dominique Orsolini un an plus tard poursuivent une politique de formation du personnel et de circulation des agents poursuivis qui les amènent à changer fréquemment de fonctions.

¹⁰⁰² Confronté à la prévisible diminution de ses opérations sur le périmètre de la ville nouvelle et au retrait croissant de l'Etat, l'EPAREB prépare dès 1988 sa reconversion. Un nouveau projet d'entreprise est élaboré en 1989 et formalisé deux ans plus tard en un « plan stratégique ».

¹⁰⁰³ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 35.

¹⁰⁰⁴ E.B a réalisé une thèse sur la question foncière à Vienne dans l'entre-deux-guerres : Emile Bayer, *Pouvoir municipal et espace populaire, Vienne, 1848-1934*, Thèse de doctorat de 3^e cycle en Urbanisme et en Aménagement, Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris-Val de Marne, 1980, 465 pages.

¹⁰⁰⁵ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 5.

intervenant dans le champ de l'aménagement. Toutefois, ce projet constitue le point de départ d'une stratégie de reconversion d'un groupe d'agents de l'EPAREB vers le champ du foncier :

« Il y a eu quasiment dans cette période effectivement la fin de l'Etang de Berre (...) où il y avait une espèce de groupe de foncier interne de l'Etang de Berre, avec des gens qui sont toujours en place d'ailleurs et qui ont été en bonne partie récupérés pour l'EPF.(...) Notamment E.B qui avait des compétences expertes dans le domaine du foncier »¹⁰⁰⁶.

Cette stratégie de reconversion valorisant une expertise foncière va avoir pour effet d'amplifier la spécificité de l'EPAREB par rapport aux autres villes nouvelles, c'est-à-dire son intégration aux réseaux politiques et techniciens du territoire. En effet, alors que les autres équipes des EPA sont caractérisées par une forte clôture du groupe professionnel par rapport à l'extérieur, le personnel de l'EPAREB a été dès l'origine en contact avec les élus et s'est caractérisé par son implication politique¹⁰⁰⁷. Dans ce contexte de reconversion professionnelle et de circulation professionnelle, promues par la direction de l'EPA, certains agents de l'EPAREB marginalisés au sein de la dernière configuration professionnelle vont alors particulièrement investir les espaces de réflexion de l'Aire Métropolitaine Marseillaise à l'image d'Anne-Marie Henriot, sociologue de formation, qui va intégrer le Club de l'AMM et devenir l'un des membres les plus assidus des réunions de l'équipe. Mais c'est surtout à l'occasion de l'opportunité procédurale offerte par l'élaboration de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) que cette stratégie va prendre toute sa mesure à travers l'action du groupe d'agents animé par E. B. En effet, confronté à la perte d'influence des études au sein de l'EPA et à la perspective de sa propre reconversion, E.B, va alors adosser sa stratégie de reconversion professionnelle à l'opportunité procédurale offerte par la DTA de l'AMM, l'enjeu d'un opérateur foncier urbain ayant été identifié lors de la phase d'études préalables. De fait, le rapport d'étude préalable de la DTA adressé au CIADT le 30 novembre 1997 affirme la nécessité de :

« Se donner les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique foncière. Le problème récurrent de l'AMMM est l'absence à l'échelle métropolitaine de toute prévision foncière (...), la constitution de réserves foncières, conformes à un projet global d'aménagement de l'ensemble métropolitain s'impose. La création d'un établissement public foncier et d'aménagement ne peut que contribuer à la prise de conscience collective de l'enjeu et favoriser l'émergence d'une stratégie métropolitaine de développement (...) il est de ce fait impératif de conduire une action foncière, préalable évident à toute politique adaptée et durable en faveur du logement »¹⁰⁰⁸.

Le rapport des études préalables de la DTA de 1997 reprend donc les orientations d'E.B et préconise une action foncière métropolitaine sur le modèle de l'AFTRP combinant établissement public foncier et d'aménagement, les deux catégories d'établissement public n'étant pas alors différenciés par le code de l'urbanisme.

¹⁰⁰⁶ Entretien Y.L, 15/02/2012, p. 9.

¹⁰⁰⁷ Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final, Viviane Claude et Jean-Charles Fredenucci, IUL – Lyon II et LATTIS – ENPC /EZUS – Lyon I – Lumiris, Mai 2004, p. 31.

¹⁰⁰⁸ Rapport d'étude préalable de la DTA de l'AMM adressé au CIADT le 30 novembre 1997, in Archives Régionales.

2.3. Le retour du projet d'établissement public foncier

Comme nous l'avons signalé, l'administration centrale va cependant s'opposer à cette transformation sur le modèle de l'AFTRP en raison de contraintes juridiques liées au droit communautaire. Toutefois, le cadrage du problème foncier, liant la question foncière au problème de l'habitat va perdurer mais sous la forme d'un Etablissement Public Foncier intervenant en milieu urbain.

En effet, suite au rapport d'études préalables de la DTA de l'AMM, la lettre de mandat adressée au Préfet de Région par les ministres Dominique Voynet et Jean-Claude Gayssot en juin 1998 lance véritablement l'élaboration de la DTA et précise :

« En cohérence avec les objectifs retenus pour la politique de l'habitat et l'organisation de l'espace, il est nécessaire que les collectivités clarifient leurs politiques foncières, et définissent les conditions d'une politique commune. C'est sur cette base que pourra être examinée l'opportunité de la création d'un établissement public foncier »¹⁰⁰⁹.

De fait, la DDE met en place en janvier 1999 différentes commissions de travail associant les collectivités et les différents services déconcentrés parmi lesquels une Commission de la politique foncière. La lettre de cadrage de travaux de cette commission rappelle les termes de la lettre de mandat préfectoral et précise : *« Globalement sur les quatre réunions de la commission et compte-tenu de la mission qui lui est confiée (...) l'objectif paraît plus de fixer (...) ce que doit être une politique foncière, ses objectifs, ses outils »¹⁰¹⁰*. Cette mission est liée aux réflexions sur l'évolution de la ville nouvelle de l'Etang de Berre comme le sous-tend la lettre de cadrage : *« l'évolution de la Ville Nouvelle des Rives de l'Etang de Berre et son retour progressif au droit commun ne peuvent rester indifférents aux réflexions en termes de politique foncière publique et de nouvel opérateur foncier et d'aménagement »*. Dès lors, il n'est pas étonnant que cette commission soit particulièrement investie par E.B qui va plaider habilement en faveur d'un opérateur foncier métropolitain, jouant sur ses bonnes relations tant avec les services de l'Etat qu'avec les services des collectivités que sa position d'intermédiaire en tant que chef de projet lui a permis de construire :

« E.B et compagnie se posaient la question de leur devenir et ils ont quelque part suggéré ou ils ont fait remonter l'idée qu'ils pouvaient être des outils intéressants à récupérer pour une politique foncière telle que prônée généralement dans les DTA. Donc le contexte donnait des gens disponibles sur les marchés, avec une compétence relativement reconnue et qui n'avaient pas fait de problème dans la mesure où ils travaillaient toujours avec les collectivités. Il n'y avait pratiquement pas d'acquisition faite sans accord de l'Etat »¹⁰¹¹.

De fait, afin de ne pas s'aliéner d'une part les positions contradictoires des services déconcentrés de l'Etat – l'environnement plaçant en faveur d'une politique foncière environnementale et l'équipement pour une politique foncière urbaine orientée vers l'habitat – et des collectivités qui souhaitent affirmer

¹⁰⁰⁹ Lettre de mandat adressée au Préfet de Région par les Ministres Dominique Voynet et Jean-Claude Gayssot en juin 1998, in Archives Régionales.

¹⁰¹⁰ Lettre de cadrage de la DTA de l'AMM rédigée par la DDE 13 le 10 décembre 1998 et envoyée le 11 janvier 1999 à la commission foncière de la DTA.

¹⁰¹¹ Entretien Y.L, 15/02/2012, p. 9.

une politique foncière à l'échelle des intercommunalités naissantes, E.B plaide en faveur de la solution d'un EPF aux missions diversifiées et adaptées au contexte local. Ainsi lors de la troisième réunion de la Commission Foncière de la DTA du 26 mars 1999, E.B présente les établissements publics fonciers existants en mettant en avant les établissements publics fonciers d'Etat (sans toutefois exclure la possibilité d'un EPF local¹⁰¹²), en développant ainsi son argumentaire relevé par le compte rendu :

« Le conseil d'administration est composé pour l'essentiel de conseillers généraux, le président est élu par le CA (...) Les EPF sont des opérateurs publics au service des collectivités locales (...) la présentation des différents EPF met en évidence à la fois la souplesse d'utilisation et la progressivité des missions de ce type d'outil. En effet la diversité des situations évoquées souligne la grande variété des aires de compétence, l'assez grande disparité des modalités d'organisation, des modes de représentation comme des missions. Tout cela souligne l'intérêt que représente cette souplesse de la structure qui, dans le contexte départemental des Bouches-du-Rhône, est d'autant plus importante que l'on a affaire à des espaces et des préoccupations très différents. Il s'agit d'un aspect important de l'analyse de l'opportunité de l'outil et de sa capacité d'adaptation au contexte local, aux attentes et aux besoins des collectivités »¹⁰¹³.

Par rapport à l'étude préalable de la DTA, l'argumentaire d'E.B a donc évolué à la marge puisqu'il préconise désormais implicitement un établissement au format plus modeste, tant sur son périmètre désormais exclusivement centré sur le foncier, que sur sa gouvernance faisant la part belle aux élus locaux et sur ses missions plus souples, le logement n'étant qu'une des possibilités d'orientation. Ce réajustement incrémental semble payant puisque la commission conclut sa réunion en considérant que « ce qui reste à étudier et à définir ce sont les modalités d'utilisation de l'outil, plus que le principe de son utilité » en faisant mention de « l'éventualité d'une démarche de préfiguration ou d'approfondissement ».

Confrontés à leur marginalisation interne et la nécessité de leur reconversion professionnelle, certains agents de l'EPAREB emmenés par E.B., architecte-urbaniste spécialiste du foncier, ont donc su jouer de leur position d'intermédiaire afin d'enrôler les élus locaux et les services déconcentrés de l'Etat en faveur d'un opérateur foncier urbain qui leur permette de se repositionner. La DTA de l'AMM leur a fourni une opportunité procédurale leur permettant de se faire les avocats d'un opérateur foncier urbain, d'en faire circuler l'idée et progressivement d'en faire reconnaître la nécessité par l'ensemble des acteurs.

Cette mobilisation n'est bien sûr pas sans lien avec celle des généralistes du club de l'AMM en faveur d'une métropole marseillaise, les réseaux de généralistes du club et des spécialistes de la DTA étant interconnectés, comme le souligne A.R. alors chargée de mission à la Direction de l'Aménagement du Territoire du Conseil général des Bouches-du-Rhône :

« La plupart de ces personnes d'ailleurs faisaient partie d'un Club de réflexion sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise qui étaient aussi à ce moment-là un autre lieu (...) de réflexion sur des enjeux métropolitains (...) autour de l'aire métropolitaine marseillaise (...) il y avait (...) Orsolini qui faisait partie de ce groupe sur le foncier (...) y avait quand même plusieurs personnes qui se connaissaient enfin on se connaissait dans le cadre du Club de l'AMM et on faisait

¹⁰¹² E. B se conforme ainsi au cadrage assez général du CIADT et de la lettre de mandat qui ne qualifie pas le type d'EPF retenu, laissant volontairement la porte ouverte à la possibilité d'un EPF local ou d'Etat.

¹⁰¹³ Compte-rendu de la Commission Foncière de la DTA de l'AMM, 23/03/1999, in Archives Régionales.

partie de ce travail sur le foncier et donc à force de travailler sur les enjeux (...) sur la consommation de espaces agricoles, sur la pression foncière pour l'habitat (...) donc petit à petit est arrivée l'idée qu'il serait nécessaire d'avoir un outil dédié pour maîtriser le foncier »¹⁰¹⁴.

Toutefois, si les DTA ont permis de construire un consensus autour de la nécessité d'un EPF au sein d'un milieu d'action réformateur, c'est la contractualisation Etat-Région qui va permettre d'opérationnaliser la création d'un EPF en Provence-Alpes Côte d'Azur via la mise en place, suite à la signature du CPER 2000-2006, d'une mission de préfiguration dans laquelle le groupe de l'EPAREB va également jouer un rôle prépondérant.

Section 2. La négociation d'une action foncière contractuelle

L'entreprise de repositionnement professionnel des spécialistes du foncier de l'EPAREB va converger avec la réorientation urbaine des politiques régionales entreprises par le réseau de l'AMM à la faveur d'un contexte national d'action publique incitant au partenariat Etat/Région en matière de politique foncière.

C'est dans cette situation de partenariat Etat-Région qu'une coalition de hauts fonctionnaires régionaux va pousser le projet d'agence foncière régionale intervenant en milieu urbain et mobilisant de ce fait les agglomérations par une politique de contractualisation multiniveaux.

1. La mise en contractualisation de l'action foncière régionale

La contractualisation de l'action foncière est mise à l'agenda des politiques d'aménagement du territoire à l'occasion de l'adoption de la loi Voynet en 1999. Cette modalité d'action est reprise en PACA dans le cadre de la négociation du CPER 2000-2006 à la faveur d'une relation personnalisée entre Préfet de Région et Directeur Général des Services de la Région favorisant ce rapprochement.

1.1. La contractualisation de l'action foncière à l'agenda de la loi Voynet

L'incitation au couplage Etat-Région dans le champ des politiques foncières s'inscrit plus largement dans le contexte du développement de l'intercommunalité visées par les lois Chevènement et Voynet de 1999.

Consacrant, d'après Renaud Esptein, le succès du modèle « *un territoire, un projet, un contrat* », ce cadre législatif a renforcé et légitimé la logique de contractualisation des politiques territoriales au détriment de celle de spécialisation des compétences. Dans cette nouvelle architecture institutionnelle, le contrat de Plan Etat-Région joue un rôle central comme « *contrat gigogne* »¹⁰¹⁵ regroupant et coordonnant d'autres conventions. Parmi elles, on peut citer notamment les contrats d'agglomérations issus de la Loi

¹⁰¹⁴ Entretien A.R., 14/10/2011, p. 3.

¹⁰¹⁵ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, Seconde édition, p. 246,

d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire (LOADDT). Adoptée deux mois après la loi Chevènement qui crée les communautés d'agglomérations, la loi Voynet modifie la loi Pasqua éponyme de 1995¹⁰¹⁶ afin de compléter le dispositif intercommunal du ministère de l'Intérieur en prévoyant la nécessité d'un projet d'agglomération et la possibilité pour les agglomérations constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique¹⁰¹⁷ de bénéficier d'un « *contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-Régions* »¹⁰¹⁸ et dénommé « *contrat d'agglomération* » qui comporte obligatoirement aux termes de l'article 26 de la loi, un volet foncier.

La lecture des retranscriptions intégrales des séances montre que les débats parlementaires relatifs aux agglomérations ont porté essentiellement sur les seuils de populations retenus¹⁰¹⁹, la création en leur sein d'un Conseil de Développement¹⁰²⁰, le caractère obligatoire des contrats d'agglomération ou bien encore l'association des Conseils généraux à ces négociations contractuelles¹⁰²¹. Les débats portant à proprement parler sur le volet foncier du contrat d'agglomération ont été relativement brefs. En effet, dans le projet de Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire déposé par la Ministre de l'Aménagement et de l'Environnement du Territoire, Dominique Voynet le 29 juillet 1998, nous pouvons lire à l'article 20, une précision relativement lapidaire sur cette question :

« L'article 23 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

« (...) Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-Régions, les agglomérations devront s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. (...)

« Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée du contrat particulier »¹⁰²².

L'Assemblée Nationale reprend la formulation du projet de loi sur ce point, le rapport de la Commission de l'Aménagement du Territoire ajoutant que « *le problème foncier est en effet un enjeu capital pour les agglomérations, et il serait souhaitable d'inciter celles-ci à s'en préoccuper* »¹⁰²³.

En revanche, les débats en première lecture au Sénat vont conduire à la modification de cette rédaction sur la question du statut des établissements public fonciers envisagés. Un groupe de sénateurs RPR-UDF

¹⁰¹⁶ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

¹⁰¹⁷ Un seuil est fixé puisqu'il s'agit des communautés d'agglomérations d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, soit le seuil retenu par la loi Chevènement pour les EPCI appartenant à la catégorie des agglomérations.

¹⁰¹⁸ Ces contrats constituent avec les contrats de pays, le volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région (CPER).

¹⁰¹⁹ Le Sénat reconnaît des seuils de populations différents que ceux retenus pour la loi Chevènement ce qui posait des problèmes d'harmonisation et de cohérence entre les deux textes.

¹⁰²⁰ Sur le modèle des Pays, cette disposition qui ne figurait pas dans le texte initial a été introduite par l'Assemblée nationale.

¹⁰²¹ Nombre de commentateurs opposèrent alors le couple « moderne » associant les Régions aux Agglomérations à celui réunissant les Départements aux Communes.

¹⁰²² Projet de Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire et portant modification de la loi n°95-115 d'Orientation et pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

¹⁰²³ Rapport n°1288 fait au nom de la Commission des échanges et de la production-aménagement du territoire par M. Philippe Duron, pp. 182-183.

comprenant Gérard Larcher (RPR), Claude Belot (UDF) et Charles Revet (UDF) s'oppose au Gouvernement sur la question de la création des établissements publics fonciers. Alors que la rédaction du projet de loi laissait ouverte la possibilité de créer soit un établissement public foncier d'Etat, soit un établissement public foncier local, ils manifestent au nom de la défense des finances locales, leur opposition à ce dernier statut en déposant un amendement restrictif. Nous en reproduisons l'extrait suivant :

« M. Charles Revet, rapporteur de la commission spéciale. Monsieur le Président, Madame la Ministre, mes chers collègues, par cet amendement, la commission spéciale propose de préciser que les établissements publics fonciers dont le contrat d'agglomération pourra envisager la création seront ceux qui sont soumis au régime fixé par le chapitre Ier du titre II du livre III du code de l'urbanisme. Il existe, en effet, deux types d'établissements publics fonciers.

Les premiers sont les établissements publics fonciers d'Etat, qui relèvent de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme. (...) Ils bénéficient de ressources issues d'une taxe spéciale d'équipement. (...) Les seconds sont les établissements publics fonciers locaux, dont le régime résulte de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, codifiée aux articles L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ces EPIC ne disposent pas de moyens financiers. C'est pourquoi deux seulement ont été créés en huit ans. Par conséquent, il apparaît utile de préciser que les établissements publics fonciers visés à l'article 23 sont des établissements publics d'Etat afin qu'ils puissent disposer de moyens financiers suffisants.

(...) Madame la Ministre, je voudrais revenir sur l'exemple de l'établissement public de la Basse-Seine, qui regroupe deux régions et trois départements : la Basse-Normandie et la Haute-Normandie, la Seine-Maritime, l'Eure et le Calvados. Pour l'ensemble des communes de ces départements, l'intervention de cet opérateur foncier est particulièrement précieuse : ainsi ont pu être restructurées des friches industrielles au cœur des villes, ainsi a pu être permise l'acquisition de terrains, dont la charge a été assurée pendant plusieurs années. Cela a permis de soulager les finances des collectivités locales. Tel est l'esprit qui sous-tend l'amendement n°62 »¹⁰²⁴.

L'argumentaire de Charles Revet est clair : c'est bien en tant qu'élus local de Seine Maritime¹⁰²⁵ siégeant au conseil d'administration de l'Etablissement Public Foncier de Basse-Seine qu'il intervient afin de défendre un outil « local » qui décuple les politiques d'aménagement des collectivités normandes tout en étant indolore pour leurs finances. L'amendement de Charles Revet témoigne ainsi de l'appropriation par les élus locaux de cet outil issu de la pensée néo-jacobine du régionalisme fonctionnel. Il donne également la possibilité à Dominique Voynet de préciser l'esprit de la loi sur le volet foncier du contrat d'agglomération :

« (...) La proposition que vous formulez dans l'amendement n° 62 restreint la portée du texte qui a été retenu par le Gouvernement. Elle évoque la possibilité de créer uniquement des établissements publics fonciers d'Etat et non des établissements publics locaux, lesquels sont aujourd'hui peu nombreux, je veux bien le reconnaître, faute de ressources propres. Cela étant, les enjeux de reconquête urbaine et de mixité sociale rendent plus que nécessaire la mise en place d'instruments de maîtrise foncière permettant des actions ciblées et fines dans les agglomérations. C'est pourquoi il me semble nécessaire de maintenir les deux possibilités : établissements publics fonciers d'Etat et établissements publics locaux. J'ai bien entendu le message que vous avez délivré concernant les moyens, mais il ne semble pas que c'est en supprimant la possibilité de faire appel à un établissement public foncier local qu'on pourra résoudre le problème. Les contrats de plan pourraient avoir

¹⁰²⁴ Sénat, séance du 20 mars 1999.

¹⁰²⁵ Charles Revet est Sénateur de Seine-Maritime et fut président du Conseil général éponyme.

vocation à stimuler la constitution de tels établissements dans les agglomérations les plus prioritaires. Je préférerais que le Sénat s'en tienne à la rédaction actuelle de l'alinéa. Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n°62 »¹⁰²⁶.

Aux dires de la Ministre, l'inscription d'un volet foncier dans un contrat de plan Etat-Région (CPER) a donc une dimension incitative. Loin de prescrire un type spécifique d'intervention, elle viserait à inciter à la création d'établissements publics fonciers, locaux ou d'Etat, dans l'objectif de contribuer à la rénovation urbaine et à la mixité sociale¹⁰²⁷. Ce volet foncier a donc une « *fonction d'institutionnalisation de l'action collective* »¹⁰²⁸ foncière qui doit se concrétiser par la signature de contrats d'agglomération comportant obligatoirement un volet foncier.

Les services centraux du Ministère de l'Équipement vont formaliser les modalités de cette contractualisation dans une note circulaire du 5 août 1999¹⁰²⁹. Après avoir rappelé que le volet foncier est le seul volet obligatoire de par la loi du contrat particulier d'agglomération, la note précise que cela « *confirme bien la nécessité de développer un volet foncier dans les contrats de plan Etat-Région* ». La philosophie de ce volet foncier lie par ailleurs clairement cette action foncière à la planification urbaine puisqu'il est indiqué qu'« *une stratégie foncière permettant la mise en œuvre des actions foncières nécessaires à l'engagement des politiques locales et à la déclinaison opérationnelle des démarches de planification s'avère de plus en plus indispensable* ». Ainsi, le volet foncier du contrat d'agglomération annonce en quelque sorte la réforme de la planification urbaine de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) qui crée les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)¹⁰³⁰. Enfin, la note explicite le dispositif gigogne de la contractualisation en affirmant que « *L'intervention de l'Etat sur une agglomération sera en principe conditionnée par la mise en place concomitante d'une politique foncière et d'aménagement urbain par le Conseil régional* ».

On est donc bien en présence d'une politique contractuelle multi-niveaux visant à organiser les modalités d'une action commune en matière foncière : si elle n'impose pas de contenu en termes d'opérateur foncier, en revanche cette politique constitutive a pour conséquence de cadrer clairement la politique régionale d'aménagement du territoire en termes d'aménagement urbain. L'inscription des Régions dans le texte de loi peut être interprétée comme le signe d'une reconnaissance par l'Etat des compétences régionales dans le domaine d'action foncier et de leur légitimité à agir pour la création d'établissements publics fonciers. La formulation obligatoire du volet foncier par l'article 26 de la LOADDT ne doit

¹⁰²⁶ Sénat, séance du 20 mars 1999. Notons que l'amendement sénatorial sera in fine rejeté par l'Assemblée Nationale le 15 juin 1999, l'article 20 du projet de loi devenant l'article 26 de la loi.

¹⁰²⁷ L'on retrouve ici les mêmes éléments qui inspireront la doctrine urbaine de la loi SRU. De fait, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire tenu en décembre 1997 a été l'occasion « *de poser les principes fondateurs de la politique d'aménagement et de développement du territoire* » de ce gouvernement qui orienteront dans la suite les travaux de la loi SRU et des lois Voynet et Chevènement : voir sur ce point, Catherine Barbé, 2001, « La genèse de la loi », in *Colloque du GRIDAUH- La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, Orléans, 25 et 26 janvier 2001, pp. 25-36.

¹⁰²⁸ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, n°4, pp. 580-623, 1996.

¹⁰²⁹ Ministère de l'Équipement, note circulaire du 5 août 1999 : « Le volet foncier du Contrat de Plan Etat-Région ».

¹⁰³⁰ Le calendrier de la loi SRU se chevauche en partie les lois Chevènement et Voynet puisque si la loi SRU sera discutée au Parlement à partir de février 2000, le projet est annoncé depuis novembre 1998 dans la presse spécialisée.

cependant pas tromper : elle est en réalité largement incitative, reposant concrètement sur la négociation des contrats de plan Etat-Région qui ouvre la voie à une différenciation, en fonction des situations locales. En même temps, cette inscription est une incitation forte : l'espace d'action qui s'ouvre à cette occasion pour les Régions va ainsi être en PACA une opportunité pour les avocats d'une action foncière urbaine.

1.2. Une négociation Etat-Région personnalisée

Dans le même temps où les textes législatifs et réglementaires invitent au couplage Etat-Région, le partenariat est favorisé en PACA par une configuration politique et relationnelle exceptionnellement favorable à l'établissement de relations de confiance à partir du deuxième trimestre 1998 grâce à une relation personnalisée entre les directeurs des services de l'Etat et de la Région.

En premier lieu, rappelons que la situation politique issue des élections régionales de 1998 en PACA est caractérisée par la concordance entre majorité régionale et gouvernementale. Le projet d'une politique foncière urbaine qui permet de produire du logement social est ainsi marqué idéologiquement à gauche comme le confirme le Directeur Général des Services de l'époque :

« Je connaissais bien comme tout le monde qui s'intéresse aux questions urbaines, les problèmes fonciers dans le Midi et je me suis dit qu'il était bon pour un nouveau pouvoir, entre guillemets de gauche, d'essayer de mettre en place un outil qui aide les collectivités locales à faire de la réserve foncière (...) je voulais voir ce que, avec un Président de gauche à la Région, on pouvait faire »¹⁰³¹.

Qui plus est, comme on l'a vu précédemment, cette politique de création d'EPF était incitée par la loi Voynet : créer un Etablissement Public Foncier en PACA revenait ainsi pour le nouveau pouvoir régional socialiste à afficher sa solidarité avec la majorité gouvernementale.

En second lieu, l'établissement de relations partenariales entre la Préfecture et la Région est favorisé par l'intensité des relations interpersonnelles, unissant techniciens des services préfectoraux et régionaux. D'abord, comme nous l'avons indiqué antérieurement, certains techniciens du SGAR ou collaborateurs de la DATAR vont investir des positions d'encadrement dans les services régionaux à la faveur de la sortie de champ collective du club de l'AMM, ce qui favorise les relations interpersonnelles entre services de la Région et de l'Etat. Ensuite et surtout, J-L.D, le nouveau Directeur Général des Services (DGS) de la Région va entretenir une relation particulière avec le Préfet de Région, Jean-Paul Proust ainsi qu'il l'explique :

« Dans mon précédent poste j'étais Secrétaire Général de la Préfecture de Seine Maritime, [le Préfet Jean-Paul Proust, était Préfet de Normandie] C'était mon Préfet. Alors il n'y a pas eu de lien dans ma nomination en PACA avec le fait qu'il était déjà arrivé quand je suis arrivé à Marseille et qu'on s'entendait très très bien, on avait une relation personnelle très forte, amicale et très forte. Ceci étant, donc quand il a été question que je sois nommé à Marseille j'ai été très content de savoir que en face le Préfet de Région c'était lui, on avait une très grande complicité, et lui aussi était très content parce qu'il n'avait pas des

¹⁰³¹ Entretien J-L.D, 08/06/2012, pp. 1 et 21.

relations très très fines avec le Président Vauzelle, et que m'avoir au Conseil régional évidemment ça lui facilitait les choses. D'ailleurs... j'étais un peu son visiteur du soir pour lui dire où on en était C'était d'ailleurs... ça a été à la fois un avantage, concret, parce que ça facilitait beaucoup mes relations avec l'Etat et une difficulté parce que mon amitié, le mot est fort, ma complicité avec le Préfet de Région était connu des Elus et dans une certaine mesure me rendait un peu suspect à leurs yeux »¹⁰³².

Les relations entre J-L.D et Jean-Paul Proust ne sont donc pas des relations ordinaires de DGS de Région à Préfet de Région. Elles reproduisent une relation hiérarchique qu'entretenait auparavant J-L.D à l'égard de Jean-Paul Proust ce qui explique les suspicions qu'entretiennent les élus régionaux à l'égard de ce couple atypique. En effet, bien que la dimension amicale transcende l'asymétrie des relations, celle-ci transparaît néanmoins dans l'évocation de l'image du visiteur du soir¹⁰³³. Surtout, cette relation particulière va permettre à J-L.D d'être moins dépendant de sa tutelle politique : le couple Préfet/DGS contrebalance ici le couple Président/DGS¹⁰³⁴ et permet à celui-ci de conquérir une autonomie d'action relative, étant placé du même coup au centre des relations partenariales Etat-Région. C'est aussi de cette expérience commune en Normandie que J-L.D va proposer à Jean-Paul Proust de créer un Etablissement Public Foncier sur le modèle de celui dont ils ont assuré la tutelle, l'Etablissement Public Foncier de Basse-Seine :

« C'est moi qui ai proposé au Président d'inclure ça dans la négociation du contrat de plan, c'est mon idée de créer cette agence foncière régionale (...) pourquoi j'ai fait ça ? Parce que dans mon précédent poste j'étais Secrétaire Général de la Préfecture de Seine Maritime, et j'ai beaucoup travaillé avec [l'Etablissement Public Foncier Basse-Seine] (...) j'ai trouvé extrêmement intéressant d'avoir cet outil, j'ai beaucoup discuté avec le directeur de l'époque (...) quand on a pris la Région il a fallu préparer le contrat de plan très vite, et j'ai effectivement proposé que ce soit mis dans le contrat de plan donc j'en avais parlé à Proust qui lui qui avait connu mieux que moi l'établissement public de Basse-Seine donc qui était évidemment preneur, et j'en ai parlé au SGAR, qui était très preneur, donc on était tous sur le même plan, enfin la technostructure, donc on était évidemment très preneurs »¹⁰³⁵.

C'est donc bien ce couple Préfet/DGS qui forme ce que J-L.D nomme la « *technostructure* » régionale qui a été à l'origine de la création de l'EPF PACA, la circulation des membres du corps préfectoral permettant la circulation des idées et des institutions d'une région à l'autre au gré des mobilités géographiques et institutionnelles, le changement des positions des institutions d'Etat aux institutions territoriales favorisant ici la convergence des points de vue. Cette proposition a eu d'autant plus d'impact auprès du Préfet de Région qu'elle constituait de son point de vue un élément de réponse à un problème qu'il rencontrait dans l'exécution des programmes européens comme l'explique le directeur général de l'EPF PACA PLS :

¹⁰³² Entretien J-L.D, 08/06/2012, pp. 1 et 2.

¹⁰³³ Cette image évoque les visites des conseillers du Prince comme par exemple celles que Mitterrand pratiquait à l'Elysée.

¹⁰³⁴ Voir sur ce sujet les travaux d'Olivier Roubieu, dont *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris I, 1999.

¹⁰³⁵ Entretien J-L.D, 08/06/2012, pp. 1 et 2.

« A l'époque le Préfet (...) était plutôt favorable à la création d'un EPF ici parce que pour lui c'était un moyen d'anticiper les projets. Il était notamment gêné par le fait qu'il n'arrivait pas à consommer dans les temps les crédits européens du FEDER¹⁰³⁶, affectés à des projets d'aménagement du territoire, parce que ce n'était jamais prêt. Il avait eu en Normandie l'expérience d'un EPF qui anticipait, et lorsque l'on demandait des subventions c'était sur des projets qui avaient été préparés. Ca pouvait être consommé rapidement. C'était, je dirais, ses clefs d'entrée dans le dispositif : il faut consommer les subventions »¹⁰³⁷.

Ainsi, outre le problème du logement pointé par le Directeur Général des Services de la Région, l'absence de consommation des crédits européen semble avoir été une des causes majeures ayant emporté l'adhésion du Préfet de Région. Toutefois, cet accord de la technostructure n'est pas suffisant, le couple Préfet/DGS ne pouvant fonctionner à lui seul, J-L.D se doit de convaincre son patron politique, Michel Vauzelle :

« Pourquoi est-ce que Vauzelle s'y est intéressé... ? Il comprenait bien intellectuellement que ça pouvait être utile, que techniquement ça pouvait être utile, mais il y avait aussi un enjeu de pouvoir parce que comme c'était dans le projet contrat de plan Etat-Région j'ai évidemment proposé d'essayer de monter une agence régionale, donc qui comprenne les six départements de la Région. Donc Vauzelle voulait, évidemment comme tout homme politique, étendre son influence par ce biais, donc il était forcément preneur »¹⁰³⁸.

La création d'un EPF est donc perçue dès le départ comme une ressource politique par le Président de Région, lui permettant notamment d'étendre son influence notamment vis-à-vis des Départements qui avaient jusqu'alors bloqué tout projet d'EPF : l'enrôlement des Départements est donc un enjeu majeur dans la réussite de cette création qui repose sur une convergence inédite entre le pouvoir régional et la technostructure.

La création de l'Etablissement Public Foncier se fait donc au bénéfice d'une situation exceptionnellement favorable au partenariat Etat-Région qui va permettre de consolider la coalition territoriale en faveur de l'agence foncière au-delà du seul couple Etat-Région par l'enrôlement des Départements. Ce travail de construction d'une coalition régionale est l'œuvre d'un groupe de hauts fonctionnaires agréant généralistes et spécialistes de l'action foncière régionale qui apparaissent comme les nouvelles élites de l'action foncière contractualisée.

2. Vers des formules originales de coopération territoriale

De fait, jusqu'alors les différentes tentatives portées dans le cadre départemental s'étaient toutes soldées par un échec : outre les projets bucco-rhodaniens portés par les techniciens de la ville nouvelle et déjà abordés, un certain nombre de projets d'agences foncières départementales avaient vu le jour dans les

¹⁰³⁶ Il s'agit de crédit de fonds dits de reconversion dans le cadre de l'Objectif 2. D'après nos interlocuteurs de l'EPF PACA, le taux des crédits non consommés dégagés d'office par la Commission est de 90% et s'élève à 700 millions de francs pour la génération précédente de programmation. Parmi les raisons de cette sous consommation de crédits, la difficulté d'acquisition des terrains est avancée comme une cause importante de ce déficit d'anticipation empêchant les collectivités de produire les factures des entreprises exigées par la Commission dans les deux ans de l'éligibilité.

¹⁰³⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 4.

¹⁰³⁸ Entretien J-L.D, 08/06/2012, p. 2.

départements littoraux¹⁰³⁹ sans être cependant concrétisées. C'est l'histoire de ces tâtonnements qu'il s'agit ici de brosser rapidement en s'intéressant au mécanisme d'ajustement que ces échecs successifs vont entraîner sur les positions départementales jusqu'au consensus de principe en faveur de la solution d'un EPF d'Etat qui émerge en 1998.

2.1. L'échec de l'Etablissement public foncier local maralpin

L'échec de la précédente génération de contrat de plan est de ce point de vue instructive dans la mesure où elle souligne l'importance du pouvoir de veto départemental. Le précédent CPER 1994-1998 avait en effet déjà incité ce type de coopération foncière Etat-Région par l'institution d'un Fonds Régional d'Action Foncière.

Doté initialement de 47,5 millions de francs¹⁰⁴⁰, ce fonds part du constat suivant :

« La Région est caractérisée par une forte pression foncière s'exerçant surtout dans les zones littorales, très urbanisées, Var et Alpes-Maritimes (...) le coût du sol dans les départements littoraux s'est très fortement accru depuis plusieurs décennies, renchérissant le coût des équipements publics, des infrastructures en pénalisant la construction de logements intermédiaires ou sociaux. Cette situation est une contrainte majeure pour les collectivités publiques dans la conduite de leur politique d'aménagement et d'habitat et pèse sur le développement économique et social régional »¹⁰⁴¹.

De ce point de vue, il affiche déjà l'ambition d'une réorientation urbaine de l'action foncière régionale, les documents du CPER parlant d'une « *relance de l'action foncière [qui] apparaît prioritaire de façon privilégiée sur les espaces urbains littoraux* »¹⁰⁴². Cette réorientation passe notamment par l'affectation de crédits de ce Fonds Régional d'Action Foncière à la réalisation d'« *études d'ensemble, notamment sur le littoral, inciter et aider aux études foncières et à la mise en place de politiques foncières locales départementales et/ou intercommunales dans les secteurs les plus touchés par la pression foncière (...) et ses conséquences sur le marché du logement* ». ¹⁰⁴³ Des études subventionnables à hauteur de 50% par le Fonds Régional d'Action Foncière doivent permettre d'« *établir des diagnostics, de définir des outils locaux de gestion de la politique foncière, d'aider les observatoires fonciers* ». Dans ce cadre sont soutenues « *les études de faisabilité d'Etablissement Public Foncier Locaux (l'échelle départementale semble particulièrement pertinente pour la création de tels outils mais des structures intercommunales peuvent aussi être prises en considération notamment en l'absence d'engagement départemental)* »¹⁰⁴⁴. Il est précisé que pour « *l'ensemble de ces actions, un partenariat avec les Conseils généraux sera*

¹⁰³⁹ Nous abordons ici la position des Départements littoraux, la situation des autres départements est en effet différente, ce qui explique qu'il n'y ait jamais eu de volonté de monter leurs propres opérateurs fonciers. Comme le mentionne une note interne au Conseil Régional datée de mars 1999 « *sur les autres départements alpins, les enjeux sont en effet moins importants, les durées de portage sont plus courtes (portage pré-opérationnel). Les besoins concernent l'aide à l'assistance des communes pour monter leurs opérations d'acquisitions* ».

¹⁰⁴⁰ Ce montant doit être relativisé puisque le montant total des financements programmés par ce CPER s'élevait à 7,5 milliards, le Fonds Régional d'Action Foncière doté de 47,5 millions ne représente donc que 0,6% des financements de ce CPER.

¹⁰⁴¹ CPER 1994-1998, III 2 Conforter les territoires, III I 5 Action foncière : Fonds Régional d'Action Foncière, p. 68.

¹⁰⁴² *Ibid.*, p. 68.

¹⁰⁴³ *Ibid.*, p. 68.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, p. 69.

recherché »¹⁰⁴⁵. Or, de fait, c'est sur ce partenariat avec les départements que vont buter les études de faisabilité visant à créer des établissements publics fonciers départementaux. Ainsi, comme le précise une note intitulée « *Un opérateur foncier* » et rédigée par le service foncier de la Région en 1999 :

« La DDE [des Alpes-Maritimes] a réalisé en 1994 une étude de faisabilité de création d'un opérateur foncier (EPF local). Cette étude conduisant en une première analyse au choix d'un EPF local au détriment d'une SEM. Toutefois, ce choix ne recueillait pas l'avis du Conseil général. Différents scénarios financiers étaient présentés, tendant à retenir un montage financier intégrant un taux de fiscalité additionnelle modéré, complété par des subventions »¹⁰⁴⁶.

Le choix de privilégier les EPF locaux par le précédent CPER s'est donc ici heurté au refus du Conseil général des Alpes-Maritimes, en raison notamment du problème de l'insuffisance de ressources propres qui l'obligeait à mettre en place un système de subventions départementales au bénéfice de l'EPF.

2.2. L'évolution de la position varoise en faveur d'un Etablissement public foncier régional

Cette position départementale va évoluer avec la perspective d'un EPF d'Etat doté de ressources propres dans le cadre du CPER 2000-2006, notamment sous l'impulsion d'un département particulièrement confronté à la spéculation foncière : le Var.

De fait, contrairement aux Alpes-Maritimes qui avaient manifesté leur opposition au projet d'EPF, le Conseil général du Var avait mené de lui-même une réflexion sur l'opportunité de se doter d'un opérateur foncier agrégeant EPF et EPA sur le modèle de l'AFTRP. Ce projet n'avait cependant pu être concrétisé « *compte tenu d'une surface financière insuffisante* »¹⁰⁴⁷. C'est ce que rappelle E.B directeur général adjoint de l'EPF PACA :

« Ceux qui avaient été les premiers à tirer je pense c'est le Var, parce que vous retrouverez certainement trace d'une délibération de l'assemblée départementale au bénéfice de la création d'un EPF départemental et d'un EPA »¹⁰⁴⁸.

Dès lors, quand se présente la perspective d'un EPF d'Etat dans le cadre du CPER, c'est un élu régional varois, François Léotard¹⁰⁴⁹ qui, se faisant le porte-parole de son Département, va interpellé le premier publiquement les élus régionaux sur cette perspective¹⁰⁵⁰. Au cours de la séance du vendredi 11

¹⁰⁴⁵ CPER 1994-1998, III 2 Conforter les territoires, III I 5 Action Foncière : Fonds Régional d'Action Foncière, p. 68.

¹⁰⁴⁶ Un opérateur foncier, note interne du service foncier de la Région datée de mars 1999, in Archives Régionales.

¹⁰⁴⁷ « Un opérateur foncier », note interne du service foncier de la Région datée de mars 1999. Cette même note précise que le Conseil Général du Var est également un des seuls Départements à avoir mis en place, un peu sur le modèle de la politique foncière régionale, « *une politique anticipatrice qui vise à aider les communes à acquérir des réserves foncières* ».

¹⁰⁴⁸ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 4.

¹⁰⁴⁹ François Léotard était Député-Maire de Fréjus.

¹⁰⁵⁰ De fait, jusque-là cette idée d'agence foncière régionale restait cantonnée aux services régionaux comme en témoigne l'entretien de J-L.D et l'analyse des documents du rapport d'orientation budgétaire de décembre 1998 qui évoque de manière sibylline une « *redéfinition de la politique foncière régionale* » passant par « *une stratégie débouchant sur une programmation pluriannuelle* » in Rapport d'Orientation budgétaire, décembre 1998, p. 23, in Archives Régionales.

décembre 1998 de la Commission Aménagement et Développement Durable des Territoires et de la Montagne, il interpelle en ces termes Elisabeth Guigou, Présidente de la Commission :

« La proposition que je voudrais faire, je ne sais pas si elle est recevable, je demande à vos collaborateurs de l'examiner, c'est qu'il existait jadis, et en Région parisienne, une Agence foncière qui permettait de faire le portage des acquisitions foncières des collectivités territoriales. Je crois que cela s'appelait l'AFTRP dans le passé. Est-ce qu'il est, en milieu littoral, c'est à dire en milieu très dense, concevable d'imaginer que la Région se dote d'un outil de cette nature ? C'est-à-dire qui permettrait de faire en sorte que, se substituant ou collaborant avec les collectivités territoriales en situation difficile, il permette le portage foncier utile à des équipements publics que peuvent difficilement faire les communes. Je souhaiterais que cela soit mis à l'étude, si c'est possible. Je ne sais si c'est réaliste. Je ne sais pas les montants financiers qu'il faudrait y affecter. Mais cela me semblerait être dans le domaine de la politique foncière, et notamment sur le littoral, un élément d'efficacité foncière »¹⁰⁵¹.

A travers cette intervention reprise ensuite en séance plénière, François Léotard reprend l'idée d'une action foncière sur les espaces littoraux défendus par le précédent CPER et fait référence au modèle de l'AFTRP que le Conseil général du Var avait déjà tenté de mettre en place, sans succès. De fait, il semble que cette idée d'acclimater le modèle de l'AFTRP soit une idée ancienne portée par les élus varois et François Léotard en particulier¹⁰⁵² comme en témoigne C.C, directrice de l'Aménagement sous Jean-Claude Gaudin :

« [François Léotard] avait beaucoup contribué aux réflexions [il] était très préoccupé par ça,¹⁰⁵³ et (...) depuis le début a dit : « Il faut vraiment qu'on ait une stratégie sur le foncier, il faut qu'on ait une stratégie de réserves foncières publiques, d'interventions, on ne peut pas laisser filer les choses tel que ça se passe », et vous le retrouverez même dans les différentes interventions, dans les différents programmes, c'est beaucoup lui qui a mis ça en avant. (...) à l'époque ça a été un élu de poids, c'était l'époque où François Léotard était même quelqu'un de présidentiable donc, bon, c'était quelqu'un qui était écouté »¹⁰⁵⁴.

De fait, après la déclaration de François Léotard à la Région, dans le courant de l'année 1999 alors que la négociation pour le CPER se met en place, le Département du Var se montre le plus favorable à une agence foncière régionale. Dans une contribution au contrat de plan il aborde le sujet dans un paragraphe clairement intitulé *« l'action foncière anticipatrice et le maintien du processus d'urbanisation. Un établissement public foncier »*. Il y affirme qu'*« il est nécessaire de favoriser la mise en œuvre de véritables stratégies d'acquisition, qui nous apparaîtraient relever de la compétence d'un établissement*

¹⁰⁵¹ Compte-rendu des débats de la séance du 11 décembre 1998 de la Commission Aménagement et Développement Durable des Territoires et de la Montagne, p. 9 in Archives Régionales.

¹⁰⁵² Rappelons également qu'en tant que Maire de Fréjus François Léotard élu en 1977 (comme son père de 1959 à 1971) s'est comporté en maire bâtisseur puisqu'il a été à l'origine d'un grand projet d'aménagement immobilier lancé dès la fin des années 1970 et concrétisé en 1989 : la marina Port Fréjus. Plateau d'eau de 7 hectares, abritant 740 places de bateaux, plus de 70 000 m² de planchers constructibles représentant plus de 1 100 appartements, elle a été développée sur des terrains gelés au plan d'occupation des sols de la commune juste après la deuxième Guerre Mondiale. Pour son édile, ce projet devait renouer avec le brillant passé maritime de la cité à l'époque romaine et constituait *« la dernière et la plus brillante réponse à la catastrophe de décembre 59 »*. Source : site de la ville de Fréjus, consulté le 29/08/2015. Pour mémoire F. Léotard fait référence à la catastrophe du barrage de Malpasset bâti dans le cadre des grands projets d'équipement du pays après-guerre qui cédera le 2 décembre 1959 faisant 423 victimes et traumatisa durablement le territoire.

¹⁰⁵³ De fait François Léotard semblait avoir un intérêt pour la politique foncière puisqu'il avait souhaité être membre de la Commission Foncière de l'EPR dans la seconde moitié des années 1970, ce qui lui avait été refusé par Edouard Soldani.

¹⁰⁵⁴ Entretien C.C, 05/07/2012, p. 11.

public ad hoc (type Lorraine ou Basse Seine) de niveau régional »¹⁰⁵⁵. Comme on va le voir, cette précision n'est pas anodine, puisque de tous les départements littoraux et urbains, le Var est le seul à s'être positionné en faveur d'un EPF régional dès le début des négociations du CPER. Ce positionnement s'explique sans doute par sa situation géographique spécifique puisque les élus varois ont le sentiment d'être les oubliés des politiques d'aménagement départementales initiées par l'Etat comme l'explique M.C, technicien en DDE dans le Var :

« [J'ai fait] vingt ans de département qui n'a pas voulu de DTA (...) mais c'est vrai (...) qu'on n'a pas été très à l'écoute de ce qui pouvait être une DTA. Les DTA était maladroitement présentées par rapport au Var puisque la DTA des Bouches-du-Rhône disait : 'Ben, je vais sur mon espace de développement' [l'ouest varois] et l'autre disait pareil. Donc au milieu Falco il disait : 'Ben vous êtes bien gentil mais allez-vous faire voir !' c'est ça quoi »¹⁰⁵⁶.

Cette situation particulière explique sans doute pourquoi, suite à l'échec du projet d'AFTRP départemental, le Var ait pris position très tôt en faveur d'une agence régionale, jouant le jeu de la Région. Cette prise de position publique permet à Elisabeth Guigou, alors Présidente de la Commission Aménagement et Développement durable des Territoires et de la Montagne, de reprendre politiquement la main sur cette question en diligentant une série de notes internes au service foncier de la Région sur la question d'une agence foncière régionale et de répondre positivement à François Léotard par un courrier du 1^{er} mars 1999. C'est ce dont témoigne M-C.M alors chef du service foncier :

« [AR, directrice de l'aménagement des territoires] quand elle est arrivée je crois que c'est en 99 à la Région, tout de suite elle m'a demandé de faire un travail sur (...) l'outil foncier, quelle forme ça pourrait prendre donc déjà elle avait des idées »¹⁰⁵⁷.

De fait, A.R avait déjà participé à la Commission Foncière de la DTA des Bouches-du- Rhône pour laquelle elle avait déjà rédigé des notes internes sur cette question. Le travail initié dans le cadre de la DTA des Bouches-du-Rhône est donc ici capitalisé et approfondi dans le cadre du CPER. C'est pourquoi, sous la direction d'A.R, les services se saisissent de l'interpellation de François Léotard pour « pousser dans le cadre du CPER la création d'un établissement public foncier »¹⁰⁵⁸. Cette première note d'opportunité amorce donc un processus de réflexion au sein des services régionaux en faveur d'un EPF d'Etat : participation à un colloque intitulé « Politiques foncières en Région » organisée les 26, 27 et 28 avril 1999 à Lille¹⁰⁵⁹, analyse du développement des différentes problématiques foncières en Région et de l'état des réflexions engagées au niveau départemental.

¹⁰⁵⁵ Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, janv. 2000, p. 18.

¹⁰⁵⁶ Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, p. 22.

¹⁰⁵⁷ Entretien M-C.M, 28/08/2011, p. 7.

¹⁰⁵⁸ Entretien A.R, 27/11/2012 p. 3.

¹⁰⁵⁹ La participation à ce colloque organisé par l'EPF Nord-Pas-de-Calais et financé par la Région est d'ailleurs collective et inclut d'autres techniciens extérieurs à la région ainsi qu'en témoigne A.R directrice de l'aménagement du territoire à l'époque : « on avait été voir à plusieurs ce qui se passait d'ailleurs en Nord-Pas de-Calais on a été faire une tournée (...) on a milité pour ça donc effectivement d'un petit groupe on est allé voir et puis c'était (...) plutôt des techniciens (...) et puis aussi on avait monté un truc avec il me semble qu'il y a avait E.B aussi il y a avait d'autres personnes c'était pas la région pour ce déplacement », Entretien A.R, p. 3.

2.3. L'ajustement maralpin à la faveur de la planification métropolitaine

En effet, les positions départementales évoluent à partir de l'année 1998 : à côté du projet buccorhodanien porté par les techniciens de l'EPAREB dans le cadre de la DTA de l'AMM – et de loin le plus avancé – un autre projet prend forme dans le cadre de la planification métropolitaine azuréenne, la DTA des Alpes-Maritimes.

Alors que le Département des Alpes-Maritimes avait rejeté en 1994 le projet d'EPF local porté par la DDE, la perspective d'un EPF régional qui se dessine dans le cadre des négociations du CPER suivie des prises de positions du Var amène les Alpes-Maritimes à faire leur *aggiornamento* et à considérer la possibilité d'un opérateur foncier. Toutefois, si le Département se montre ouvert sur le principe d'un EPF d'Etat, le projet d'agence est envisagé à l'échelle départementale. Ici aussi, comme dans les Bouches-du-Rhône, la DTA est investie par le pouvoir départemental : la DTA constitue un espace d'opportunité pour techniciens et élus locaux. Ainsi, en 1998, le Conseil général des Alpes-Maritimes commande une étude de faisabilité d'un EPF départemental auprès d'un bureau d'étude en aménagement et urbanisme dans lequel travaillait alors S.B :

« (...) J'ai eu à étudier le montage d'un EPF départemental (...) J'étais dans un bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme [INO dirigé par R.T qui sera plus tard le consultant de la Région] (...) c'est le Conseil général des Alpes-Maritimes qui avait demandé à notre cabinet de faire une étude. Moi j'étais jeune consultant junior en urbanisme et j'avais participé aux travaux. (...) l'étude on l'a faite en 98 »¹⁰⁶⁰.

Cette étude sera suivie par la suite d'une délibération du Conseil général en faveur d'un EPF départemental d'Etat. Le Département des Alpes-Maritimes réajuste donc sa position au moment où s'engage la phase amont d'association avec les collectivités territoriales¹⁰⁶¹, une première phase de travail ayant été engagée sur les problématiques du « *Haut-pays* » et du « *développement durable* » en fin d'année 1998. Par la suite, sa deuxième contribution au rapport de Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes déclare « *la reconquête de la bande littorale, l'aménagement des secteurs stratégiques (extension de Sophia, plaine du Var), la réponse aux besoins en logements d'actifs et la relance économique du haut pays rendent plus que jamais nécessaire la création d'un établissement public foncier* »¹⁰⁶².

Le premier projet de DTA présenté par le Préfet pour consultation des collectivités territoriales le 5 mai 2000 et soumis à enquête publique entre le 18 décembre 2000 et le 20 février 2001 prévoit ainsi aux chapitres de « *la coopération des collectivités* » et de « *la maîtrise foncière* » la nécessité d'un « *établissement public foncier* » dans la mesure où il n'existe de fait aucun opérateur foncier structuré

¹⁰⁶⁰ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 63-65.

¹⁰⁶¹ Le calendrier de la DTA des Alpes-Maritimes est initialement assez proche de celui des Bouches-du-Rhône : le rapport d'étude préalable de la DTA a été adressé le 23 décembre 1996 aux ministres concernés lesquels ont donné mandat au Préfet des Alpes Maritimes d'engager la phase d'association avec des collectivités le 12 novembre 1997.

¹⁰⁶² Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes Côte d'Azur*, janvier 2000, p. 18.

pour assurer un portage foncier sur les moyens et long termes « à l'exception du syndicat mixte de Sophia Antipolis et de la Ville de Nice ». La DTA préconise la mise en place de cet opérateur sur « l'ensemble de l'agglomération azurée » c'est-à-dire, sur le périmètre des « trois agglomérations de Cannes-Grasse-Antibes, Nice et Menton ». Ce périmètre supra-communautaire préconisé par les services déconcentrés des Alpes-Maritimes ressuscite ainsi le projet d'EPF local de 1994 ce qui, comme le relève un document interne aux services régionaux, « est en contradiction, d'une part avec la création d'un EPF régional en cours de réalisation et d'autre part avec la délibération récente du Département en faveur d'un EPF départemental »¹⁰⁶³. Le choix de cette échelle de la part des techniciens de la DDE 06 doit sans doute s'interpréter comme un compromis technicien en faveur d'un EPF local, à mi-chemin entre EPF d'Etat régional et départemental, refusant de prendre position dans le débat opposant les périmètres et renvoyant les responsabilités au niveau local. Il témoigne à sa manière du glissement des positions départementales maralpines, du refus d'un opérateur foncier à la concurrence institutionnelle, le périmètre de l'EPF cristallisant la logique d'« associés-rivaux » qui caractérise les relations Départements-Région¹⁰⁶⁴.

3. La fabrique experte d'un compromis

C'est dans ce contexte que les services de l'Etat vont lancer deux missions visant à consolider la solution de l'EPF régional : l'une dite « mission d'expertise » destinée à s'assurer que les conditions institutionnelles et politiques de l'EPF sont réunies, l'autre dite « mission de préfiguration » destinée à formaliser les solutions juridiques et techniques du futur EPF. Si ces deux missions sont conduites par le même haut fonctionnaire énarque et généraliste de la négociation, la seconde lui agrège des spécialistes de l'action foncière issus de la Ville Nouvelle de l'Etang de Berre.

3.1. Une mission d'expertise pour construire des alliances

La mission d'expertise est mise en place à l'initiative du Préfet de Région bien que ses origines semblent liées au CIADT de 15 décembre 1998 concernant la DTA de l'AMM. En effet dans la lettre cadrant les débats de la Commission Foncière de la DTA, les services de la Direction Départementale de l'Equipement précisent le périmètre des débats en excluant de ceux-ci la question de créer ou pas un tel EPF qui apparaît acquis :

¹⁰⁶³ Ainsi que le remarque un document interne aux services régionaux en date de juillet 2001.

¹⁰⁶⁴ Cette logique s'est retrouvée également lors des négociations menées dans le cadre de la mission de préfiguration comme l'explique M.C membre de la mission : « E.B était content il me disait les Bouches du Rhône ça risque d'être ok (...) et puis quand les Bouches-du-Rhône ont dit : « OK », les Alpes-Maritimes ont dit : « nous ont on n'est plus d'accord » et puis quand les Alpes-Maritimes ont dit « D'accord ! », les autres ont dit : « moi je fais le mien ! ». Voilà c'est-à-dire qu'il y avait un balancement Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes qui était assez amusant (...) quand il y en avait un qui était d'accord « Ah moi non ! » quand les autres étaient d'accord « Ah moi non je reviens sur ma décision » », Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, pp. 10-11.

« Il semble que l'attente principale ne soit pas, au-delà du principe de créer ou non un EPF, d'aboutir à l'issue du travail en commission à la rédaction de la partie « politique foncière » de la DTA (...) Dit autrement, l'enjeu est moins de construire techniquement la politique et notamment le nouvel opérateur foncier nouveau, que les textes en cours d'élaboration présentent comme incontournables dans le cadre du futur contrat de plan Etat-Région (Loi Voynet, Projet de Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, article 20...) que d'en appréhender les objectifs, les missions, les étapes de sa constitution »¹⁰⁶⁵.

De fait, la fiche-guide relative à la politique foncière adoptée lors du CIADT 15 février 1998 acte le principe de création d'un opérateur foncier métropolitain en indiquant que :

« Le Gouvernement mandate le Préfet de Région pour préparer d'ici le mois de mai 1999 des propositions sur les modalités d'une politique foncière à l'échelle de l'AMM associant l'Etat et les collectivités territoriales. Cette mission pourra déboucher sur la création d'un établissement public foncier »¹⁰⁶⁶.

C'est sur cette base que le Préfet de Région Jean-Paul Proust décide en mai 1999 de prendre la main en changeant l'échelle de cette mission. Ainsi, une version provisoire de la note interne des services de la Région rédigée en février 1999 suite à l'interpellation de François Léotard du 11 décembre 1998, précise qu'« une mission devrait être confiée dans les prochains jours par le Préfet de Région sur la faisabilité d'un EPF. »¹⁰⁶⁷. Cette mission a cependant une échelle plus vaste puisqu'elle s'intitule « mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Le Préfet de Région a donc utilisé le mandat du CIADT du 15 décembre 1998 relatif à la DTA de l'AMM dans un sens extensif, ce qui témoigne de sa marge de manœuvre. Il semble que le Préfet de Région ait négocié cette marge d'action avec le ministère de l'Equipement en nommant à la tête de cette mission A.B, administrateur civil auprès du ministère de l'Equipement. En effet, auparavant Directeur Général des Services du Département des Bouches-du-Rhône, A.B est alors sans affectation suite aux élections cantonales de 1998 qui ont vu le changement de Président à la tête du Conseil général. Tout en donnant des gages de loyauté vis-à-vis du ministère, sa nomination permet donc aux services ministériels de se décharger de la gestion d'un problème de personnel délicat en contrepartie d'une latitude d'action plus grande accordée au Préfet comme l'explique A.B :

« C'était lui [Proust] qui m'a dit : '(...) on a parlé parfois de cette idée d'un Etablissement Public Foncier, est-ce que vous êtes intéressé par la mission ?', j'ai répondu : 'Monsieur le Préfet bien entendu, ça me paraît une très bonne idée', et donc c'est lui qui ensuite a fait le nécessaire avec le Ministère (...) honnêtement ce n'était pas un mandat, vous savez les grands Préfets ils ont la capacité à proposer des projets (...) ils ont des fois des petits crédits qui leur permettent d'initier des démarches, de les conduire à un stade de masse critique, qui permet ensuite en effet là d'avoir les accords et de pouvoir aller plus loin (...) là ça c'est fait immédiatement avec je dirais un accord du Ministère. Quelque part le Ministère n'était pas mécontent parce que ça lui ôtait aussi une épine du pied » (...) Jean-Paul Proust c'était vraiment ce qu'on appelle les Préfets développeurs (...) j'ai commencé la mission (...) en 99, donc je ne pense pas que c'était inscrit [au CPER] »¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁵ Lettre de cadrage de la DTA, 12/1998.

¹⁰⁶⁶ Fiche-guide relative à la politique foncière adoptée lors du CIADT, 15 février 1998.

¹⁰⁶⁷ Note d'opportunité pour la création d'une agence foncière régionale, février 1999, in Archives Régionales.

¹⁰⁶⁸ Entretien A.B, 12/04/2012, pp. 1-3.

Bien que cachée par le grandissement de Jean-Paul Proust érigé en « *grand* » préfet « *développeur* », la volonté de se démarquer du mandat du CIADT du 15 décembre 1998 est ici manifeste. Elle traduit la volonté du Préfet de Région de profiter du contexte de la discussion de la loi Voynet qui prévoit un volet foncier aux contrats particuliers du contrat de plan pour faire progresser le projet d'EPF dans la perspective du CPER tel qu'imaginé par J-L.D, le DGS de la Région. Le couple Préfet/DGS exploite donc le contexte législatif pour avancer stratégiquement sur leur projet d'EPF régional en redéfinissant ainsi leur marge de manœuvre par rapport au cadre étroit du mandat gouvernemental. Par ailleurs l'affranchissement vis-à-vis de mandat du CIADT de décembre 1998 se fait également à la faveur d'une période intermédiaire où l'agenda du CIADT est progressivement dominé par la question des négociations de la prochaine génération de CPER. Bien que ce projet ne fût pas alors inscrit formellement à l'agenda du CPER comme le rappelle notre interlocuteur, le rapport d'expertise qu'il rédige ne mentionne aucunement le CIADT du 15 décembre 1998 mais fait ostensiblement référence dès la page 1 du rapport au CIADT du 23 juillet 1999 qui place la Région PACA parmi les sept régions bénéficiant de concours accrus au titre des contrats de plan 2000-2006. Cette volonté de rattacher la mission d'expertise à la négociation du CPER et non à la démarche de la DTA de l'AMM dont elle pourtant issue originellement traduit le changement d'échelle préfectoral et la volonté de légitimer la démarche par rapport à la loi Voynet prévoyant un volet foncier au CPER. Elle est significative, *in fine*, de la marge d'action du couple Préfet/DGS, de ce « *vraicoup de la technostructure* »¹⁰⁶⁹ régionale, vis-à-vis des administrations centrales mais aussi locales. La DTA aura donc ouvert un espace d'opportunités procédurales pour l'administration locale, au premier rang desquels le couple Préfet/DGS qui se s'est saisi de cette opportunité pour pousser sa vision stratégique.

Toutefois, ce coup de force de la technostructure locale, va poser un double problème à la mission d'expertise : « *le problème de la mission (...) était double, il y avait un problème local (...) [et un problème national] à Paris, ça a été le plus compliqué en fait* »¹⁰⁷⁰. Ce double problème, national et local, qu'explicite A.B explique sans doute les raisons de son choix : ancien élève de l'ENA, A.B¹⁰⁷¹ possède une double appartenance nationale et locale puisqu'il est la fois administrateur civil du Ministère de l'Équipement (il a été sous-directeur au ministère) et qu'il a effectué la deuxième partie de sa carrière comme Directeur Général des Services de collectivités départementales en PACA. Ses ressources relationnelles tant au niveau central que local le qualifient donc pour mener cette mission.

¹⁰⁶⁹ Ainsi que le qualifie le DGS de la Région, J-L.D, p. 25.

¹⁰⁷⁰ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 2-6.

¹⁰⁷¹ A.B. occupe également des positions dans l'association des DG des Régions et Départements dont il est aujourd'hui un des cadres dirigeants : sans que l'on puisse attester de son engagement associatif à l'époque des faits, il est possible d'envisager que cela ait été le cas et ait facilité ses contacts.

a) L'appui des administrations centrales : le soutien déterminant de Bercy

C'est en premier lieu sur le plan national que les difficultés vont se poser, l'administration centrale de l'Équipement étant la plus réticente à ce type agencifié de design institutionnel promu au contraire par l'administration des Finances et les services du Premier Ministre.

Cette réticence s'explique sans doute par la volonté du Ministère de l'Équipement de ne pas affaiblir son réseau d'administrations déconcentrées déjà affaiblies par la décentralisation. Cette position a été constante vis-à-vis des interlocuteurs régionaux comme l'explique le DGS de la Région, pourtant auparavant directeur de la DIV et disposant à ce titre comme A.B d'un certain réseau relationnel en administration centrale :

« A l'origine, je suis allé voir, , le Directeur de l'Urbanisme de l'époque (...) qui venait du cabinet du ministre (...) Et en lui expliquant mon projet... j'avoue que j'ai eu un peu de mal à le convaincre de l'intérêt de faire une agence dans cette région-là, il m'a dit : 'Mais écoute il est trop large, ça va être trop compliqué, vous aurez des problèmes de gouvernance, vous avez des problèmes qui sont trop différents entre les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes, ou les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône'. C'était à la fois vrai (..) en même temps... l'idée c'était d'avoir (...) du coup une puissance administrative et financière importante »¹⁰⁷².

Ainsi, l'administration centrale du Ministère de l'Équipement, pourtant en charge de l'application de l'article 26 de la loi Voynet¹⁰⁷³ auquel se réfère le projet d'EPF PACA, semble considérer que ce type de structure n'est pas adapté à une région aussi grande que PACA, réservant son usage à des périmètres bi-départementaux à l'image des EPF historiques déjà constitués comme la Basse-Seine ou le Nord-Pas-de-Calais. On a sans doute ici l'illustration de la puissance des phénomènes de routinisation administrative, la nouveauté du projet se heurtant à la force des pratiques routinières. Comme le dit A.B les services spécialisés du Ministère de l'Équipement semblent considérer « *qu'il n'y aurait plus jamais d'Etablissement Public Foncier* », la grande période de création des EPF remontant avant la décentralisation, dans les années 1970, lorsque l'Etat intervenait directement sur l'aménagement régional. Il va falloir toute la pratique de l'administration centrale du négociateur A.B. pour lui permettre de contourner les obstacles ainsi qu'il l'explique :

« J'y avais quand même des amis, mais j'avais une partie de l'Administration qui ne voulait pas, pour des raisons de pouvoir, je n'ai peut-être pas fait assez de ronds de jambes à une sous-directrice ... donc je contournais. Alors, j'avais un Inspecteur Général qui suivait le dossier que j'avais bien connu, j'avais travaillé avec lui parce que j'avais été sous-directeur au Ministère de l'Équipement, donc qui soutenait le projet, et puis je me suis appuyé sur les Finances (...) et Matignon bien sûr (...) c'est étonnant. Je précise qu'au Cabinet j'avais des amis, même des amis proches, qui soutenaient le projet »¹⁰⁷⁴.

Si l'administration de l'Équipement semble ne pas saisir l'opportunité d'un tel outil dans le contexte de post-décentralisation, en revanche l'administration de Bercy y est beaucoup plus favorable.

¹⁰⁷² Entretien J-L.D, 08/06/2012, p. 2.

¹⁰⁷³ Voir la note-circulaire du 5 août 1999 précédemment citée plus haut.

¹⁰⁷⁴ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 6.

L'opposition entre administrations centrales est ici éclairante. Pour le ministère de l'Équipement et ses élites, les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées, sans doute faut-il y voir leur difficulté à se repositionner sur les territoires suite à la décentralisation qui a durablement affaibli les services déconcentrés de l'Équipement¹⁰⁷⁵. Le parcours d'A.B, ancien sous-directeur au ministère de l'Équipement, et le discours qui l'accompagne, illustre cette évolution :

« Moi je suis rentré dans un grand Ministère je vous le dis d'emblée, c'était un Ministère que l'on choisissait bien classé [à la sortie de l'ENA] (...) c'est Pierre Mayer¹⁰⁷⁶ lui-même qui était venu quand [il] (...) vous explique ce qu'est le Ministère de l'Équipement, avec talent, passion, vous savez que vous rentrez dans un grand Ministère qui est présent sur le territoire (...) je l'ai vu se déliter c'est pour ça que je suis passé en collectivité »¹⁰⁷⁷.

En revanche, l'appui de Bercy s'explique vraisemblablement par la congruence du « design » institutionnel de l'EPF contrôlé par un contrôleur d'État rattaché à Bercy avec celui d'une agence, forme institutionnelle préconisée par les réformes issues du *New Public Management* (NPM) dont les idées sont largement répandues au sein des élites modernisatrices du Ministère des Finances¹⁰⁷⁸. Les solutions d'agencification préconisées par le NPM constituent en effet une ressource pour les élites du Ministère des Finances qui leur permet de se repositionner :

« Il y avait (...) le service qui exerce le contrôle d'État sur les Etablissements Publics, qui considérait que le deal était excellent, et donc pour eux un Etablissement Public, outre le fait que vous avez (...) une représentation du Ministère donc ça peut permettre de faire des voyages (...) un bon Etablissement Public vous aide à mieux dépenser le denier public, et dans le cas particulier le Ministère des Finances avait la clef, au travers de la Direction Générale des Impôts, puisque (...) il fallait créer un cas supplémentaire de taxe spéciale d'équipement (...) Or, vous aviez à l'époque une politique gouvernementale qui était : « Nous ne créerons pas d'impôts nouveaux » et donc il a fallu qu'ils acceptent de considérer mais (...) ils auraient pu faire l'inverse (...) parce qu'ils voulaient que le dossier aboutisse (...) ils ont plaidé à Matignon en disant : « Ce n'est pas un impôt nouveau, c'est un cas nouveau d'un impôt existant », donc ça existait ailleurs et on élargissait simplement »¹⁰⁷⁹.

Comme le dit A.B, le Ministère des Finances détenait donc la « clé » dans la mesure où son pouvoir fiscal de veto vis-à-vis de la TSE aurait pu bloquer le projet. Autant que l'appui politique du cabinet du ministère de l'Équipement, c'est donc bien son appui au projet qui a été déterminant, appui qui lui permet de renforcer ses positions au sein de l'appareil administratif via le réseau de ses contrôleurs d'État.

¹⁰⁷⁵ Julie Gervais, « Fusionner pour durer ? Légimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/3, vol.LXXVI, pp. 453-468. Il est d'ailleurs intéressant de noter la remarque d'A. B. qui observe que la sous-directrice en question a ensuite été DG d'un EPF nouvellement créé : ce n'est donc pas une opposition de principe mais bien une appréciation en termes d'intérêts de corps puisque, comme nous le verrons ultérieurement, les IPC occupent aujourd'hui la majorité des postes de DG des EPF.

¹⁰⁷⁶ Pierre Mayer est alors Directeur du Personnel au Ministère de l'Équipement. Il est le leader d'un noyau réformiste du corps des IPC qui déborde le strict corporatisme pour agréger autour de lui des énarques, urbanistes, sociologues architectes qui ont le projet de reconquérir le système urbain en rompant avec le profil techniciste étroit des Ponts tout en condamnant la stratégie de pantouflage du corps : cf. J.-C. Thoenig, *L'Ere destechnocrates*, pp. 305 et suivantes.

¹⁰⁷⁷ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 8.

¹⁰⁷⁸ Voir entre autres : Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

¹⁰⁷⁹ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 7.

b) La construction d'une alliance Départements-Région

En second lieu, le choix d'un périmètre régional nécessite de réunir une alliance territoriale agréant autour du couple Etat-Région, les Départements concernés : c'est le second objectif de la mission d'expertise qui s'est déroulée dans le cadre des négociations du CPER.

Là aussi, le profil et la carrière de généraliste d'A.B va faciliter le déroulement de la mission puisqu'il est l'ancien Directeur Général des Services des Bouches-du-Rhône, ce qui facilite son action de négociateur :

« Moi j'avais un avantage c'est que j'avais été Directeur Général des Services des Bouches-du-Rhône donc déjà mon collègue de Vaucluse (...) on est (...) en bonne relation, et mon collègue du Var a soutenu le projet vraiment pour moi au départ, c'est-à-dire que bon on se connaissait (...) c'est même un peu le cas pour les Alpes-Maritimes, (...) le DG des Alpes-Maritimes m'a réellement aidé »¹⁰⁸⁰.

Par ailleurs, le contact avec les Préfets est facilité par l'entremise du Préfet de Région qui mobilise ses collègues de Départements : il y a là, via cette mission d'expertise, une affirmation discrète mais réelle, du pouvoir du Préfet de Région sur les Préfets de Départements¹⁰⁸¹. Cet entrecroisement des réseaux du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires dirigeants des collectivités, produit un puissant effet comme l'explique A.B à propos du Var :

« Dans le Var (...), c'était Daniel Canepa à l'époque (...) grosso modo ce n'était pas sa passion de tous les jours cette mission mais, il avait un Préfet de Région qui disait : 'Il faut faire', il avait vu qu'il avait vu qu'il avait un Président du Conseil général du Var, Falco à l'époque qui avait été convaincu par son DG (...) et comme lui c'est un grand fonctionnaire d'Etat il a fait ce qu'il fallait dans un département où ce n'était pas simple »¹⁰⁸².

L'objectif du négociateur est pour reprendre son expression, de « *faire des Départements si je puis dire le sel de l'EPF, le sel de la terre, et c'est comme ça que ça a marché* »¹⁰⁸³. Pour cela il préconise la formule d'un EPF d'Etat dont il vante la souplesse. La formule de l'article L.321-1 et suivants du Code de l'Urbanisme qui concerne alors tous les établissements publics d'aménagement permet en effet d'ouvrir largement le Conseil d'administration de l'EPF à la représentation départementale afin de favoriser un fonctionnement consensuel. De même, la diversité des interventions de ce type d'établissement est invoquée par la mission qui s'appuie en cela sur les différents EPF d'Etat existants. Enfin, la pérennité de l'outil est assurée grâce aux principes qui régissent son fonctionnement : ressources supplémentaires grâce aux dotations et à la fiscalité affectée (la Taxe Spéciale d'Equipeement), mutualisation des moyens sur le principe du « juste retour » sur la participation aux recettes, conventionnement systématique entre les collectivités et l'EPF pour chaque action, tout cela concourant à permettre à l'EPF de jouer une « fonction d'intermédiation » :

¹⁰⁸⁰ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 3.

¹⁰⁸¹ Ce qui a été un des objectifs constants des politiques de réformes de l'Etat territorial depuis le décret de 1964 qui crée les Préfets de Région.

¹⁰⁸² Entretien A.B, 12/04/2012, p. 4.

¹⁰⁸³ Entretien A.B, 12/04/2012, p. 5.

« L'EPF d'Etat apporte un positionnement qui, même si les collectivités membres sont majoritaires, permet une intermédiation. L'usage des moyens de l'intervention foncière, préemption et expropriation, respect des prix tels qu'évalués par les domaines, mais aussi choix des priorités d'intervention, n'exonèrent pas, grâce en particulier au conventionnement, les collectivités de leurs responsabilités sur les actions foncières programmées, mais traduit une continuité dans l'action dont les aspérités sont assumées par un outil technique doté de la légitimité et de l'image d'impartialité qui s'attache à l'Etat »¹⁰⁸⁴.

Cet argumentaire mobilise donc un registre politique orienté autour de l'idée « d'équilibre » qui traduit assez l'idée du compromis passé avec les Départements. Ce compromis doit cependant être replacé dans une négociation plus globale qui est celle du CPER 2000-2006 comme l'explique le Directeur Général des Services de la Région :

« On l'a inclus dans le Contrat de Plan, ça nous semblait bien que l'on puisse mettre de l'argent... le sécuriser en le mettant dans le Contrat de Plan, pour lancer cette opération. Donc ensuite (...) le Président Vauzelle m'avait demandé d'associer tous les Conseils généraux à la négociation du Contrat de Plan, (...) il y a eu un déjeuner, où Vauzelle a réuni les Présidents de Conseils généraux, et moi, pour évoquer les points d'accord et de désaccord qui restaient pour le Contrat de Plan. Parce que son souhait c'était que tous les Conseils généraux cosignent le Contrat de Plan. Ce que l'on a obtenu (...) Donc on est parti à cinq¹⁰⁸⁵. (...) Alors par contre, évidemment la contrepartie c'était (...) qu'il y avait (...) une présidence tournante annuelle... (...) Et on avait prévu des effets cliquets c'est-à-dire que tous ne pouvaient pas prendre une décision sur le territoire d'un Département contre l'avis du Conseil général du Département. (...) en gros une majorité ne pouvait pas dire : « On va faire telle opération dans les Alpes-Maritimes » si le Président du Conseil général des Alpes-Maritimes n'était pas d'accord. C'était quand même la moindre des choses, ce n'était pas scandaleux, donc il y avait une sorte... chacun avait une sorte de droit de veto »¹⁰⁸⁶.

Conformément à l'esprit de l'article 26 de la loi Voynet, la création de l'EPF est donc actée comme partie d'un tout plus global, le CPER, ce qui favorise certainement son acception par les institutions départementales qui sont associées pour la première fois explicitement aux négociations du Contrat de Plan Etat-Région¹⁰⁸⁷. Le montant des crédits affectés à ce volet par région témoigne de son importance en Provence-Alpes-Côte d'Azur où cette politique incitative a été particulièrement suivie (cf. tableau n°3 ci-dessous).

Contrairement aux DTA départementalisées, la négociation du CPER offre un espace d'opportunité procédurale multi-niveaux associant Etat-Région-Départements ce qui permet au couple DGS/Préfet de constituer une alliance autour de l'agence foncière comme l'explique J-L.D, DGS de la Région à l'époque :

« J'ai fait la tournée des Conseils généraux pour savoir ce qu'ils voulaient, on proposait de mettre pour eux dans le Contrat de Plan ce qu'ils voulaient qui était spécifique et dans tous les cas ça portait toujours l'agence foncière. [Je rencontrais les] Présidents et Directeurs Généraux des Services. J'avais un très large mandat (...) c'était normalement le Président [le]

¹⁰⁸⁴ Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes Côte d'Azur*, Janvier 2000, p. 23.

¹⁰⁸⁵ Seul le Département des Hautes-Alpes n'a pas pris position en faveur de l'agence, considérant qu'il s'agissait d'un outil trop urbain. Sans doute, peut-on y voir aussi l'influence puissante de la SAFER dans les zones rurales et de montagne qui voyait l'EPF comme un concurrent. Cf. infra sur les liens entre EPF et SAFER.

¹⁰⁸⁶ Entretien J-L.D, 08/06/2012, pp. 3-5.

¹⁰⁸⁷ Les chronologies de négociation se superposent puisque la mission d'expertise rend ses conclusions en janvier 2000 quand la Région approuve le CPER par délibération en date du 23 mars 2000.

titulaire direct, pour le Contrat de Plan, mais Vauzelle n'était pas porté sur le fond des dossiers donc il me laissait faire et je lui rendais compte une fois par semaine de ce qui se passait, et sur toute la négociation du Contrat de Plan, avec les Conseils généraux, avec l'Etat c'était très simple c'était moi qui gérait les relations avec le SGAR et le Préfet de Région »¹⁰⁸⁸.

Tableau N° 3.

**Montant en millions de francs des crédits du ministère de l'Équipement (DGUHC-IUH)
inscrits dans les CPER 2000-2006 au titre du foncier (chapitre 65-23-50)**

ALSACE	25,0
AQUITAINE	16,0
AUVERGNE	1,0
BOURGOGNE	4,0
BRETAGNE	14,0
CENTRE	34,0
CHAMPAGNE ARDENNE	
CORSE	15,0
FRANCHE COMTE	
ILE DE FRANCE	305,0
LANGUEDOC ROUSSILLON	40,0
LIMOUSIN	
LORRAINE	67,0
MIDI PYRENEES	5,0
NORD PAS DE CALAIS	68,0
BASSE NORMANDIE	10,5
HAUTE NORMANDIE	8,0
PAYS DE LA LOIRE	21,0
PICARDIE	15,0
POITOU CHARENTES	3,7
PACA	83,0
RHONE ALPES	5,0
TOTAL METROPOLE	740,2

Source : Vincent Fouchier, *Guide volet foncier contrat d'agglomération*, DATAR, octobre 2003

Si la création de l'EPF est actée dans le Contrat de Plan approuvé par la Région en mars 2000, c'est donc bien à l'issue d'une négociation multiniveaux menée par des généralistes de l'aménagement dans le cadre de la contractualisation Etat-Région. Toutefois la montée en puissance de ces généralistes de l'intermédiation ne doit pas occulter le rôle joué par des spécialistes de l'action foncière.

3.2. Une mission de préfiguration pour légitimer l'Etablissement public foncier régional

Suite à son inscription au Contrat de Plan, le CIADT du 18 mai 2000, décide d'une part, la création d'un EPF en PACA d'ici la fin de l'année 2001 et d'autre part, conformément aux préconisations du rapport d'expertise, la création d'une mission d'experts chargés de la préfiguration de l'établissement. Contrairement à la précédente, cette nouvelle mission d'expertise n'a pas pour objectif principal de

¹⁰⁸⁸ Entretien J-L.D, 08/06/2012, p. 3.

construire des alliances mais peut être analysée comme une entreprise de technicisation¹⁰⁸⁹ visant une requalification experte du problème foncier régional afin de dépolitiser les problèmes institutionnels et de légitimer sur le plan technique la solution de l'EPF.

Par lettre de François Delarue, Directeur de cabinet du secrétaire d'Etat au Logement, Jean-Claude Gayssot, A.B qui avait auparavant dirigé la mission d'expertise est nommé à la tête de la mission de préfiguration avec pour mandat de « *préciser la stratégie d'ensemble* », de « *proposer les périmètres* » et les « *modalités d'intervention* » et de « *préciser le cadrage financier des programmes à réaliser* »¹⁰⁹⁰. Aussi, si la mission d'expertise visait à s'assurer des conditions politiques et institutionnelles de la création de l'EPF et nécessitait un savoir-faire de généraliste de la négociation, la mission de préfiguration vise au contraire à s'assurer de la faisabilité technique de l'outil et nécessite un savoir-faire de spécialistes de l'action foncière. Pour la constitution de cette équipe A.B avait souligné en effet dans son rapport d'expertise la nécessité de disposer de « *spécialiste du foncier* »¹⁰⁹¹, l'EPF étant envisagé comme le moyen d'apporter « *la compétence technique de haut niveau nécessaire sur le foncier* » :

*« Par leurs spécialisations, l'expérience qu'ils acquièrent au fil du temps sur tous les métiers du foncier, et par leurs capacités d'études, les EPF apportent le niveau de compétence technique indispensable à l'intervention foncière. La matière première de l'aménagement est enfin appréciée à sa vraie complexité, alors qu'elle était habituellement perçue comme une compétence seconde et secondaire au service de laquelle il n'était pas indispensable de mettre les meilleurs. Ces apports permettent la qualité des propositions, la qualité des solutions et de la gestion patrimoniale, et une capacité d'anticipation indispensable »*¹⁰⁹².

Cette revendication visant la reconnaissance de « *métiers du foncier* » spécifiques peut se lire comme la revendication d'une autonomie de « *juridiction* »¹⁰⁹³ sur un domaine d'action. Cette professionnalisation se développe via des savoirs et des savoirs spécifiques exercés par l'EPF soit en propre « *dans le cadre des compétences conférées à ces derniers par les décrets* », soit en « *prestations de services afin qu'ils aident ces collectivités dans l'exercice de compétences communales ou intercommunales* »¹⁰⁹⁴.

Il est dès lors logique qu'au moment de constituer l'équipe de la mission de préfiguration, A.B se tourne vers des spécialistes de l'action foncière disponibles sur le marché du travail local, à savoir les spécialistes de la ville nouvelle de l'Etang de Berre qui avaient déjà œuvré à leur niveau en faveur d'un opérateur foncier¹⁰⁹⁵ :

¹⁰⁸⁹ Voir sur le sujet : Cécile Robert, « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, 2003.

¹⁰⁹⁰ Alain Bartoli, *Annexes du Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000, p. 7.

¹⁰⁹¹ Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, janv. 2000, p. 47.

¹⁰⁹² *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁹³ Nous empruntons ici la grille d'analyse de la sociologie des professions telles que développée par Andrew Abbott. Voir : Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.

¹⁰⁹⁴ Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise...*, *op.cit.*, p. 23.

¹⁰⁹⁵ Parmi eux, E.B, architecte-urbaniste de l'EPAREB qui dirigeait les services des études et de la prospective et avait déjà proposé la transformation de la ville nouvelle en opérateur foncier : voir supra section 1.

« Au sein de la mission on était quatre [dont trois de l'EPAREB] Oui, il y avait une assistante de direction (...), il y avait un paysagiste qui travaillait avec moi à l'EPAREB dans mon équipe et qui s'appelait Georges Demouchy (...) en fait j'étais détaché par l'EPAREB pour le compte de la mission de préfiguration »¹⁰⁹⁶.

Ces personnels de l'EPAREB ont été recrutés en raison de leurs savoir-faire foncier mais aussi en raison de leur appartenance à la nébuleuse du club de l'AMM comme l'explique E.C co-fondatrice du club et alors au cabinet de Vauzelle :

« Le recrutement dans l'équipe de préfiguration qui a fait le rapport, c'est moi. C'est-à-dire que j'ai proposé à ce moment-là au Secrétaire Général des Bouches-du-Rhône des gens pour épauler A.B, des gens de l'EPAREB, j'ai envoyé trois personnes Anne-Marie Henriot¹⁰⁹⁷, Demouchy et E.B. Ils n'ont retenu que Demouchy et E.B »¹⁰⁹⁸.

L'équipe de préfiguration est donc constituée de l'attelage d'un généraliste et de spécialistes de l'action foncière. La répartition des tâches s'opère ainsi au sein de l'équipe comme l'explique M.C, un des spécialistes de la mission de préfiguration alors en poste au CETE Méditerranée et auparavant en DDE qui distingue les rôles entre « lui » et « nous », explicitement cette distinction entre le généraliste chef de mission et les spécialistes :

« Nous [les spécialistes] on a rempli le module technique c'est-à-dire on leur a fait tout le corpus problématique régional on a essayé de bâtir dans le long terme une légitimité, leur proposer des axes pour délimiter un domaine d'intervention (...) [A.B, le chef de mission, généraliste] il faisait du relationnel pur, de la politique pure... Je pense que chaque fois qu'il allait voir le Préfet des Alpes-Maritimes il disait 'Rassurez-vous on va pas faire du logement social' ; et puis chaque fois qu'il allait voir le Préfet des Bouches-du-Rhône il disait : 'Ne vous inquiétez pas on fera que de ça !' (...) moi j'étais pas dans les instances de choix (...) On a fait notre boulot pour eux je pense le plus sérieusement possible après on nous a vu que de l'extérieur les choses (...) A.B il s'était certainement attribué le rôle de négociateur dans les instances décisionnelles »¹⁰⁹⁹.

Outre la dimension identitaire que revêt cette distinction entre « lui » et « nous », cette différenciation recouvre aussi une répartition des tâches entre généraliste et spécialistes comme le relève celui qui fut alors son adjoint E.B architecte-urbaniste :

« C'est un énarque de formation, ce n'est pas un ingénieur c'est un énarque. Donc il a le sens politique et je pense que si on a passé la mission à un énarque plutôt qu'à un autre c'est qu'il y avait plus une difficulté d'ordre politique que d'ordre technique »¹¹⁰⁰.

Parmi les tâches du généraliste, nonobstant le rôle de négociateur déjà identifié lors de la mission de préfiguration, on peut relever ici la mise en forme de ces compromis. Le rapport de préfiguration précise en effet le fonctionnement de l'EPF en reprenant les bases posées par le rapport de la mission d'expertise en écrivant un avant-projet de décret (inspiré du décret de l'EPF Lorraine) et de règlement intérieur. Ce

¹⁰⁹⁶ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 19.

¹⁰⁹⁷ Anne-Marie Henriot est sociologue à l'EPAREB et participe activement au Club de l'AMM.

¹⁰⁹⁸ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 4.

¹⁰⁹⁹ Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, pp. 10-16.

¹¹⁰⁰ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 13.

travail qui consiste à « *tenir le stylo* »¹¹⁰¹ et à être l'écrivain public du processus de production de l'EPF a pour objet de mettre en « *bonne et due forme* » les compromis adoptés lors de la mission de préfiguration et constitue le travail par excellence du généraliste. Celui-ci doit disposer de bonnes connaissances juridiques ce qui est le cas d'A.B qui a été auparavant sous-directeur au Ministère de l'Équipement en charge du « *code de l'urbanisme dans sa partie autorisation et documents d'urbanisme. (...) schémas directeurs, POS, toutes les autorisations d'urbanisme, les textes les projets de loi et décrets, et bien entendu l'expropriation* »¹¹⁰² Cette expérience lui a permis d'acquérir un savoir-faire juridique indispensable à la mise en forme des compromis négociés auparavant. Le fonctionnement de l'EPF est détaillé en précisant la composition du conseil d'administration : au moins deux représentants par collectivité avec un critère démographique atténué et l'obligation de fonctionner en consensus, aucune collectivité ne devant être dominante par rapport aux autres, avec une présidence tournante. Au-delà de la rédaction de l'avant-projet de décret et de règlement, figurent également « *les avants-projets de deux délibérations à prendre lors de la première réunion du Conseil d'administration* »¹¹⁰³. Parmi celles-ci il y a plus spécifiquement une délibération rappelant le principe de mutualisation des moyens et le principe d'équité :

« L'ensemble des concertations menées avec les collectivités a fait apparaître que, pour que soit parfaitement acceptée la mise en commun des moyens, il convenait que soient organisées, dans son principe, la mutualisation et la globalisation des recettes et des interventions de l'EPF. Ceci supposait que, simultanément au principe de mutualisation, l'Etat et les collectivités soient en accord sur un second principe, que le Conseil d'administration devrait confirmer dès sa première réunion baptisée « *principe d'équité* ». Ce principe donne à chaque département de la région, l'assurance que son territoire est traité équitablement »¹¹⁰⁴.

En clair, le « *principe d'équité* » vise à ce qu'à l'issue de la période d'un PPI, chaque territoire départemental au sein de la région PACA ait bénéficié d'intervention dont le montant ne saurait être inférieur aux recettes. On retrouve ici institutionnalisées sous une autre forme, les logiques d'échange politique que l'on a précédemment identifiées à propos des pratiques de courtage départementalisées¹¹⁰⁵. Ce principe formalise ainsi de manière particulièrement explicite les logiques de compromis institutionnel qui ont été à la base de la création de l'EPF PACA.

Toutefois, l'enchâssement de ces compromis dans le droit ne doit pas occulter le rôle prépondérant joué par les spécialistes de l'action foncière dans cette mission¹¹⁰⁶. En effet, ces derniers vont d'une part,

¹¹⁰¹ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

¹¹⁰² Entretien A.B, 12/04/2012, p. 9.

¹¹⁰³ Alain Bartoli, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Décembre 2000, p. 105.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 107.

¹¹⁰⁵ Ces logiques de compromis et de rétribution départementales correspondant au « *I want my money back* » de Margaret Thatcher dans le cadre de la construction européenne, sont également analysées par Oliver Nay, *La Région, une institution*, *op.cit.*, pp. 216 et suivantes.

¹¹⁰⁶ Aux dires des différents acteurs rencontrés, le rôle d'A.B le chef de la mission fut marginal dans cette mission et consista essentiellement à faire la promotion de sa nomination comme futur DG de l'EPF.

opérer un cadrage des actions de l'EPF en identifiant des axes d'intervention, d'autre part, définir le cadre financier et les modalités d'action des programmes à réaliser.

En premier lieu, l'équipe de la mission de préfiguration assume et conforte le cadrage urbain de la politique foncière de l'EPF PACA¹¹⁰⁷. Relevant qu'à travers le CPER 2000-2006¹¹⁰⁸, « *l'Etat a pris acte des enjeux de la façade urbaine méditerranéenne* »¹¹⁰⁹, il précise qu'il « *serait cependant opportun que la dominante urbaine et la structuration des territoires soient explicitement rappelées, peut-être dans l'article premier du décret institutif* »¹¹¹⁰ concluant que « *si l'on devait caractériser (...) l'activité de cet établissement (...) il répond aux besoins d'un enjeu national de réussite d'un projet de constitution d'une grande métropole d'équilibre au Sud de l'Europe, dans la perspective d'un développement durable* »¹¹¹¹. Cette formulation reprend ainsi le cadrage néo-régionaliste de l'AMM, inscrivant la création de l'EPF dans la lignée de la politique du nouveau régionalisme métropolitain de la DATAR. A partir de ce cadrage urbain, trois axes d'action sont énumérés par le rapport par ordre décroissant : d'abord le renouvellement urbain et la maîtrise de l'urbanisation, ensuite le développement économique, enfin la préservation des espaces naturels et agricoles. Si les deux derniers axes apparaissent comme secondaires¹¹¹², le premier axe en revanche est le plus développé par la mission qui précise que « *les politiques urbaines et la maîtrise des effets négatifs de la métropolisation constitueront sans doute le volet d'activité le plus important du futur établissement public foncier et qualifieront principalement son action* »¹¹¹³. Cinq orientations prioritaires sont évoquées dans cet axe : le recyclage, ou la reconversion des friches, ou des espaces délaissés, l'accompagnement des restructurations de logements et des centres anciens, la production de logement social en tissu urbain, une urbanisation périurbaine économe d'espace, l'aide à l'accueil des « gens du voyage ». La production de logement social en milieu urbain est particulièrement abordée par le rapport qui relève l'insuffisance du rythme de production de logements sociaux :

« Face à ces besoins, la production est nettement insuffisante : pour 99 elle se situe à 2200 logements soit une couverture à 50% environ des besoins. Le développement du parc se heurte à la difficulté de mobiliser une assiette foncière pertinente à un coût compatible avec le financement du logement social. Notamment dans la zone littorale à

¹¹⁰⁷ Ce cadrage urbain avait déjà été introduit par la mission d'expertise : « *La Région et les Départements qui avaient précédemment consacré leur politiques publiques spatiales et d'équipement peut être davantage au rural qu'à l'urbain, sont depuis plusieurs années réorientées vers des perspectives d'aménagement du territoire et se sentent pleinement partie prenante de l'aménagement urbain* », in Alain Bartoli, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes Côte d'Azur*, janv. 2000, p. 16.

¹¹⁰⁸ Le CPER, comme la mission de l'expertise, avait validé cette réorientation urbaine comme en témoigne son volet foncier qui a pour vocation de conduire « *l'état et la région à engager une politique foncière forte visant d'une part à inciter les CT à définir des stratégies foncières sur des territoires pertinents et d'autre part à mettre en œuvre ces dernières sur des objectifs partagés. Ces différents enjeux nécessitent une intervention forte de maîtrise foncière, portée prioritairement mais non exclusivement sur le champ urbain* », IV CPER 200-2006, p. 37.

¹¹⁰⁹ Alain Bartoli, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000, p. 33.

¹¹¹⁰ *Ibid.*, p. 76.

¹¹¹¹ *Ibid.*, p. 136.

¹¹¹² Ces axes semblent avoir été nécessaires pour arriver au compromis institutionnel, la diversification des missions permettant de contenter toutes les parties prenantes. Le développement économique semble ainsi avoir été mis en avant pour reporter l'adhésion des Alpes-Maritimes qui y étaient particulièrement attachées.

¹¹¹³ Alain Bartoli, *Rapport de la mission...*, *op.cit.*, p. 114.

forte pression, les organismes sociaux n'ont pas de position privilégiée dans l'accès au foncier et se trouvent en concurrence entre eux et vis-à-vis des autres opérateurs »¹¹¹⁴.

En second lieu, à côté de ce cadrage urbain, le rapport de préfiguration identifie un périmètre et une méthode d'action ainsi qu'un cadre financier permettant de démarrer la réalisation d'un programme d'action :

« Je pense que la question qui était posée sur l'EPF PACA c'était "dessinez-moi la peau de léopard qui irait bien à cet établissement" avec dans l'idée qu'il y aurait un territoire éligible à la TSE et un territoire où l'EPF agirait en prestataire. Sauf que quand la mission a rencontré l'ensemble des collectivités pour travailler avec elles, identifier les besoins, il y a tout de suite les deux départements alpins qui ont annoncé la couleur, ils ont dit "nous on ne veut pas être le parent pauvre et on ne veut pas être hors champ, on veut être dedans" »¹¹¹⁵.

Par conséquent, l'équipe se prononce tout d'abord en faveur d'un unique périmètre régional, se refusant à envisager un périmètre spécifique pour les activités dites de prestation de services, au motif que le *« niveau régional est le niveau de synthèse des stratégies de l'aménagement du territoire. L'EPF apparaîtra clairement comme un outil inscrit dans la logique du Contrat de Plan Etat-Région et de ses volets départementaux »¹¹¹⁶*. Comme lors de la mission d'expertise, le CPER constitue ici une ressource pour légitimer l'échelle régionale, en envisageant l'EPF comme un outil de mise en œuvre du contrat de plan Etat-Région.

Ensuite, les préfigureurs proposent une méthode d'action inspirée des autres EPF : tout en proposant de lui rattacher une mission d'observation foncière¹¹¹⁷, il s'agit *« d'adopter les principes d'action qui ont déjà fait leurs preuves dans les autres établissements publics fonciers »¹¹¹⁸*. Trois principes sont mis en avant : le positionnement *« clair »*, le partenariat, le conventionnement. Le *« positionnement clair de l'EPF »* doit être entendu comme un positionnement *« en aval de la formulation de stratégie (projet d'agglomération, de territoire etc.) ; en amont de l'intervention des aménageurs, qu'ils soient publics ou privés »¹¹¹⁹*. A travers ce positionnement *« clair »*, la mission de préfiguration de l'EPF tient à mettre en avant sa valeur ajoutée par rapport aux institutions existantes, en évitant d'être perçue comme une institution concurrente. C'est pourquoi le rapport insiste également sur l'importance du principe de partenariat organisé à un triple niveau : *« partenariat entre financeurs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI), partenariat avec les collectivités territoriales sollicitant l'EPF dans le cadre de conventions cadres et opérationnelles, partenariat avec les outils techniques en amont et en aval de l'action foncière (Conservatoire, SAFER, Agences d'Urbanisme,*

¹¹¹⁴ Alain Bartoli, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000, p. 48.

¹¹¹⁵ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 14.

¹¹¹⁶ Alain Bartoli, *Rapport de la mission...*, op.cit., p. 76.

¹¹¹⁷ Cette mission d'observation foncière a fait l'objet d'une mission spécifique confiée à E.B pendant l'intervalle de temps entre la fin de la mission de préfiguration et la création de l'EPF. Elle n'a cependant jamais débouché compte-tenu de la contradiction entre les missions d'opérateur et d'observation d'après les acteurs interrogés.

¹¹¹⁸ Alain Bartoli, *Rapport de la mission...*, op.cit., p. 77.

¹¹¹⁹ Ibid., p. 77.

aménageurs) »¹¹²⁰. En effet ce partenariat est décliné concrètement par un « *conventionnement systématique* » prenant la forme du PPI, des conventions-cadres qui en découlent sur un territoire intercommunal, enfin sur des conventions opérationnelles décrivant les conditions de portage technique, foncier et financier des unités foncières à acquérir et fixant le prix de cession. Cette contractualisation gigogne du PPI aux conventions opérationnelles ne doit cependant pas occulter que l'objectif affiché pour l'EPF est de contractualiser « *pour l'essentiel à l'échelon des Métropoles, des Agglomérations et, chaque fois que cela est possible, des Intercommunalités. C'est à cette nécessité des supra-communalités qui existent ou existeront que devront être définies les politiques foncières, et que se réaliseront les arbitrages entre collectivités locales* »¹¹²¹ La méthode d'action de l'EPF mise en avant par la mission de préfiguration se présente donc comme la traduction opérationnelle de la doctrine urbaine promue par la DATAR lors du CIADT tenu en décembre 1997 et ayant inspiré les lois Voynet, Chevènement et Gayssot.

Enfin, le rapport envisage l'enveloppe financière prévisionnelle du PPI, faisant un certain nombre de propositions d'interventions à partir de ces prévisions budgétaires sur la période 2001-2006. Il est en effet proposé de construire le PPI sur la durée du CPER, ce qui est cohérent avec l'affichage régional présentant l'EPF comme un outil de mise en œuvre du CPER. Le développement de l'activité est envisagé de façon progressive en distinguant les activités sur fonds propres (« les études et le portage foncier ») des actions en prestations de service (« *activité complémentaire au portage foncier qui démarrera d'une façon décalée dans le temps* »). Les ressources proviendraient d'abord de dotations de l'Etat et de la Région à hauteur de 50MF chacun, des Départements à hauteur de 42MF sur la durée du CPER, la perception de la TSE n'intervenant qu'ensuite en 2003 afin de laisser le temps à sa mise en place. Le plafond de la taxe, fixé à 110MF, ne serait atteint qu'en 2006 à la fin du CPER. C'est sur la base de cette prévision budgétaire que sont recensés « *des projets pressentis pour l'exercice 2001-2002* »¹¹²² ainsi qu'une liste des opérations recensées par enjeux thématiques sur la période 2001-2006 constituant l'ébauche d'un premier PPI, la liste des opérations étant significative puisqu'atteignant « *11,5 millions de mètres carrés et un peu moins de 1 milliard de francs* »¹¹²³.

La fabrique du rapport de préfiguration s'est donc opérée selon un principe de répartition des tâches entre généralistes et spécialistes, le premier mettant en forme les compromis institutionnels et politiques tandis que les seconds ont construit techniquement l'outil à partir de leur savoir-faire d'aménageurs et des expériences d'autres EPF. Au-delà, cette mission a eu également un rôle pédagogique auprès des

¹¹²⁰ Alain Bartoli, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000, p. 78.

¹¹²¹ *Ibid.*, p. 7.

¹¹²² *Ibid.*, p. 125.

¹¹²³ *Ibid.*, p. 114.

nombreux acteurs politiques et administratifs rencontrés, près d'une centaine en région¹¹²⁴, comme l'explique lucidement M.C, membre de la mission :

*« La mission était un acte pédagogique pour expliquer chaque fois qu'un EPF c'est pas un marchand de bien, que c'est pas la SAFER, qu'on suit pas un portefeuille foncier qui se garde pas, qui peut acheter que pour revendre (...) il y a un apport sur la compréhension de la problématique régionale et sur ce qui fait que sur tel ou tel territoire les enjeux des politiques foncières sont sans doute différents donc là y'avait mais c'est pas des productions géniales parce que même entre ce qu'on produisait et ce que retenait la mission alors la mission était quand même là, pour asseoir un discours acceptable et recevable par tous »*¹¹²⁵.

La mission de préfiguration opère donc comme une fabrique de consensus local en faveur de l'EPF menés par des intermédiaires, généralistes et spécialistes de l'action foncière. Elle a permis que l'objectif initial fixé par le CIADT soit atteint puisqu'après d'ultimes tractations ministérielles, laissant ouverte la possibilité d'une intervention de l'EPF en faveur de la « *préservation des espaces agricoles à enjeu, et des espaces naturels remarquables* »¹¹²⁶, le décret ministériel n°2001-1234 de création l'EPF est publié au Journal officiel du 20 décembre 2001.

4. La mobilisation des acteurs locaux : l'intéressement et l'enrôlement des agglomérations

Si la création formelle de l'EPF est actée fin 2001, il faudra cependant deux années entières afin qu'il puisse disposer d'une part des ressources humaines et matérielles nécessaires à son fonctionnement et d'autre part des partenariats locaux indispensables à son action. C'est ce second aspect qui est évoqué ici en s'intéressant au dispositif contractuel d'intéressement des acteurs locaux qui permet de les mobiliser, la question des ressources internes de l'établissement étant traitée ultérieurement¹¹²⁷.

En effet, si l'on reprend les outils de la sociologie de la traduction¹¹²⁸, on peut considérer que la séquence précédente, à travers les arènes des DTA et de la négociation du CPER, a constitué une phase de problématisation, la question foncière ayant été largement cadrée et réorientée autour des espaces urbains, à travers les différentes commissions, missions et rapports. Il s'agit donc ici de se concentrer sur la phase d'intéressement des acteurs locaux en envisageant le volet foncier des contrats d'agglomération comme un dispositif qui « *fixe les identités à enrôler, tout en interrompant d'éventuelles associations concurrentes et en construisant les systèmes d'alliances* »¹¹²⁹. Le volet foncier du contrat particulier d'application du CPER, dit contrat d'agglomération, va donc être utilisé comme un dispositif d'intéressement des acteurs locaux. Il va permettre à la Région et au SGAR de se positionner sur le

¹¹²⁴ Au total, la mission a rencontré 94 personnes dont 86 en région, les autres étant des personnels d'autres EPF, notamment de Lorraine.

¹¹²⁵ Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, p. 15.

¹¹²⁶ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 2.

¹¹²⁷ Voir *infra*, Chapitre 5, section 1.

¹¹²⁸ Voir notamment : Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, 36, 1986.

¹¹²⁹ M. Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *op.cit.*, p. 189.

territoire vis-à-vis des nouvelles structures intercommunales alors en construction suite à la loi Chevènement de 1999 comme l'explique A.R. alors Directrice de l'Aménagement des Territoires :

« Il y avait cette montée en puissance de l'organisation du territoire régional en pays et en agglomérations avec l'obligation pour les agglomérations d'avoir un volet foncier à leur contrat et donc nous on s'est rendu compte quand on a commencé à travailler avec les agglomérations (...) ils nous faisaient : 'circulez y a rien à voir de quoi vous vous mêlez, vous, Région' ? « Financez-nous nos acquisitions foncières en gros au même taux que ce que vous faites pour les communes rurales et tout ira bien » Sauf que c'était tout à fait impossible parce qu'on n'avait pas les moyens qui permettaient de faire ça et puis en plus on a estimé que c'était pas forcément l'enjeu Et donc c'est là que j'ai eu l'idée de lancer un appel à projet en direction des agglomérations pour les inciter à nous proposer une méthode pour élaborer une stratégie foncière pour les amener à changer de façon de voir la Région et puis changer leur façon d'appréhender l'enjeu foncier. L'idée ça a été de dire : 'qu'ils nous proposent une stratégie et puis on verra après comment on va les financer'. Et alors là, on a fait appel à un bureau d'études pour les aider à créer notre appel à projet, déjà nous aider à construire notre cahier des charges »¹¹³⁰.

La montée en puissance d'un nouvel échelon territorial constitue une opportunité pour la technostructure régionale de changer de répertoire d'action en abandonnant la logique de guichet mobile qui prévalait jusqu'alors vis-à-vis des communes rurales.

Ce changement de répertoire s'accompagne d'un recours à une expertise de l'expertise via une assistance à maîtrise d'ouvrage qui permet de cadrer l'appel à projet. Le changement de positionnement régional dans une logique de « *gouvernement à distance* »¹¹³¹ qui tranche avec la logique de proximité du guichet mobile nécessite en effet une montée en puissance de son ingénierie, comme l'évolution des profils des agents du service foncier le confirmera par la suite. Par leur appel à projet, la Région et le SGAR cadrent les débats et mobilisent les acteurs locaux des villes autour d'une problématique foncière urbaine identifiée en amont. Cette logique de « *gouvernement à distance* » déborde donc *in fine* la simple logique du volet foncier du contrat d'agglomération : sur quatorze agglomérations, onze d'entre elles répondent positivement à l'appel à projet, y compris celles qui n'avaient pas signé de contrat d'agglomération avec la Région comme le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) Ouest Provence. Si l'appel à projet foncier constitue le volet foncier des agglomérations ayant signé un contrat grâce à l'adoption d'un avenant les prenant en compte, cela n'est cependant pas une condition obligatoire.

Le volet foncier des contrats d'agglomération est donc une opportunité procédurale mobilisée par la technostructure régionale ainsi que cela ressort des entretiens avec les chargés de mission du service foncier :

« On a profité de la mise en œuvre de tout ce qui est projets de territoires, de tout ce qui est projets d'agglomération, tout ce qui est volet foncier des contrats d'agglomération, pour lancer un appel à projets en direction des agglomérations »¹¹³².

¹¹³⁰ Entretien A.R, 14/10/2011, p. 8.

¹¹³¹ Sur ce sujet voir notamment : Renaud Epstein, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo-managériales de l'Etat français », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section thématique 12.1., 2009.

¹¹³² Entretien S.H, 17/02/2012, p. 1.

Ce découplage entre contrat d'agglomération et appel à projet foncier est permis par un décalage des temporalités, l'appel à projet foncier intervenant à mi-parcours du CPER comme en témoigne P.L, chef du service foncier en 2003 :

« Le premier bilan à mi-mandat du contrat de plan 2000-2006 (...) que ce soit au SGAR ou à la Région ils disent : 'il faut arrêter de saupoudrer (...) ça sert à rien. Et donc où on dépense notre argent ? 'Et moi l'impulsion que j'ai reçu de A.Rà l'époque c'est : 'il faut arrêter de saupoudrer et est-ce qu'on peut réellement mettre de l'argent sur la stratégie envers les agglos ?' Parce qu'en somme on ne sait pas comment dépenser notre argent. Si on arrête de saupoudrer ça veut dire qu'on met de l'argent vers les choses centrales, on les oriente »¹¹³³.

C'est donc au second semestre 2003, à mi-parcours du CPER 2000-2006, que le volet foncier du contrat d'agglomération est en quelque sorte exhumé par la technostructure régionale qui la mobilise comme un dispositif d'intéressement au service d'une nouvelle politique foncière, moins coûteuse pour les finances régionales et surtout permettant d'accompagner la montée en puissance de l'agence foncière, comme l'explicite la Directrice de l'Aménagement des Territoires à la Région :

« On a initié un mouvement (...) et alors sur la base de ce mouvement ensuite (...) quelque part de cette maturité qui se construisait sur des enjeux fonciers avec les agglomérations eh bien l'EPF (...) a commencé à trouver sa marque, (...) à trouver des acteurs et des interlocuteurs on va dire plus ouverts et plus prêts à collaborer »¹¹³⁴.

Sa correspondante au SGAR, responsable des politiques contractuelles, ne dit pas autre chose lorsqu'elle déclare :

« Après l'EPF a largement dépassé à mon avis tout çà mais (...) on a participé à permettre, à faire prendre conscience de et à donner envie aux gens d'avoir un volet foncier dans leurs contrats c'est déjà miraculeux, tu vois, qu'ils aient mis en appétit à ce point les territoires »¹¹³⁵.

Le volet foncier du contrat d'agglomération de la loi Voynet est donc instrumentalisé comme un dispositif d'intéressement des agglomérations au projet d'agence foncière régionale. C'est d'ailleurs selon elle, une des raisons de ce succès du volet foncier, porté par l'équipe du service foncier de la Région en lien avec le service des politiques territoriales et contractuelles¹¹³⁶ :

¹¹³³ Entretien P.L, 20/12/2011, p. 3.

¹¹³⁴ Entretien A.R, 14/10/2011, p. 10.

¹¹³⁵ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 24.

¹¹³⁶ L'élaboration du volet foncier va en effet être un moment de coopération inter-services au sein de la Direction de l'Aménagement du Territoire de la Région entre des services qui ne collaboraient pas spécialement jusqu'alors. L'appel à projet est donc un instrument de transversalité qui va repositionner le Service Foncier au sein de la Direction de l'Aménagement du Territoire alors qu'il était jusqu'alors essentiellement pourvoyeur de subventions comme l'explique P.G alors au Service Politiques Territoriales et Contractuelles (SPTC) : « à l'époque (...) on avait une relation très étroite avec la STPC et (...) le Service Foncier (...) il y avait de vrais binômes. Je me souviens sur Carpentras et sur Avignon avec...Marianne Peiser, elle est partie à Annecy. Là, il y avait un vrai travail de présence commune, de discussions, de présence aux réunions, de notes après débats avec les élus sur des avis intermédiaires. », Entretien P.G, 29/05/12, p. 11.

« Le volet foncier était un truc qui marchait bien parce qu'il y avait l'outillage derrière pour aider, en particulier l'EPF à l'époque,(...) là on pouvait inscrire un volet foncier et le mettre en œuvre, dans le reste des opérations des contrats d'agglomérations on faisait que récapituler et mettre dans un contexte (...) on faisait l'ingénierie un peu autour, (...) Mais le foncier il y avait une équipe à la Région qui s'en occupait vraiment »¹¹³⁷.

Pour l'EPF en effet, les agglomérations constituent une porte d'entrée privilégiée vers les territoires urbains : outre que cette échelle cadre avec sa doctrine d'intervention à la bonne échelle, elle lui permet également de contourner les acteurs communaux habitués à la logique du guichet mobile. L'équipe de l'EPF va ainsi participer activement à ces démarches de stratégies foncières en suivant les différents comités de pilotages de ces études, en apportant son expertise foncière et nouant des contacts relationnels avec les techniciens des agglomérations. C'est donc une scène d'interaction privilégiée entre l'EPF et son public cible, les agglomérations. C'est ce que souligne C.P, chargée d'étude au CETE, ayant réalisé la stratégie foncière de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix :

« C'est l'EPF qui a voulu positionner les intercommunalités. L'EPF pour ne pas être la planche à billets s'est dit : « il faut que j'intègre les intercommunalités dans mon truc » Il s'est retrouvé avec des demandes de collectivités mais qui passaient pas du tout par les intercommunalités et donc je pense que le positionnement - c'est comme ça que je l'ai perçu - du Conseil régional sur les appels à projets etc. visant à positionner les intercommunalités c'était à la demande de l'EPF »¹¹³⁸.

La Région, le SGAR et l'EPF ont donc fait le choix d'intéresser le niveau intermédiaire des agglomérations plutôt que celui des grandes communes urbaines du littoral afin de résoudre un problème d'affectation de ressources au départ très limitées, la montée en charge des ressources de l'EPF étant progressive, de même que la réorientation des crédits régionaux sur les villes dans le cadre des contrats d'agglomérations. En effet, cette aide aux stratégies foncières est d'un montant relativement faible et se limite à de l'ingénierie urbaine, ce qui permet à la Région de changer d'orientation à peu de frais, c'est-à-dire en n'ajournant pas sa traditionnelle politique d'aide aux acquisitions foncières en direction des petites communes rurales. Il est d'ailleurs significatif que cet appel à projet foncier n'ait pas eu le même succès auprès des pays en milieu rural¹¹³⁹ où perdure la politique de guichet mobile.

Cette nouvelle orientation urbaine de la politique foncière régionale se superpose donc à l'ancienne politique foncière rurale. Elle doit être comprise comme un moyen de contourner en milieu urbain le lien privilégié entre départements et communes permettant de construire un nouveau système d'alliances locales favorables au pouvoir régional comme l'ont montré d'autres travaux de science politique¹¹⁴⁰. Dernière chaîne de contractualisation initiée par l'Etat et la Région dans le cadre du CPER 2000-2006, le volet foncier va donc permettre à l'EPF d'intéresser des acteurs urbains, de stabiliser son partenariat

¹¹³⁷ Entretien E. C, 06/06/2012, p. 23.

¹¹³⁸ Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, p. 24.

¹¹³⁹ En effet, le dispositif d'appel à projet est ensuite élargi en 2005 auprès des Pays mais seul cinq Pays sur quatorze y ont répondu favorablement.

¹¹⁴⁰ Anne-Cécile Douillet, « Les Régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

institutionnel et d'amorcer ainsi son action contractuelle sur la base des stratégies foncières¹¹⁴¹ issues de l'appel à projet foncier¹¹⁴².

Section 3. L'action foncière : un enjeu de pouvoir entre la Région et les Départements urbains

Alors que le décret de création de l'EPF avait prévu en 2001 une présidence tournante annuellement, la question de la présidence de l'EPF va devenir en 2004 un enjeu de la rivalité Région/Départements urbains. Face au coup de force régional visant à affirmer une forme de leadership sur l'EPF PACA désormais rebaptisé EPFR, les Départements urbains mènent une politique de veto systématique et de mobilisation en enrôlant les maires et adoptant des délibérations visant la création d'EPF départementaux. Toutefois, cette politique va se heurter à l'affirmation du rôle de l'Etat comme garant des règles de cette nouvelle institution, l'arbitrage préfectoral se faisant, *de facto*, en faveur du pouvoir régional. C'est donc une phase de « conjoncture critique »¹¹⁴³ qui va permettre de cristalliser les règles de cette « action collective »¹¹⁴⁴.

1. La conduite régionalisée d'une politique foncière multi-niveaux

Le coup de force de la Région vis-à-vis de la présidence de l'EPF doit être replacé dans un contexte institutionnel, politique et économique spécifique. L'exécutif régional va se saisir de ce contexte comme une ressource visant à affirmer une forme de leadership dans le champ de l'aménagement du territoire. On assiste là à un mécanisme de spécification institutionnelle, les élus régionaux se saisissant de l'institution EPF comme d'un moyen de consolidation de leur pouvoir alors même que l'EPF avait été conçu comme un outil partenarial.

¹¹⁴¹ Comme nous le détaillerons dans le Chapitre 6 à partir de l'exemple de la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis.

¹¹⁴² Cette contractualisation des relations entre Région et agglomérations émergentes va permettre l'établissement de relations fréquentes entre techniciens des deux niveaux (type rencontre agglomérations/région se réunissant trimestriellement) décloisonnant ainsi les pratiques foncières et dessinant de nouvelles « communautés épistémiques » permettant la circulation des savoirs et des savoirs faire. Voir Chapitre 5 infra sur le sujet.

¹¹⁴³ Ce moment rare de cristallisation rapide des règles et de leurs bénéficiaires est désigné sous l'expression de « conjoncture critique » par les institutionnalistes historiques. Voir: Mahonney, James, Rueschenner, Dietrich, *Comparative Political Historical Analysis : Achievement and Agendas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

¹¹⁴⁴ Nous employons cette expression dans le sens que lui attribuent P. Duran et J.-C. Thoenig : « *L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'Etat pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts* ». Voir Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, n°4, pp. 580-623, 1996, p. 600.

1.1. Un contexte d'action publique favorable à la régionalisation de l'action foncière

Le « *putsch* »¹¹⁴⁵ régional intervient dans un contexte institutionnel, politique et économique dont nous rappelons ici les principaux traits. Sur le plan institutionnel, la période est caractérisée tout d'abord par le processus de changement d'échelle intercommunale.

Nous avons souligné précédemment combien la Région utilise l'instrument contractuel des contrats d'agglomération comme un outil de régulation de l'action foncière régionale en affirmant les orientations de l'institution régionale (*via* les cahiers des charges de l'appel à projets) et en canalisant les demandes qui lui sont adressées (afin d'éviter la logique de guichet mobile). Cette instrumentation qui s'appuie sur la contractualisation Etat-Région n'est pas sans susciter la rivalité départementale : comme nombre de travaux l'ont montré, ce changement d'échelle est l'occasion d'un jeu de pouvoir entre Départements et Région¹¹⁴⁶. Par ailleurs, cette rivalité institutionnelle est aiguisée dans le champ de l'aménagement du territoire, par le contexte législatif de l'Acte II de la décentralisation qui vise au départ à confier aux Régions une compétence de chef de file en matière d'aménagement du territoire.¹¹⁴⁷ Si la régionalisation soutenue par Jean-Pierre Raffarin est abandonnée sous la pression des grands corps et des syndicats de l'administration, de la mobilisation des grandes associations d'élus puis de la victoire de l'opposition socialiste aux élections régionales de mars 2004¹¹⁴⁸, les Régions se voient cependant reconnues comme chef de file en matière de développement du territoire et disposent de la possibilité de bénéficier d'un certain nombre d'infrastructures au même titre que le Département ce qui, en quelque sorte, revient à formaliser la concurrence entre les deux niveaux territoriaux¹¹⁴⁹. La politique de changement d'échelle intercommunale et la politique de décentralisation constituent donc un contexte institutionnel instable de redéfinition des coalitions territoriales, particulièrement favorable à la rivalité Région/Département.

A ce contexte institutionnel s'ajoute un contexte politique issu des élections régionales de 2004. Ces élections, comparables à des élections de mi-mandat¹¹⁵⁰, débouchent sur la victoire de la gauche dans l'ensemble des régions métropolitaines, à l'exception de l'Alsace, instaurant durablement une situation d'opposition avec le pouvoir étatique, qui va dégrader les relations Etat-Région. Cette victoire est d'autant plus spectaculaire qu'elle s'accompagne de l'entrée en vigueur d'une réforme du scrutin régional qui permet, pour la première fois en PACA et dans de nombreuses régions, d'établir un pouvoir

¹¹⁴⁵ Cette expression significative est employée par plusieurs de nos interlocuteurs à l'évocation de l'élection de Sylvie Andrieux à la tête de l'EPF en 2004.

¹¹⁴⁶ Voir : Anne-Cécile Douillet, « Les Régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », *op.cit.*

¹¹⁴⁷ Le chef de file régional en matière d'aménagement du territoire est cité par plusieurs rapports officiels tel le Rapport IGA/IGF à Monsieur le Premier Ministre sur l'avenir des Contrats de Plan Etat-Région, La Documentation française, mars 2005.

¹¹⁴⁸ Voir sur ce sujet les analyses de Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue Française d'Administration Publique*, pp. 121-122, 1-2, 2007.

¹¹⁴⁹ Cette possibilité n'est pas que théorique. En PACA, elle a par exemple, donné lieu à un contentieux entre la Région et le Département des Alpes-Maritimes à propos de la propriété du port de Nice.

¹¹⁵⁰ Voir les analyses de Jean-Luc Parodi sur ce sujet : Jean-Luc. Parodi (coordination), *Les élections intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et évènement*, Revue française de science politique, vol.LIV, n°4, août 2004.

régional stable garanti par une majorité solide. L'action foncière va alors faire l'objet d'un investissement de la collectivité régionale dans un contexte de réforme du gouvernement régional caractérisée par la « prééminence de l'exécutif sur l'assemblée régionale »¹¹⁵¹. Comme Eric Verdier et Sébastien Gardon l'analysent : « L'affaiblissement du rôle des Présidents de Commissions, qui s'est accompagné de celui des commissions de travail thématiques, préparatoires aux débats de la commission permanente et de l'assemblée plénière, a été concomitant de la montée en puissance des Vice-Présidents. Initialement très peu nombreux et de factocollaborateurs directs du Président plutôt qu'élus en charge d'une délégation, ces Vice-Présidents n'étaient par exemple encore que six dans une région lors de la mandature 1998-2004 pour être 15 avec l'appui de six conseillers délégués entre 2004 et 2010, le nombre de conseillers rattachés à l'exécutif doublant pour la mandature en cours. Ce mouvement tient d'abord à une raison technico-organisationnelle, à savoir l'extension et la complexification continues des champs d'intervention des Régions, dont les effectifs n'ont d'ailleurs pas cessé de croître »¹¹⁵². Dans cette configuration, la délégation au foncier devient une Vice-Présidence en charge du Foncier, de l'Habitat et de la Politique de la Ville distinct de la Vice-Présidence à l'Aménagement du Territoire¹¹⁵³. Elle est confiée à S.A, Députée PS des Bouches-du-Rhône et conseillère régionale depuis 1992. L'action foncière va alors être mobilisée au service de l'affirmation d'une majorité régionale comme le souligne P.L alors chef du service foncier et urbanisme :

« [C'est] le basculement politique régional, qui permet une réorientation des politiques régionales en matière de foncier et d'habitat, et qui permet une remise en débat auprès des élus des priorités de l'EPF, parce que c'est vers 2003-2004 que la tension commence à exploser en matière de logement surtout »¹¹⁵⁴.

Comme le souligne l'extrait ci-dessus, outre le contexte politique et institutionnel, le contexte économique de la hausse des prix fonciers¹¹⁵⁵ liée à la bulle immobilière, pousse également les élus régionaux à se positionner sur cette question foncière en légitimant leur action par un fort investissement dans l'expertise et les études foncières qui vont porter à connaissance les hausses du marché foncier.

Contexte institutionnel, politique et économique convergent donc pour faire des questions foncières un enjeu de leadership territorial.

¹¹⁵¹ Eric Verdier, Sébastien Gardon, *Le travail d'organisation du gouvernement régional*, Communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique, Section thématique 12, 2011, p. 3.

¹¹⁵² Eric Verdier, Sébastien Gardon, *op.cit.*, p. 3.

¹¹⁵³ Mais toutefois toujours rattachée à la Commission de travail thématique aménagement du territoire.

¹¹⁵⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 18.

¹¹⁵⁵ Pour une analyse du marché immobilier en longue durée, l'on peut consulter avec profil les courbes de l'économiste Jacques Friggit mises en ligne sur le site du Ministère : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-1200-a1048.html> ; et/ou se reporter aux articles de l'auteur et notamment : Jacques Friggit, « Le prix des logements sur longue période. », *Informations sociales* 5/2009 (n°155), pp. 26-33.

1.2. L'auto-imputation du *leadership* régional

Nous appréhenderons la logique de *leadership* régional sur l'EPF comme prenant « *la forme d'un trophée, enjeu de la compétition locale et horizon des calculs et des coups de ses acteurs* »¹¹⁵⁶. Dans cette perspective il « *doit être appréhendé ex ante c'est-à-dire comme horizon d'action des protagonistes du jeu politique local* ». Horizon d'action stratégique, le *leadership* doit s'envisager comme un processus qui aboutit à faire de la maîtrise de la présidence de l'EPF, une ressource présumée importante dans la consécration d'un *leadership* territorial car déterminant le contrôle et la distribution de ressources matérielles direction de l'EPF (embauches et subventions notamment)¹¹⁵⁷.

Pour bien comprendre l'enjeu du contrôle de l'EPF, il est toutefois nécessaire au préalable de rappeler que la création de l'EPF ne se fait pas pour autant à budget et moyens constants. L'institutionnalisation de l'action foncière présente en effet la caractéristique de se faire à travers la création d'une nouvelle ressource fiscale directe affectée au budget de l'EPF : la taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe additionnelle aux quatre taxes locales directes, qui permet à l'EPF de pérenniser ses moyens d'action, notamment en termes de portage et d'ingénierie foncière (ressources humaines). Composée de quelques euros en plus par habitant, elle présente le double avantage d'une part, de recueillir l'assentiment de Bercy car elle n'impose aucune compensation financière de l'Etat au profit des collectivités locales¹¹⁵⁸ et d'autre part, de permettre aux élus locaux de mobiliser une importante ressource sans risques électoraux et transferts de blâme puisque le niveau de taxation de la ressource est minime et mutualisé entre collectivités¹¹⁵⁹. Toutefois, la perspective de cette taxe attise les rivalités de *leadership* à la tête de l'EPF, que ce soit pour la présidence ou la direction générale de l'établissement¹¹⁶⁰. C'est ce qu'illustrent les propos de P-L.S alors Directeur général de l'EPF :

¹¹⁵⁶ Fabien Desage, « Le *Leadership* politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *Le leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

¹¹⁵⁷ Cet horizon d'action est commun à l'ensemble des acteurs institutionnels. Ainsi, aux dires des acteurs rencontrés, le Département des Bouches-du-Rhône se projette particulièrement dans cette horizon : « (...) il y a la nomination du directeur (...) Guérini il veut placer son équipe dans l'EPF. C'est d'ailleurs la première question qu'il pose, de mémoire il fait examiner les statuts pour voir qui c'est qui nomme le directeur de l'EPF. Et il découvre, horreur, que le décret dit que c'est l'Etat. Donc il cherche immédiatement à voir si quelque part on ne peut pas débarquer P-L.S pour mettre, même si c'est l'Etat, un candidat à soi, acceptable. (...) Même avant le putsch à la Région, même avant. Et donc si ils ont la présidence une année, ils vont pouvoir faire le coup qu'il faut pour que le fonctionnaire d'Etat soit amené à se barrer, et pour proposer au Préfet quelqu'un de leur convenance. Et un CG c'est assez puissant pour aller trouver un ancien inspecteur de l'Equipe, pour le proposer au Préfet et pour dire : « Je ne signerai pour personne d'autre que lui », même si c'est l'Etat qui... (...) c'est-à-dire qu'une fois que j'ai nommé le directeur, il nomme son DRH, il nomme son directeur financier, il nomme les gens qu'ils recrutent, ils font du turn-over et au bout de cinq ans je domine la maison » Entretien P.L., 29/05/2012, p. 22.

¹¹⁵⁸ Comme l'a confirmé un de nos interlocuteurs : entretien A.B., 12/04/2012.

¹¹⁵⁹ En ce sens, elle présente ainsi toutes les caractéristiques du financement de la décentralisation telles qu'analysé par Patrick Le Lidec, « Décentralisation, financement et transfert d'impopularité », in P. Bezes et Alexandre Siné, *Gouverner par les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

¹¹⁶⁰ La direction générale de l'EPF a également été l'objet d'un conflit plus feutré. La candidature d'A.B, le préfiguré de l'EPF, pressenti pour diriger l'Etablissement, avait ainsi été écartée en 2002 de la direction générale car en disgrâce auprès du Président du Département des Bouches-du-Rhône car trop proche d'un de ses prédécesseurs dont il avait été Directeur Général des Services.

« (...) le seul sujet sensible c'est 'qui préside'. Donc, il y a eu des hauts et des bas, c'est-à-dire que ça traduit simplement le fait, que les collectivités qui administraient l'EPF imaginaient que cet établissement allait être doté d'un pouvoir d'intervention, de coercition financier démesuré, ou alors c'était simplement l'étiquette de Président qui les intéressait »¹¹⁶¹.

De fait, la conquête de la présidence de l'EPF s'inscrit dans une « *stratégie d'auto-imputation* » vis-à-vis de l'EPF – qualifié désormais d'EPFR (Etablissement Public Foncier Régional¹¹⁶²) – développée par l'élue régionale en charge du foncier, élue urbaine en situation d'allégeance politique dans son Département.

Précisons que nous entendons la logique de « *l'auto-imputation* » au sens défini par notion Christian Le Bart c'est-à-dire comme consistant à s'impliquer « *dans une entreprise dont elle n'a pas souvent eu l'initiative mais dont elle escompte, pour peu que celle-ci soit enrôlable, dans une rhétorique de positivité, des profits politiques. S'esquisse alors un échange symbolique suivant : les initiateurs du projet en gardent le contrôle réel, renforcent parfois leur position du fait des moyens obtenus (ils se professionnalisent par exemple) mais doivent en échange concéder les bénéfices symboliques de l'opération.* »¹¹⁶³. Si, comme le souligne Olivier Nay « *le mandat régional n'est [en raison des financements croisés] pas propice à des stratégies d'auto-imputation de la réussite de grands projets dont les entrepreneurs politiques se font généralement les hérauts* »¹¹⁶⁴, l'EPF permet au contraire à des élus régionaux urbains de se positionner comme des élus entrepreneurs comme l'a confirmé l'élue interrogée :

« C'est un établissement qui est opérationnel, vous vous rendez compte la chance ? D'habitude on a une multitude, un millefeuille de trucs (...). Donc c'était un outil majeur, opérationnel, avec une volonté politique au plus haut niveau partagée, et c'était à la fois une proximité... c'est-à-dire avoir un levier »¹¹⁶⁵.

Il est significatif que la Région ait développé dans le même temps une stratégie similaire vis-à-vis d'un autre établissement « *opérationnel* » dans le champ de l'aménagement du territoire, à savoir la Société d'Aménagement Régional du Canal de Provence comme l'explique C.B Directeur de l'Aménagement du Territoire au Département des Bouches-du-Rhône :

« Il y a eu un avant et un après [2004] parce que Michel Vauzelle (...) avait une majorité relative jusqu'en 2004 et a bénéficié de la majorité absolue après, et ça a changé le comportement de l'Institution régionale (...) dans X structures il y avait des règles ancestrales pour certaines, je pense au Canal de Provence (...) de rotation de présidences, où par souci du consensus avaient été admises des présidences tournantes (...). La présidence tournante c'est quoi ? C'est le symbole d'une direction qui serait collégiale (...) ce n'est pas parce qu'on est Président qu'on dirige la structure (...) la Présidence tournante est en fait que le symbole du fait qu'il ne faut pas s'attacher à savoir qui est Président (...) après les élections 2004, dans les six mois qui

¹¹⁶¹ Entretien P-L.S, 22/02/2012, p. 20.

¹¹⁶² Aux dires d'un de nos interlocuteurs au sein de la DGS, le succès de l'EPF PACA a amené d'autres régions à se saisir de cette question lors des élections régionales de 2004 : « *la question de l'Etablissement Public Foncier est devenue presque un leitmotiv dans la plupart des programmes des élections régionales (...) on a fait quand même beaucoup d'interventions un peu partout en France on a été sollicité* », in Entretien 27/11/2012, p. 13.

¹¹⁶³ Christian Le Bart, « Le leadership et territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *op.cit.*

¹¹⁶⁴ Olivier Nay, *La région, une institution*, *op.cit.*, p. 179.

¹¹⁶⁵ Entretien S.A, 07/02/12.

ont suivi, la Région a décidé que plus rien ne tournerait, que dorénavant tout ce (...) qu'elle estimait à dimension régionale serait présidé par la Région. Et depuis l'ancestral Canal de Provence jusqu'au tout récent EPFR »¹¹⁶⁶.

Cet extrait d'entretien est très significatif et témoigne du changement de sens accordé à la présidence de l'EPF à la suite des élections régionales de 2004¹¹⁶⁷. En modifiant les règles égalitaires de la présidence tournante, la Région change *de facto* le rôle du Président du conseil d'administration de l'EPF : d'un « *primus inter pares* » au rôle essentiellement honorifique, il devient l'incarnation d'une « *stratégie d'auto-imputation* » régionale.

Outre la présidence de l'EPF, cette stratégie d'« *auto-imputation* » visant à régionaliser l'agence foncière, s'opère également par la régulation de ses objectifs. Prenant prétexte de la faiblesse des réalisations produites¹¹⁶⁸, la Région demande l'établissement d'un nouveau Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) adopté en octobre 2004 par le conseil d'administration. Il s'agit d'un document contractuel qui définit les objectifs d'action de l'EPF s'inscrivant dans un terme moyen, entre annualité budgétaire et horizon lointain de la planification, autour desquels les administrateurs de l'établissement s'accordent. Alors que le premier PPI devait se poursuivre jusqu'en 2006, se calant sur l'horizon de la contractualisation, c'est finalement l'horizon d'action de la mandature régionale qui est retenu, le terme du PPI, 2010, correspondant aux prochaines échéances régionales. Cet enchevêtrement des temporalités traduit bien l'objectif de régulation régionale de l'institution poursuivi par les élus et techniciens régionaux. Jusque-là en effet, le système de la présidence tournante empêchait d'avoir une réelle administration de l'agence par les élus. La Région qui avait été à l'origine du projet se trouvait donc en quelque sorte dépossédée du pilotage stratégique comme l'explique P.L. alors chef du service Foncier Urbanisme :

*« La Région était complètement aveugle, c'est-à-dire que le Directeur de l'EPF faisait son travail comme d'habitude, c'est-à-dire qu'il allait voir le Préfet, avant il allait voir les patrons de Départements, il faisait le point avec son Président [Hervé Chérubini, Vice-Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône] et à la Région il n'avait personne à voir. (...) ça fait que c'est l'Etat qui fixait les orientations de l'EPF à ce moment-là, concrètes »*¹¹⁶⁹.

Le PPI 2004-2010 met ainsi davantage l'accent sur le portage foncier au bénéfice du logement¹¹⁷⁰ puisque le bilan du PPI fait apparaître que « *s'est portée à plus de 97% sur le logement* »¹¹⁷¹. Cette quasi-

¹¹⁶⁶ Entretien C.B et V.G, 12/07/2012, p. 6.

¹¹⁶⁷ Cette position est explicitée par Michel Vauzelle dans un article de La Provence en date du 10 juin 2004 : « *La gauche n'avait qu'une majorité relative à la Région lorsque j'ai créé l'Etablissement Public Foncier régional. J'ai dû me résoudre à accepter une présidence tournante. Mais depuis, il y a eu des élections et une majorité claire s'est dégagée en mars. La politique foncière était un axe fort de ma campagne. Pour des questions de lisibilité, il faut que la Région prenne cette prérogative. De plus, je pense que la Région est l'échelon pertinent pour aborder dans l'intérêt commun la question du foncier. Pour les mêmes raisons, nous allons prendre, avec l'avis conforme des représentants socioprofessionnels, la présidence de la société du canal de Marseille* ».

¹¹⁶⁸ Le montant des acquisitions réalisées (9,3M€) est inférieur aux prévisions présentées en fin d'année 2004 (20,5M€). Source : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, question parlementaire n°U 25 déposé lors du projet de loi de finance pour 2006.

¹¹⁶⁹ Entretien 2, P.L, pp. 16-17.

¹¹⁷⁰ Ce point fait l'objet de développements plus amples dans le chapitre 5.

¹¹⁷¹ Bilan PPI 2005-2010, site internet de l'EPF.

spécialisation sur le logement social est cependant très coûteuse puisqu'elle s'opère de manière quasi-exclusive en renouvellement urbain. C'est pourquoi la redéfinition du PPI s'accompagne du doublement de la TSE qui passe de 7€/habitant à 15€/habitants dès 2005 à la demande des élus et techniciens régionaux. Cette augmentation significative de la TSE permet une montée en charge des activités de l'établissement qui passe de 63,5 millions d'euros d'engagements fin décembre 2004 à plus de 500 millions fin 2009.

1.3. La coordination des politiques foncières : un nouveau rôle pour la Région ?

Cette stratégie de régionalisation de l'EPF s'inscrit dans une configuration d'action publique où la Région redéploie ses dispositifs d'aménagement du territoire en revendiquant un rôle de coordination des politiques foncières.

En effet, à côté de la régionalisation de l'EPF, la Région va spécifier un certain nombre de ces actions. Les dispositifs fonciers présentés dans la première partie évoluent de manière incrémentale dans le sens d'une plus grande prise en compte des questions urbaines et sociales. La délibération du 17 décembre 2004 pose ainsi les cadres cognitifs et instrumentaux d'une nouvelle stratégie régionale en matière de planification urbaine, de foncier et d'habitat appuyée sur les principes de la mixité sociale et du renouvellement urbain. Cette stratégie débouche sur l'élaboration de dispositifs d'animation et d'accompagnement des documents d'urbanisme et des stratégies foncières qui seront précisées dans la délibération du 24 juin 2005¹¹⁷². La promotion de ces nouveaux outils à destination des intercommunalités se fait dans le cadre d'une tournée départementale entreprise par la Vice-Présidente au foncier en octobre 2005¹¹⁷³. Parmi les mesures décidées figure l'organisation d'Assises régionales de l'habitat et du foncier qui regroupent les décideurs des autres niveaux institutionnels « *considérant (...) que les compétences d'aménagement du territoire sont partagées et qu'il convient d'articuler les différents échelon territoriaux, de développer les partenariats avec les acteurs publics et privés, de raisonner sur une approche globale du territoire en veillant à une coordination des politiques publiques et privés, de raisonner sur une approche globale du développement du territoire en veillant à une coordination des différentes politiques publiques d'aménagement mises en place* »¹¹⁷⁴. Ce considérant dessine en creux un nouveau rôle de coordination multi-niveaux pour la Région qui se décline sur le plan instrumental par la volonté affichée de « *préparer une charte de la gouvernance territoriale et foncière qui aura pour but d'harmoniser les rapports et les actions de la Région avec celles des décideurs des*

¹¹⁷² Ces dispositifs sont détaillés dans le chapitre 5 et concernent essentiellement un appui à l'ingénierie foncière et urbaine.

¹¹⁷³ Cette tournée départementale à destination des élus locaux est également entreprise en réponse à la mobilisation départementaliste contre la présidence régionale.

¹¹⁷⁴ Délibération du Conseil régional en date du 17 décembre 2004.

autres niveaux institutionnels, avec un objectif de mise en cohérence et de synergie entre les différentes instances territoriales »¹¹⁷⁵.

Ces objectifs sont repris sous un format communicant dans le journal trimestriel d'information d'octobre 2004 « *Territoires itinéraires. Provence-Alpes-Côte d'Azur, notre Région* » qui titre en une « *Une stratégie foncière régionale offensive* »¹¹⁷⁶. Les quatre pages du journal sont intégralement consacrées à la stratégie régionale en matière de planification urbaine, de foncier et d'habitat¹¹⁷⁷ et constituent une tribune pour l'ensemble des élus régionaux couvrant le champ des questions foncières, du logement et de l'habitat : outre la Vice-Présidente S.A, qui apparaît en photo en tant que Présidente de l'Etablissement public foncier régional, figurent les témoignages de Françoise Brassart, élue déléguée au logement et de Cécile Helle, Présidente de la Commission Développement des Territoires, de la Ville et de la Montagne. Deux points de vue sont particulièrement développés. Le premier est celui de R.T docteur en urbanisme et assistant à la maîtrise d'ouvrage pour la conduite des études foncières régionales qui à partir d'une interprétation des lois Voynet, Chevènement de 1999 et de la loi du 13 août 2004, défend un nouveau rôle pour la Région, celui de « *coordinatrice des initiatives locales* »:

« Le devoir de mise en cohérence des PADD de SCOT et des PLU ainsi que des PLH incombera désormais également à la Région et non plus seulement à l'Etat. L'expression de cette volonté conduira la Région à être plus présente au contact des lieux de réflexion et de planification locale, en portant à la connaissance de ses partenaires, notamment lors des réunions des Personnes publiques associées des SCOT, des PLH et des PLU, ses options d'aménagement. (...) la problématique foncier/habitat ne saurait se réduire à une production de terrains (...) elle réclamera des responsables à chaque niveau institutionnel, un savoir-faire de manager, d'animateur de négociateur, de gestionnaire des évolutions c'est-à-dire une véritable gouvernance territoriale (...) Il apparaît par suite naturel pour la Région d'assurer un rôle de gardien des cohérences et de coordinateur des initiatives locales, une mission qu'elle ne pourra accomplir, non par la contrainte, mais par le dialogue, la concertation et surtout la persévérance dans l'action »¹¹⁷⁸.

Cet argumentaire d'expert repose donc sur une interprétation régionaliste des lois de décentralisation des années 2000 et définit en creux une doctrine de bonne gouvernance régionale de l'urbanisme et

¹¹⁷⁵ Ibid.

¹¹⁷⁶ *Itinéraires-Territoires*, Trimestriel d'information de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n°8, oct. 2004, in Archives régionales.

¹¹⁷⁷ La structure du document est la suivante :

- ↗ La première page est composée d'un éditorial du Président de Région, d'un article retraçant la problématique économique du foncier en PACA et d'un encadré consacré à « *quatre actions régionales fortes* », fait un focus sur les actions menées dans le cadre du CPER (appels à projets auprès des agglomérations, programme d'études foncières régionales, établissement public foncier régional) et sur les Assises régionales du foncier et de l'habitat. Ces trois articles sont accompagnés de photos d'enfant jouant au pied d'un immeuble d'habitat collectif.
- ↗ La seconde page est consacrée à deux articles : l'un intitulé « *Région agglomérations : les terrains d'entente* » revient sur les projets foncier du Grand Avignon avec une interview de Cécile Helle Présidente de la Commission Aménagement du Territoire, l'autre sur la question du logement avec une interview de Françoise Brassart, Conseillère Régionale déléguée au logement.
- ↗ La troisième page est essentiellement consacrée à l'interview de Sylvie Andrieux Vice-présidente en charge du foncier ainsi qu'un petit article aux huit études foncières lancées par la Région
- ↗ Enfin la quatrième page est intégralement consacrée à l'interview de Richard Trapitzine, présenté comme docteur en urbanisme.

¹¹⁷⁸ *Itinéraires-Territoires*, Trimestriel d'information de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n°8, oct. 2004, p. 4 in Archives Régionales.

de l'aménagement du territoire qui vient légitimer le discours politique tenu par la Vice-Présidente S.A lorsqu'elle affirme dans le même numéro que :

« La Région entend faire valoir ses prérogatives en matière d'aménagement du territoire (...) notre volonté fédératrice est de faire converger l'ensemble des opérateurs du foncier, de l'habitat et du logement vers une vision commune de l'aménagement du territoire au service de tous les habitants de PACA. C'est par exemple la feuille de route suivie par l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR) pour l'ensemble de ses actions »¹¹⁷⁹.

Comme on le mesure dans ces propos, l'ambition régionale de fédérer les différents niveaux d'aménagement passe de manière privilégiée par la scène de négociation interterritoriale de l'EPF dont les dispositifs s'articulent de manière étroite avec ceux de la Région. Cette préoccupation est partagée par l'ensemble de l'exécutif comme en témoigne C.H alors Vice-Présidente à l'Aménagement du Territoire :

« (...) A ce moment-là l'EPFR était avec ses Présidents tournants que dans une gestion centralisée administrative (...) il n'y avait aucun lien réel avec la politique régionale. Tout l'enjeu de prendre la présidence c'était d'organiser un lien fort entre les politiques régionales et l'EPFR. J'ai le sentiment, (...) qu'à la fois la Présidente (...) et à la fois les services (...) ont quand même renforcé le lien entre nos politiques régionales et l'EPFR »¹¹⁸⁰.

De fait, l'enjeu de cette coordination étroite est confirmé par la Présidente de l'EPF d'alors, S.A, lors de l'entretien que nous avons eu avec elle :

« Ça on le faisait concomitamment, c'est-à-dire que c'était, le résultat de plusieurs choses. D'abord, du suivi de P-L.S.[Directeur Général de l'EPF] avec l'ensemble de son équipe, des retours que nous avons, par exemple des Assises du foncier et du logement aussi, avec les rendus et les retours de nos interlocuteurs, qui prenaient la parole, et puis de toutes les consultations qui se greffaient derrière. (...) Et le partage aussi de la vision de ceux qui avaient été tête de liste des six départements, et qui étaient d'ailleurs Vice-Présidents (...) Les orientations c'était vraiment des orientations partagées [avec l'EPF]. Et très concertées, très, très concertées. (...) [La capacité d'intervention foncière] était quand même à l'EPF. C'est un outil majeur »¹¹⁸¹.

La spécification des dispositifs d'action foncière de la Région se fait donc de manière concomitante avec ceux de l'EPF, l'interdépendance des interventions étant renforcée par l'affirmation d'un leadership régional qui prend la compétence foncière comme une ressource visant à affirmer « ses prérogatives en matière d'aménagement du territoire »¹¹⁸². Cet investissement dans l'aménagement urbain au-delà des compétences régionales *stricto-sensu*, se traduit donc par une régionalisation de l'EPF, désormais appelé EPFR, qui va réactiver les rivalités avec les Départements.

¹¹⁷⁹ *Itinéraires-Territoires*, Trimestriel d'information de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n°8, oct. 2004, p. 3 in Archives Régionales.

¹¹⁸⁰ Entretien C.H, 21/05/2012, p. 8.

¹¹⁸¹ Entretien S.A, 07/02/2012, pp. 8 et 9.

¹¹⁸² *Itinéraires-Territoires*, Trimestriel d'information de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n°8, oct. 2004, p. 3 in Archives Régionales.

2. La présidence de l'Etablissement public foncier, enjeu de la concurrence Départements-Région

La logique « *d'auto-imputation* » de la Région vis-à-vis de l'EPF va provoquer en réaction une mobilisation départementale qui va se cristalliser autour de la présidence de l'EPF. Cette résistance des Départements, plus particulièrement des Départements urbains, se traduit par le boycottage systématique de l'EPF, la mobilisation de l'Union des Maires et enfin la revendication d'EPF départementaux.

Si, comme nous l'avons vu, la stratégie « *d'auto-imputation* » visant à affirmer le leadership régional se décline sous différentes formes, c'est cependant à propos de la question de la présidence qui vont se cristalliser les relations de concurrence avec les Départements. L'on doit cependant préciser que cette rivalité n'est cependant réelle qu'à l'égard essentiellement des deux Départements les plus puissants et les plus urbains : les Départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. C'est vis-à-vis de ce dernier que s'est noué le conflit puisqu'après deux ans de présidence tournante¹¹⁸³ alors que celle-ci devait revenir aux Alpes-Maritimes, S.A. a revendiqué la présidence pour la Région de manière pérenne. Cet événement a été perçu comme un « *putsch* »¹¹⁸⁴ par les Départements comme l'explique P-L.S Directeur Général de l'EPF à cette époque :

« Ce n'était pas uniquement les Bouches-du-Rhône, et ce n'était pas uniquement un débat droite-gauche on le voit bien, c'était un débat entre institutions, les Départements d'un côté, la Région de l'autre. Chaque Département et la Région devaient pouvoir tourner. Donc les deux en pointe c'étaient Guérini et Estrosi, les autres étaient plus réservés je dirais (...) un premier tour est fait, les Départements [Alpes-Maritimes, Var et Bouches-du-Rhône] votent pour Colette Giudicelli [candidate des Alpes-Maritimes] (...) S.A n'a pas eu la majorité au premier tour (...) Donc deuxième tour. Et, avant, interruption de séance, Monsieur Cherubini appelle Guérini et à la fin Cherubini est revenu en disant : 'On ne va pas voter, on va s'abstenir'. Estrosi, devant cette attitude est parti (...) S.A a été élue faute d'adversaire »¹¹⁸⁵.

Cet extrait témoigne bien du fait que la cristallisation de la rivalité institutionnelle Département/Région se fait entre les deux principaux Départements urbains et la Région, les Départements alpins se rangeant derrière le leadership régional ce qui s'explique en partie par les règles de composition du Conseil d'administration de l'EPF (cf. encadré ci-dessous). Par ailleurs, il souligne que l'élection de S.A. s'est faite à la faveur de l'abstention des Bouches-du-Rhône, le principe de discipline partisane ayant prévalu *in fine* sur la concurrence institutionnelle. Toutefois, cela ne signifie pas la fin des relations de rivalités.

¹¹⁸³ L'article 6 du décret de création de l'EPF précise seulement que les membres du conseil d'administration sont élus pour une durée de six ans, avec un bureau et son président, élu pour trois ans. La règle de la présidence tournante n'était pas inscrite dans le décret de création de l'EPF mais faisait l'objet d'un arrangement informel par les différents administrateurs qui l'avaient acté lors du premier conseil d'administration en février 2002 sous la forme d'une charte de « *gentleman agreement* », reprenant en cela les préconisations qu'avaient faites les missions d'expertise et de préfiguration. Conformément à cette règle, la Région avait présidé l'EPF la première année de fonctionnement en la personne d'Alexandre Bizailon, Conseiller régional délégué aux Finances puis la seconde année par Hervé Cherubini, Vice-Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône et Maire de Saint-Rémy de Provence. La présidence devait donc revenir ensuite au second Département le plus peuplé, à savoir les Alpes-Maritimes.

¹¹⁸⁴ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 21.

¹¹⁸⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 21.

Encadré N°22. La composition du conseil d'administration de l'EPF PACA et son évolution

La composition du Conseil d'administration est définie par l'article 5 du décret ministériel n°2001-1234 de création de l'EPF PACA. Initialement et jusqu'en 2014, elle ainsi composé principalement de représentants de la Région et des Départements. Ainsi aux termes du décret initial, « L'établissement public est administré par un conseil de quarante-trois membres représentant les collectivités territoriales et les chambres consulaires régionales désignés, en leur sein, par leur organe délibérant :

- dix pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- deux pour le département des Alpes-de-Haute-Provence,
- deux pour le département des Hautes-Alpes,
- sept pour le département des Alpes-Maritimes,
- neuf pour le département des Bouches-du-Rhône,
- six pour le département du Var,
- quatre pour le département de Vaucluse,
- un pour la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie,
- un pour la Chambre Régionale d'Agriculture,
- un pour la Chambre Régionale des Métiers.

Le préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, constate par arrêté publié au Recueil des Actes Administratifs de la préfecture la composition nominative du Conseil d'Administration »

Cette composition a évolué depuis 2014 avec la publication d'un décret modificatif : le décret n° 2014-1731 paru le 29 décembre 2014. Outre sa présidence aujourd'hui formellement attribuée à la région, il compte désormais 34 membres (30 membres représentant les collectivités territoriales, 4 représentants l'Etat plus 4 personnalités socioprofessionnelles avec voix consultatives), incluant également des membres des EPCI, de l'Etat ; se décomposant ainsi :

- six administrateurs représentant le Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur,
- douze administrateurs représentant les Conseils Généraux (deux par Départements),
- neuf administrateurs représentant les EPCI (un pour chacun des plus grands EPCI de la Région : communauté urbaine Marseille Provence Métropole, communauté d'agglomération Toulon Provence méditerranée, métropole Nice Côte d'Azur, Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix, Communauté d'Agglomération du Grand Avignon, Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis, Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, Communauté d'Agglomération Salon Etang de Berre Durance, Communauté d'Agglomération Dracénoise),
- trois administrateurs représentants les autres EPCI (représenté par : Communauté Territoriale Sud Luberon, Communauté d'Agglomération Durance Luberon Verdon, Communauté de Commune de l'Embrunais),
- quatre représentants de l'Etat (dont un représentant désigné par le ministre chargé des collectivités territoriales, un représentant désigné par le ministre chargé de l'urbanisme, un représentant désigné par le ministre chargé du logement, un représentant désigné par le Ministre chargé du budget),
- quatre personnalités socioprofessionnelles avec voix consultative (Chambre Régionale de Métiers et de l'Artisanat PACA, Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, Chambre Régionale d'Agriculture, Chambre Régionale de Commerce et de l'Industrie).

Cette évolution qui correspond à l'application de la réforme de l'ordonnance de 2011 décrite plus loin traduit un approfondissement de la pratique de coopération multiniveaux avec le passage d'une logique davantage interterritoriale (où la représentation dépend de la population et accorde de ce fait une place prépondérante aux départements urbains) à une logique interinstitutionnelle (où toute les institutions sont représentées et où chaque strate de collectivité est représentée en tant que telle).

2.1. La présidence régionale de l'EPF face au pouvoir des Départements

Cette crise à la tête de l'EPF va se poursuivre tout d'abord sous la forme du veto départemental systématique bloquant le fonctionnement de l'Etablissement et publicisé dans la presse locale et spécialisée¹¹⁸⁶.

Les Départements urbains vont ainsi pratiquer la politique de la chaise vide au conseil d'administration de l'EPF¹¹⁸⁷ tout en s'opposant aux nouvelles mesures décidées par la Présidente comme l'augmentation de la TSE pour laquelle il demande à S.A de surseoir à statuer¹¹⁸⁸. Par lettre en date du 1^{er} juillet 2004 le

¹¹⁸⁶ La presse locale tout d'abord avec l'article paru dans *La Provence* en date du 10 juin 2004 et intitulé « Rififi entre Guérini et Vauzelle », la presse nationale ensuite avec cet encadré du journal *Les Echos* de juin 2004 intitulé « PACA : l'établissement public foncier régional au bord de l'implosion ».

¹¹⁸⁷ Ce retrait est acté symboliquement par l'adoption d'une délibération à cet effet lors de la séance publique du Conseil général des Bouches-du-Rhône date du 25 juin 2004.

¹¹⁸⁸ L'argument de la charge fiscale est également mobilisé par les techniciens pour justifier ce refus d'augmentation.

Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône s'adresse au Ministre de l'Équipement Gilles de Robien en charge de la tutelle étatique de l'établissement pour lui annoncer « *le retrait du Conseil général des Bouches du Rhône de l'Etablissement Public Foncier PACA et l'arrêt du versement de nos contributions financières*¹¹⁸⁹ » Dans cette même lettre il demande au Ministre de « *bienvouloir constater par décret le retrait de notre collectivité et de prendre toutes les dispositions afin que la taxe spéciale d'équipement créée par la loi de finance 2003 ne soit plus prélevée sur le produit des taxes directes locales du Département des Bouches-du-Rhône* »¹¹⁹⁰. Il s'agit donc d'une politique de non-coopération institutionnelle et financière visant à bloquer le fonctionnement de l'EPF en le privant des moyens politiques et surtout financiers de son fonctionnement. Cette position politique est explicitée dans la lettre qu'il envoie le même jour à S.A dans laquelle il écrit :

*« Lors de la création de cet établissement, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, qui privilégiait la création d'un établissement public foncier départemental, avait accepté d'adhérer à cette structure sous condition d'un fonctionnement consensuel et respectueux des Départements. Votre élection rompt avec cette pratique et traduit le mépris des compétences départementales au profit d'une hypothétique logique régionale »*¹¹⁹¹.

Loin de favoriser la gouvernance territoriale vantée dans les documents de communication de la Région, la stratégie d'« *auto-imputation* » régionale a aiguisé la fragmentation institutionnelle au sein de la scène privilégiée d'interaction qu'est le conseil d'administration de l'EPF et entravé son fonctionnement.

2.2. La mobilisation d'une coalition départementaliste

Toutefois, cette concurrence territoriale déborde la scène feutrée du conseil d'administration de l'EPF puisqu'elle débouche sur la mobilisation d'une coalition territoriale alternative à l'entente Régions/agglomérations sur laquelle la Région entend bâtir sa capacité d'action foncière. Cette coalition se bâtit à deux niveaux.

D'abord horizontalement avec la coordination des positions départementales qui est évoquée à plusieurs reprises comme nous avons pu le constater dans les documents d'archives. Ainsi par une note en date du 28 juin 2004 et portant sur l'augmentation de la TSE lors du Conseil d'administration du 7 juillet 2004, la Directrice Générale adjointe de l'Économie et du Développement du Territoire du département des Bouches-du-Rhône, préconise la stratégie suivante : « *seule une présence active et concertée entre les départements, lors des CA à venir peut permettre de bloquer cette évolution soutenue par la Région* »¹¹⁹² Si cette entente ne se concrétisera pas sous cette forme, la volonté de coordination des positions départementales entre les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes est ici manifeste et se poursuivra sous d'autres modalités. Ainsi est évoquée à la même période, la possibilité d'une action

¹¹⁸⁹ Outre la TSE, l'EPF bénéficiait alors de dotations de l'État et des collectivités associées pour la période de démarrage de l'établissement.

¹¹⁹⁰ Lettre de Jean-Noël Guérini à M. Gilles de Robien, in Archives privées.

¹¹⁹¹ Lettre de Jean-Noël Guérini à Mme S.A in Archives privées.

¹¹⁹² Note interne en date du 28 juin 2004, Archives privées.

interdépartementale dans un article intitulé « *Crise à l'Etablissement public foncier PACA* » publié dans la revue *Le Moniteur* en date du 18 juin 2004 :

« (...) [Les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône] vont relancer leur projet de création d'établissement public foncier départemental. Des discussions sont ouvertes pour un établissement interdépartemental Var-Alpes-Maritimes »¹¹⁹³.

On a là une manifestation de l'alliance horizontale interdépartementale. Toutefois, comme pour la présidence de l'EPF, on retrouve les limites de cette entente qui se heurte à la logique partisane puisque pour des raisons de discipline partisane, les Bouches-du-Rhône ne s'associent pas au projet et pousseront de leur côté la création d'un EPF bucco-rhodanien.

Ensuite, cette coalition est verticale avec la mobilisation du réseau de l'Union des Maires des Bouches-du-Rhône par le Département éponyme. Dès le 12 juillet 2004, le Président du Conseil général invite L'Union des Maires à l'Hôtel du Département pour aborder, « *les questions relatives à la pénurie foncière dans les Bouches-du-Rhône* »¹¹⁹⁴. La presse locale se fait l'écho de cette initiative et mentionne qu'il « *a beaucoup été question de l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR) hier au Conseil Général* »¹¹⁹⁵. Cette initiative conduit à la mise en place de séances de travail avec les élus locaux, ces derniers étant aidés par les services du Conseil Général et, précise le même article « *si leur demande est entendue par ceux de l'Etat* ». Ces rencontres se poursuivent durant une année entière puisque le 2 mars 2005, le journal *La Provence* relate dans un article intitulé « *Le département reprend d'une main ferme son aménagement* » un débat sur la question foncière « *de plus de deux heures auquel participaient une centaine de maires du département qui avaient réfléchi à la question sous la houlette de l'Union des Maires* »¹¹⁹⁶. Ces événements semblent avoir pour objectif de faire contrepoids aux Assises régionales du Foncier et de l'Habitat essentiellement destinées aux élus et techniciens des agglomérations et Pays. De fait, l'Union des Maires est caractérisée par des relations d'interdépendance politique et financière très forte avec l'institution départementale via les modalités d'élections sénatoriales, l'implantation locale des conseillers généraux qui cumule souvent leur mandat avec un mandat de Maire et enfin via la politique généreuse d'aide aux communes du Conseil général. D'ailleurs celle-ci constitue un puissant levier de contrôle vis-à-vis des maires comme l'explique P-L.S Directeur Général de l'EPF :

« Guérini avait fait savoir que les communes qui travailleraient avec l'EPF n'auraient plus de subvention »¹¹⁹⁷.

Ces propos sont également confirmés par P.L chef du service foncier et urbanisme de la Région à la même époque :

¹¹⁹³ *Le Moniteur*, 18 juin 2004, p. 46.

¹¹⁹⁴ « Pénurie foncière dans le département », *La Marseillaise*, 13 juillet 2004, p. 11.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*

¹¹⁹⁶ *La Provence*, 3 mars 2005.

¹¹⁹⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 22.

« Dans toute cette période-là le Conseil général interdit aux communes périphériques de contracter avec l'EPF.(...) Moi j'ai entendu plusieurs fois des Maires... moi j'étais Chef du Service Foncier Urbanisme donc quand je voyais une opération un peu ample venir, tout de suite je branchais, je leur disais vous allez voir l'EPF, avec tel chargé de mission de chez nous, on va les voir ensemble (...) Il disait aux Maires : 'Si vous allez jouer avec la Région, c'est comme ça, l'EPF avec la Région, voilà, vous le paierez en subventions, c'est interdit' »¹¹⁹⁸.

La politique de guichet mobile de la politique d'aide aux communes constitue donc un puissant levier pour le Département lui permettant de bloquer le fonctionnement de l'EPF. De fait, dans le contexte du changement d'échelle intercommunale, le Département des Bouches-du-Rhône avait perçu très tôt l'intérêt stratégique de sa présence au conseil d'administration de l'EPF. La fiche technique de présentation de l'Etablissement Public Foncier réalisé par les services du Département des Bouches-du-Rhône en juin 2001 à partir de l'examen comparé des rapports d'expertise et de préfiguration de l'EPF (qui a sans doute servi de base à l'avis donné par le Département) aboutit ainsi à la conclusion suivante :

« (...) La création d'un EPF et son utilité apparaissent bien plus nettement pour les communes que pour le Département des Bouches-du-Rhône (...) Par ailleurs, dans le mouvement très fort de structuration en cours des intercommunalités au plan départemental, la présence d'un EPF et surtout l'absence de représentation formelle des intercommunalités en son sein, présente cependant un intérêt politique certain lui donnant ainsi un poids supplémentaire dans l'infléchissement et la conduite des politiques départementales »¹¹⁹⁹.

L'usage stratégique de l'agence foncière est ici manifeste : l'EPF représente avant tout pour le Département des Bouches-du-Rhône une ressource vis-à-vis des structures infra-départementales, lui permettant d'accroître sa capacité d'action. Cette stratégie, on l'a vu, est également à l'œuvre pour le Département des Alpes-Maritimes. L'EPF est donc instrumentalisé par les Départements urbains et la Région au service de la construction de coalitions territoriales permettant de décupler la capacité d'action de chacun d'entre eux. La gouvernance foncière multi-niveaux est donc d'abord un champ de rapport de force entre institutions puissantes de niveau « meso » (Région et Départements urbains). Ce jeu d'acteurs est un jeu à somme nulle ; l'absence, ou la présence, des partenaires se traduisant par l'accroissement, ou pas, de l'influence de l'autre partie. C'est ainsi que l'absence des EPCI dans la gouvernance foncière de l'EPF permet au Département des Bouches-du-Rhône d'accroître son influence en mobilisant l'Union des Maires et en contournant ainsi le niveau communautaire enrôlé par la contractualisation régionale. De manière schématique deux systèmes d'alliance territoriales s'opposent ainsi : l'un associant la Région, les Départements ruraux et les EPCI, l'autre les Départements urbains et les communes. Bien entendu, il ne s'agit que d'une modélisation grossière, chaque configuration locale étant spécifique, le même acteur étant parfois Maire et Président d'EPCI, Conseiller général et Conseiller régional. Néanmoins, force est de constater dans le cas bucco-rhodanien, que l'Union des Maires constitue le point

¹¹⁹⁸ Entretien 2, P.L., 29/05/2012, p. 22.

¹¹⁹⁹ Direction de l'Economie, de l'Aménagement du Territoire, du Plan et des Affaires européennes, Service Etudes et prospective, fiche technique de présentation de l'établissement public foncier, p. 5, juin 2001, in Archives personnelles. Les mêmes conclusions avaient déjà été avancées dans une note en date du 13 avril 2001 à l'attention de Jean-Noël Guérini annotée de Charles Vigny, DGS des services du Département, in Archives personnelles.

d'ancrage local privilégié du Département alors que dans le même temps la Région s'efforce d'enrôler le niveau intercommunal, via la contractualisation avec les agglomérations en milieu urbain et les Pays en milieu rural.

2.3. La promotion d'une alternative départementale

Fort de la consolidation d'une coalition territoriale alternative, le Département s'engage dans le même temps dans la revendication d'une alternative départementale en exhumant la vieille revendication d'une agence foncière départementale.

Plusieurs notes internes au Département des Bouches-du-Rhône témoignent dès juin 2004 du travail réalisé par les services du Département afin de tester les hypothèses alternatives. Les services départementaux élaborent à cet effet une note interne au Directeur Général des Services en date du 24 juin 2004 ayant pour objet la création d'un Etablissement Public Foncier Départemental qui envisage les différentes solutions possibles : établissement public foncier local, SEM foncière, syndicat mixte, action foncière en régie¹²⁰⁰ ou départementalisation de l'EPFR (départementalisation du budget et création de comités départementaux d'engagement décisionnaires). Aux termes de cette analyse, la solution de l'Etablissement public foncier local est privilégié puisque la note conclut que :

« L'EPFL est la seule structure pouvant bénéficier d'une ressource fiscale affectée¹²⁰¹. Toute autre solution souhaitée par la collectivité viendrait impacter des marges de manœuvre financières aujourd'hui plus restreintes (...) L'alternative d'une 'départementalisation' de l'EPFR pourrait constituer un compromis ou une solution d'attente permettant la mise en œuvre d'une politique foncière concertée »¹²⁰².

C'est donc dans ces deux directions que vont s'engager les élus et services départementaux en privilégiant dans un premier temps la solution de départementalisation de l'EPF. Durant le mois de novembre 2004, le Président du Conseil Général propose ainsi au Préfet de Région le compromis suivant :

« Outre le rétablissement de la présidence tournante, une départementalisation des modalités d'intervention de l'établissement (...) Concrètement, une enveloppe serait fixée annuellement pour chaque département, égale à 90% des recettes qu'il génère (...) Les décisions d'intervention dans le cadre de cette enveloppe seraient proposées au conseil d'administration ou au bureau de l'EPF par un comité départemental présidé par un représentant du Conseil général concerné (...) Une intervention égale à 10% des recettes de l'établissement resterait gérée par le Conseil régional, pour répondre à un souci de péréquation et de solidarité interdépartementale. La mise en place de ce dispositif pourrait relever d'une simple modification du règlement

¹²⁰⁰ Il faut entendre par là, la mise en place d'une politique de subventions à l'acquisition foncière pour les communes sur le modèle de la politique foncière de l'EOR précédemment étudié. Ce modèle, que l'on peut assimiler à une déclinaison spécifique de la politique d'aide aux communes) existait déjà au sein du Conseil général (dans des proportions moindres que celles de la politique régionale) mais les services proposent ici de faire monter en puissance le dispositif, proposition qui sera in fine rejetée.

¹²⁰¹ Cette option est la plus approfondie, elle est reprise et détaillée par une note de la DGA de l'Economie et du Développement du Territoire, en date du 1^{er} juillet 2004 à l'attention de Jean-François Noyes, Directeur de cabinet, in Archives personnelles.

¹²⁰² Note interne au Directeur Général des Services en date du 24 juin 2004, p. 4.

intérieur. Elle semble pouvoir recueillir l'agrément des départements et être compatible avec la position du Ministre¹²⁰³ de l'Équipement »¹²⁰⁴.

Le dispositif envisagé par le département consiste donc en une spécification départementaliste de l'Agence Foncière Régionale. La départementalisation constitue en quelque sorte la réponse à la régionalisation. Cette interprétation se fait, on le voit, à partir de l'imitation de mécanismes institutionnels déjà en vigueur au sein de l'institution régionale puisque l'ajustement proposé revient, en quelque sorte, à transférer le mécanisme de la Commission Foncière de l'EPR étudiée dans la première partie. Enfin, elle semble avoir été élaborée en concertation avec les autres Départements puisque Jean-Noël Guérini souligne qu'elle aurait certainement leur « agrément ». Cette stratégie de départementalisation revient à institutionnaliser sous une nouvelle modalité l'échange politique régional que l'on avait précédemment analysé pour la politique de guichet mobile :

« La première question entre la Région et le Département c'est de savoir si la France est toujours départementaliste ou si elle est régionale (...) c'est un EPF régional, il a un statut régional, donc la volonté immédiate des Conseils généraux c'est de départementaliser, donc un 'my money is back', ils veulent qu'on compte à la fin de chaque année (...) combien on investit et combien on a engagé, alors que ça il faut que ça se regarde sur 5 ou 10 ans (...) Ensuite, quand même départementaliser ça veut dire que les Conseils généraux vont se neutraliser et vont utiliser l'outil EPF comme un outil neutre, puisqu'une année ce sera Guérini, une année ce sera Estrosi, donc ils ne vont pas se faire de coups, donc ils vont se respecter les uns les autres (...) Donc ça te donne l'horizon (...) à la fois temporel et géographique de la vision des CG »¹²⁰⁵.

Comme le souligne ici P.L, chef du Service Foncier à la Région, la départementalisation remet en cause le sens même de la régionalisation de l'agence foncière puisqu'elle empêche toute possibilité de stratégie pluriannuelle à l'échelle régionale. C'est pourquoi, si dans sa réponse du 23 décembre 2004, le Préfet de Région fait part de son attachement à la présidence tournante, il fait état de son opposition à la départementalisation de l'EPF. En représailles, le Département surseoit en début d'année 2005 au versement de sa participation, considérant qu'aucune réponse concrète n'a été apportée aux demandes départementales ni à sa délibération, demandant que son retrait soit prononcé par décret.

Le contexte de l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui modifie le statut des EPF¹²⁰⁶ fournit alors l'opportunité aux parties de relancer le débat sur la gouvernance du conseil d'administration. Un article du Moniteur du 21 janvier 2005 titre ainsi : « *La loi Borloo relance l'Etablissement Public Foncier Régional* »¹²⁰⁷ en précisant que le Préfet de Région va proposer l'entrée d'autres collectivités. Christian Frémont, Préfet de Région détaille cette proposition

¹²⁰³ Dans un courrier du 24/09/2004 de réponse à la lettre de JNG du 1^{er} juillet 2004, le Préfet de Région avait en effet rappelé son attachement au principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre ainsi que son attachement à un « *fonctionnement normal de l'établissement* », in Archives personnelles.

¹²⁰⁴ Lettre du PCG 13 au Préfet de Région du 10/11/2004.

¹²⁰⁵ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 21.

¹²⁰⁶ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 complète le statut des EPF d'Etat en le dissociant de celui des EPA et en prévoyant l'entrée des EPCI au sein des CA des EPF d'Etat.

¹²⁰⁷ *Le Moniteur*, 21 janvier 2005, p. 46.

dans une lettre envoyée au Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône le 18 février 2005¹²⁰⁸ qui propose l'entrée des EPCI au sein du conseil d'administration. Aux termes de cette lettre, le Ministre de l'Équipement mandate donc le Préfet de Région afin de mettre en conformité les statuts de l'EPF PACA avec les dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui prévoit l'entrée des EPCI au CA des EPFF. La rapidité du mandat conféré au Préfet de Région témoigne de l'usage stratégique que fait le ministère de cette évolution législative afin de débloquer la situation de crise au sein de l'EPF PACA¹²⁰⁹. Ce nouveau format fait cependant passer les sièges des départements de 30 à 16 au sein du CA, le Département des Bouches-du-Rhône voyant par exemple ses administrateurs passer de 9 à 5.

Compte-tenu du rétrécissement de l'influence départementale, la relance des négociations tourne vite court. Alors que Christian Estrosi avait annoncé en janvier 2005 son retour à l'EPF PACA à la faveur de la « *recomposition du conseil d'administration* »¹²¹⁰, le Conseil général des Alpes-Maritimes prévoit de délibérer le 21 juin 2005 pour demander la création d'un EPF départemental. Il est précédé par le Conseil général des Bouches-du-Rhône qui rejette ces nouvelles propositions. Dès le 11 février 2005, avant même la formulation officielle des nouvelles propositions, Jean-Noël Guérini écrit au Ministre de l'Équipement et au Préfet de Région en leur demandant la « *création par l'Etat d'un établissement public foncier départemental sur le territoire des Bouches-du-Rhône dont le conseil d'administration pourrait comprendre, à parts égales, des représentants de l'Etat, des communes et du Conseil général.* »¹²¹¹ Ces propositions sont reprises dans la presse locale à l'occasion de la réunion de l'Union des Maires du 1^{er} mars 2005 qui accompagne le lancement de cette négociation. En avril 2005, le Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône écrit au Préfet de Région et au Ministre de l'Équipement pour lui faire part du refus de ses propositions de recomposition du conseil d'administration de l'EPF au motif que « *l'entrée des structures de coopération intercommunale (...) s'opère quasi-exclusivement au détriment de la représentation des départements* ». Il réaffirme son intention de demander la création d'un établissement public foncier départemental en précisant que « *l'assemblée départementale s'est prononcée favorablement le 18 mars dernier* » sur ce sujet. Il précise que cette démarche est lancée en concertation avec les Maires du Département¹²¹² : « *Soucieux d'apporter des réponses concertées aux*

¹²⁰⁸ Lettre du Préfet de Région au Président du Conseil général en date du 18 février 2005, in archives privées.

¹²⁰⁹ Dès son courrier du 24 septembre 2004, Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, précisait ce point : « *je souligne que dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le Gouvernement entend soumettre au Parlement des propositions visant à améliorer le fonctionnement des établissements publics foncier* », in archives personnelles.

¹²¹⁰ Le Moniteur, 21 janvier 2005, p. 46.

¹²¹¹ Courrier du Président du Conseil général à destination du Préfet de Région en date du 11 février 2005, in Archives personnelles. L'autre courrier adressé aux Ministres n'est pas identique dans la composition puisqu'il ouvre le jeu en évoquant la possibilité d'une présence également des EPCI. De même un article de *La Provence* en date du 3 mars 2005 fait état d'une 3^e version puisque est évoquée cette fois-ci la possibilité d'une composition à parts égales entre représentants de l'Etat, du Conseil général, de Maires du Département, de représentants d'EPCI et de « forces vives » (Chambre consulaires). Ces différents formats doivent ainsi être interprétés comme une tactique de négociation visant à tester plusieurs hypothèses.

¹²¹² Aux termes de la délibération du 18 mars 2005 du Conseil général, l'assemblée départementale « *décide d'engager une démarche de concertation avec les communes et leur groupement et l'Union des Maires concernant les objectifs et les modalités de fonctionnement de cet établissement public foncier* ».

problèmes fonciers qui se posent avec une acuité particulière dans les Bouches-du-Rhône, j'ai engagé avec les Maires du Département, en collaboration avec l'Union des Maires, une réflexion tendant à élaborer une stratégie commune »¹²¹³.

Après avoir bloqué le fonctionnement de l'EPF PACA, les deux plus puissants Départements ont donc délibéré pour créer deux établissements publics fonciers départementaux, la crise est donc à son paroxysme comme le confirme P.L. chef du Service Foncier de la Région :

« Donc on arrive au maximum de la crise et ils font une alliance, très explicite, et ils s'écrivent des lettres en même temps (...) disant : 'On veut sortir, on veut sortir, on n'abandonnera pas, on ne paie pas', d'ailleurs le Conseil général des Alpes-Maritimes a mis trois ans à payer sa subvention quand même, tu vois. (...) Donc ils pensent qu'ils ont gagné (...) ils pensaient avoir cassé l'EPF, avec une politique de démissions, de non-versement de subventions, etc. »¹²¹⁴.

3. L'institutionnalisation d'une action foncière

Pourtant si les Départements parviennent à ralentir la montée en puissance de l'EPF, cette contestation départementale va se heurter à l'affirmation du rôle de l'Etat comme garant des règles collectives de cette nouvelle institution¹²¹⁵, l'arbitrage préfectoral et ministériel se faisant de manière constante en faveur du pouvoir régional, ce qui va provoquer une dislocation de la coalition territoriale départementaliste à l'approche des élections municipales de 2008.

3.1. La régulation étatique

L'affirmation du rôle de régulation l'Etat se fait dès le début de la crise par l'instauration d'un contrôle étatique puis par la réaffirmation constante de son opposition à toute alternative départementale.

Dès septembre 2004, suite à la crise ouverte de juin 2004, le Ministre de l'Equipement, Gilles de Robien, indique dans une lettre de réponse à l'interpellation que lui avait adressée Jean-Noël Guérini qu'il a *« demandé à Monsieur le Préfet de Région d'exercer un contrôle direct du fonctionnement de l'établissement pendant une période transitoire »*¹²¹⁶. Cette technique du contrôle rapproché s'apparente à un bricolage institutionnel, un mode d'ajustement inventé par la tutelle étatique comme le rapporte P.L.S alors directeur général de l'EPF :

« Le Préfet à ce moment-là, Frémont, a bien joué puisqu'il a eu l'appui de De Robien qui était Ministre, en disant : 'Bon on a passé cinq ans à créer un EPF, ce n'est pas pour le casser, donc il est hors de question que l'on supprime l'EPF PACA !'. Et De Robien a écrit au Préfet en disant : 'Je vous demande d'assurer un contrôle rapproché des établissements'. Qu'est-ce que ça voulait dire un contrôle rapproché ? Contrôle rapproché ça voulait dire (...) [que] la vie de l'établissement a continué, il y avait deux des Départements qui n'étaient pas là, on avait parfois du mal à obtenir

¹²¹³ Lettre du Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône au Préfet de Région, avril 2005, in Archives personnelles.

¹²¹⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 21.

¹²¹⁵ L'on s'appuie ici sur le modèle d'analyse de l'action collective élaboré par Duran et Thoenig précédemment cité. Voir Duran, Patrice et Thoenig, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, n°4, pp. 580-623, 1996.

¹²¹⁶ Lettre du Ministre de l'Equipement à M. le Président du Conseil général en date du 24/09/2004, in Archives personnelles.

le quorum, mais enfin on a fonctionné quand même avec le quorum en rabattant tout le monde, et on a fonctionné sans la présence des deux Départements. Mais on a quand même travaillé dans les deux Départements »¹²¹⁷.

Le contrôle direct ou rapproché non prévu par les textes est donc un dispositif mobilisé par les services de l'Etat pour veiller au respect des règles de l'établissement afin de garantir sa pérennité. Il s'agit notamment de rappeler l'impossibilité pour les Départements de quitter le conseil d'administration¹²¹⁸, gage de l'institutionnalisation de la gouvernance multi-niveaux de l'EPF : l'Etat n'a ainsi jamais donné suite aux demandes formulées par les Conseils généraux de retrait de l'EPF par décret ministériel. De même, les délibérations des Départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes demandant la création d'EPF départementaux resteront sans réponse. Une note interne du Conseil général des Bouches-du-Rhône en date du 13 juin 2005 précise ainsi que *« le Préfet déplore la décision du Conseil Général de demander la création d'un EPF départemental. (...) Le gouvernement n'a pas pris position officiellement sur la demande de création d'un EPF départemental. Il a toutefois indiqué au Préfet son opposition à la coexistence entre établissements régional et départementaux. »*¹²¹⁹. Les autorités de tutelle préfectorale et ministérielle ont donc maintenu leur opposition constante à ce projet en dépit de la mobilisation départementaliste. L'Etat s'est donc porté garant du bon fonctionnement institutionnel de l'établissement¹²²⁰ ce qui a sans doute contribué au délitement de la coalition départementaliste qui ne pouvait agir sans décret ministériel.

3.2. Le délitement de la coalition départementaliste

De fait la coalition territoriale départementaliste va se déliter à l'approche des élections municipales de 2008 tant au niveau des ententes horizontales entre Départements qu'au niveau vertical vis-à-vis des Maires.

Un événement va paradoxalement provoquer le délitement de l'entente interdépartementale, c'est l'arrivée de Christian Estrosi au Gouvernement en juin 2005 en tant que Ministre délégué à l'Aménagement du Territoire¹²²¹. L'un des deux principaux Présidents de Conseil général opposant à l'EPFR se retrouve alors en capacité de changer la donne. Pourtant, il n'en n'a rien été. L'explication de ce paradoxe tient manifestement à la passation d'un compromis avec la technocratie ministérielle

¹²¹⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 22.

¹²¹⁸ Notons que parmi les précisions demandées par le Conseil général des Bouches-du-Rhône lors de la procédure de création de l'EPF, figurait déjà la possibilité d'une clause libératoire permettant aux collectivités leur retrait de la structure. C'est l'objet du courrier envoyé par le Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône au Préfet de Région fin octobre 2001 qui précise : *« je souhaiterais que le décret soit modifié afin d'inclure explicitement la rédaction d'une clause libératoire permettant aux collectivités qui le désireront de permettre, en fonction de leurs contraintes économiques et budgétaires, leur retrait de la structure »*, in Archives privées.

¹²¹⁹ Direction de l'Economie et de l'Aménagement du Territoire, note de préparation du conseil d'administration du 16/06/05 de l'EPFR, in Archives personnelles.

¹²²⁰ L'affirmation du rôle de garant du partenariat institutionnel de l'Etat rejoint ici les analyses faites par Duran et Thoenig sur l'institutionnalisation de l'action collective, voir : Duran, Patrice et Thoenig, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *op.cit.*

¹²²¹ L'EPF relevait cependant de la tutelle d'un autre Ministre chargé du logement, Jean-Louis Borloo.

négocié en vue de l'horizon des élections municipales de Nice en 2008 où il est alors candidat comme l'explique P-L.S :

« Estrosi a vu qu'il ne s'en sortait pas, qu'il n'arrivait pas à avoir la création de son établissement d'une part, et d'autre part à ce moment-là est apparue l'Opération d'Intérêt National de la Plaine du Var, ce qui a déporté son intérêt plutôt sur la Plaine du Var et il a dû se dire : 'Bon, il n'y a pas d'enjeu particulier à continuer à se battre sur ce terrain-là...' »¹²²².

En effet, suite à sa nomination au ministère où il reste de juin 2005 à mai 2007, Christian Estrosi obtient le montage d'un Etablissement Public d'Aménagement (EPA) à Nice : au moment même où il accède à la magistrature municipale niçoise en mars 2008, l'EPA des Plaines du Var est créé officiellement par un décret du 30 juillet 2008, établissement dont l'EPF assure aujourd'hui la maîtrise foncière.

De même, pour le Département des Bouches-du-Rhône l'horizon des municipales à Marseille semble avoir provoqué un changement de regard sur l'EPF comme le prédisait déjà un article de *La Provence* dès juillet 2004 :

« On peut donc se demander si les conseils généraux, notamment celui des Bouches-du-Rhône, pourront se payer le luxe de rester longtemps hors du jeu d'une institution qui peut peser lourd dans une élection municipale... Car Jean-Noël Guérini paraît bien placé pour briguer la tête de liste de la gauche aux municipales 2007 à Marseille et Michel Vauzelle a déclaré que le Président de la Région ne pouvait pas se désintéresser de ce scrutin... »¹²²³.

De fait, l'approche des municipales semble également avoir modifié l'intérêt du Président Guérini vis-à-vis de l'EPF comme en témoigne une note interne des services du Département au Président en date du 21 novembre 2006 faisant précisément le point sur les actions conduites en faveur du logement social à Marseille par l'EPF PACA (notamment sur l'important projet des Docks libres). L'alliance inter-départementaliste n'aura donc pas résisté aux intérêts politiques locaux à l'approche des élections municipales de 2008.

C'est aussi avec les municipales en ligne de mire que les maires des Bouches-du-Rhône contestent l'interdiction départementale de travailler avec l'EPF, provoquant le délitement de la coalition Département/communes. Cet effritement est noté par plusieurs interlocuteurs qui rapportent à titre d'exemple la situation contradictoire de l'un d'entre eux, Hervé Chérubini, Maire de Saint-Rémy de Provence et Vice-Président du Conseil général, ayant à ce titre exercé les fonctions d'administrateur de l'EPF dont il a assuré la Présidence de 2003 à 2004 :

« Cherubini lui-même me l'a dit, Cherubini m'a dit : « Comme [ancien] Président de l'EPF c'est dommage que je n'ai pas le droit de faire appel à l'EPF »¹²²⁴.

« Aun moment Cherubini m'a dit : 'J'ai besoin de vous mais je ne peux pas parce que sinon je vais me fâcher avec mon Président' »¹²²⁵.

¹²²² Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 23.

¹²²³ Thierry Noir, « Le torchon brûle entre Vauzelle et Guérini », *La Provence* 9 juillet 2004.

¹²²⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 23.

¹²²⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 22.

C'est sans doute cette situation inconfortable qui explique sa démission par lettre en date du 8 juin 2006 de son mandat d'administrateur de l'EPF où il déclare au Président Guérini qu'il « *ne souhaite plus assumer cette représentation* »¹²²⁶. La pression des maires en faveur d'un changement de position départementale est confirmée par C.B Directeur de l'Economie et de l'Aménagement du Territoire au Département des Bouches-du-Rhône :

*« Je crois qu'il y a eu des données objectives (...) on connaît des Maires qui... lorsque l'EPF s'est mis en place et que le Conseil général a refusé (...) je pense que les Maires, Conseillers généraux qui avaient des opérations en cours ou qui avaient des projets d'opérations à faire passer, ils ne souhaitaient pas que l'on entre dans une période de glaciation trop longue »*¹²²⁷.

La proximité des échéances municipales a donc augmenté l'impatience des Maires qui voyaient par ailleurs l'impossibilité d'une alternative départementale. Par conséquent, Jean-Noël Guérini a donc du revoir sa position et accepter de négocier son retour dans l'EPF PACA sous des modalités acceptables.

3.3. L'arrangement institutionnalisé

C'est dans ce contexte que se met en place un « arrangement institutionnalisé »¹²²⁸ au cours du dernier trimestre 2006 prévoyant un conventionnement spécifique et un changement de présidence acceptable par les parties.

Une convention est ainsi adoptée par le conseil d'administration de l'EPF le 30 novembre 2006 et par délibération du Conseil Général des Bouches-du-Rhône le 22 décembre 2006. Elle prévoit d'affecter d'ici le 31 décembre 2010, date d'échéance du Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) de l'EPF, 80% des ressources provenant de la TSE, perçue dans le périmètre départemental au bénéfice des opérations réalisées dans le département. Elle précise dans son article 4 qu'« *un comité de suivi de la convention sera réuni, sur l'initiative de l'EPF PACA, avant chaque conseil d'administration ou Bureau et au moins deux fois par an. Il rassemblera les représentants du Département des Bouches-du-Rhône et de l'EPF PACA. Le comité de suivi procédera à une analyse des projets d'intervention et des évolutions souhaitables dans le cadre de cette convention ou à l'élaboration de propositions d'évolution de la convention elle-même à soumettre aux instances délibératoires des deux partenaires [ainsi qu'] au bilan régulier et à l'évaluation des actions engagées* »¹²²⁹. Il s'agit donc d'une départementalisation *a minima* de l'EPF comme le reconnaît C.B Directeur de l'Economie et de l'Aménagement du Territoire au Département des Bouches-du-Rhône :

¹²²⁶ Lettre d'Hervé Cherubini en date du 8 juin 2006, in Archives privées.

¹²²⁷ Entretien C.B et V.G, 12/07/2012 p. 28.

¹²²⁸ Nous empruntons cette expression à Duran et Thoenig qui le caractérisent ainsi : « *Les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective tels qu'ils apparaissent dans les politiques constitutives, par exemple, reposent sur un principe de coopération obligatoire. L'enjeu devient donc la construction de réseaux susceptibles d'être mobilisés pour résoudre des problèmes ad hoc. Cette coopération obligatoire conduit à la communication obligatoire* », Voir, Patrice Duran et, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *op.cit.*, p. 603.

¹²²⁹ Convention de partenariat entre le département des Bouches-du-Rhône et l'Etablissement Public Foncier de PACA, in Archives privées.

« Ce fléchage (...) a consisté à dire que finalement il faut considérer l'EPFR comme la somme de six EPFD qui seraient regroupés et qui auraient décidé de dégager 20% de leurs moyens à des actions de mutualisation pour les affecter (...) aux besoins de départements dont la ressource ne serait peut-être pas suffisante, c'est-à-dire je régionalise 20% de l'action et je laisse le soin à une instance supérieure, supérieure au niveau territorial, la Région par exemple, pour assurer avec ces moyens dégagés une péréquation au niveau régional et une action par exemple au profit de territoires alpins qui auraient besoin de cette action et qui sur leur territoire ne dégageraient pas au titre de la taxe les moyens suffisants. C'est-à-dire, j'obtiens l'assurance que 80% de la taxe perçue sur les Bouches-du-Rhône vont être employés dans les Bouches-du-Rhône c'est-à-dire que je vais, entre guillemets, départementaliser l'usage de 80% de la taxe. Donc ce qui est un moyen de dire : « J'obtiens quand même que les spécificités puissent être traitées (...) » c'est le consensus qui a été trouvé pour permettre à tout le monde de se retrouver »¹²³⁰.

Cette spécification départementale revient à préciser la règle d'équité mentionnée précisée dans le règlement intérieur de l'EPF¹²³¹ rédigé suite aux préconisations de la mission de préfiguration qui prévoyait qu'à l'issue de la période d'un PPI, chaque territoire départemental au sein de la région PACA ait bénéficié d'interventions dont le montant ne saurait être inférieur aux recettes en provenant. On le voit, cette spécification départementaliste doit donc être relativisée puisqu'elle est inférieure à ce que prévoyait initialement la mission de préfiguration. De même si un comité de suivi de la convention est instauré, il ne s'agit en rien d'un comité départemental d'engagement décisionnaire contrôlant l'application annuelle de ce principe. Le dispositif qui aurait permis de départementaliser le fonctionnement de l'EPF en confiant le contrôle des opérations aux conseillers généraux est abandonné et remplacé par un dispositif de déclinaison départemental du PPI largement symbolique.

De même, le compromis politique sur le changement de présidence est d'un coût marginal pour la Région puisqu'il se traduit par le départ de S.A et son remplacement par Michel Vauzelle, Président de Région comme l'explique la principale concernée :

« Donc la réconciliation (...) ça ne pouvait pas rester moi puisque j'étais l'emblème (...) j'étais là pour ça, c'était moi qui représentait la Région. (...) Il fallait bien qu'il y en ait un des deux, ils n'allaient pas mettre Guérini Président de l'EPFR donc ça a été Vauzelle. Le temps de...(...) il n'avait pas souhaité particulièrement mais c'était comme ça. (...) Ce n'était pas fait pour ça. Si vous devez siéger dans tous les conseils d'administration vous n'en finissez plus »¹²³².

Le prix à payer pour le retour du Conseil général des Bouches-du-Rhône au sein de l'EPF PACA a donc été l'éviction de S.A de la présidence de l'EPF. La candidature du Président de Région a donc été une solution de sortie de crise imposée par la situation comme le confirme par ailleurs P-L.S le Directeur Général de l'EPF PACA :

« Le fait que ce soit le Président du Conseil régional qui prenne la Présidence de l'EPF a été accepté par les Présidents des Conseils généraux en disant : 'Bon, si c'est le Président du Conseil régional on est d'accord'. Une espèce de garantie de neutralité qu'apportait le fait que ce soit le Président de la Région. (...) je pense que pour les Bouches-du-

¹²³⁰ Entretien C.B et V.G, 12/07/2012, pp. 3-4.

¹²³¹ Il s'agit désormais de l'article 15 du règlement intérieur qui précise concernant l'application de ce principe que « l'EPF fera en sorte que cet objectif soit atteint, en terme d'engagement de conventions opérationnelles, par périodes avec suivi annuel ».

¹²³² Entretien S.A, 07/02/2012, p. 15.

Rhône c'était un accord politique préalable à la campagne présidentielle¹²³³. Après donc Vauzelle a pris la présidence, et ça a effectivement calmé le jeu. Les deux Départements sont revenus et on a pu travailler normalement »¹²³⁴.

Michel Vauzelle apparaît donc comme un point de ralliement acceptable par les Départements. Toutefois, en contrepartie de l'abandon de la présidence par S.A, Michel Vauzelle obtient la suppression de l'article du règlement intérieur relatif à la présidence tournante :

« Dans le règlement intérieur, il y avait un article sur la présidence tournante qui, ô miracle, a sauté. On l'a fait disparaître, mais en toute transparence, ça a fait l'objet d'une délibération au Conseil d'Administration, à l'arrivée de Michel Vauzelle »¹²³⁵.

La Région obtient donc l'abandon de la règle de la présidence tournante de l'EPF mais au prix d'un conflit institutionnel de près de trois ans qui démontre la difficulté de bâtir une action foncière multiniveaux régionalisée.

En conclusion de ce quatrième chapitre. L'apprentissage des normes de la négociation multi-niveaux

L'investissement de nouvelles élites réformatrices dans le gouvernement régional à la faveur de l'alternance de 1998 a profondément modifié les modes de faire de l'action foncière régionale désormais contractuelle et multi-niveaux.

La négociation d'une action foncière multi-niveaux entraîne en effet la reconnaissance d'une grandeur experte désormais érigée au rang de stratégie collective ainsi que la naturalisation d'une croyance dans les vertus de la bonne gouvernance régionale. Tout au long de ce processus de négociation, on peut ainsi identifier un processus d'apprentissage entendu comme un « travail permanent que les acteurs sociaux font sur eux-mêmes, sur leurs rôles et sur les normes d'action qu'ils impulsent ou partagent dans un monde de référence professionnelle, éthique et sociale »¹²³⁶. De ce point de vue, chacune des sections de ce chapitre a fait ressortir des types d'apprentissages correspondant à des milieux d'acteurs spécifiques¹²³⁷. Premièrement, les professionnels de l'aménagement analysés dans la première section, sont engagés dans l'apprentissage de positionnements mixtes mêlant investissements militants et techniciens permettant des reconversions statutaires efficaces grâce à la maîtrise de l'espace social intermédiaire et pluriel de l'expertise. Deuxièmement, les hauts fonctionnaires, pilotes des négociations contractuelles, font pour leur part l'apprentissage d'un travail régional organisé autour de la négociation

¹²³³ P-L.S sous-tend ici que l'accord sur l'EPF a pu être lors des primaires de 2007 un point de ralliement à la candidature de Ségolène Royale du Président de Région jusqu'alors acquis au courant fabiusien. Toutefois, nous n'avons pas plus d'éléments pour éclairer la dimension partisane du compromis politique, S.A ayant par exemple opposé une fin de non-recevoir à nos questions sur ce sujet : « ça ce sont des problèmes politiques que je n'ai pas à vous raconter », entretien S.A, 07/02/2012, p. 14.

¹²³⁴ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 22.

¹²³⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 24.

¹²³⁶ Gaudin, Jean-Pierre, *La négociation des politiques contractuelles* (dir), Paris, L'Harmattan, 1996, p. 21.

¹²³⁷ Nous nous inspirons ici sur des analyses de Jean-Pierre Gaudin sur la négociation des politiques contractuelles. Gaudin, Jean-Pierre, *La négociation des politiques contractuelles* (dir), op.cit., p. 21.

de dossiers stratégiques dans laquelle leurs ressources expertes sont mises au service d'une activité transactionnelle. Enfin, troisièmement, les élus locaux font l'apprentissage, à travers la négociation contractuelle, d'une gestion permanente des frontières des institutions et de la compétence foncière et donc des règles du jeu de l'action collective.

Par ailleurs, contrairement à l'action foncière rurale mettant en scène sa proximité au terrain, la mise en visibilité de ces milieux d'action s'effectue dans des scènes feutrées, creuset d'échanges multiples: forums et arènes de l'échelle métropolitaine, missions d'expertise ou enceinte institutionnelle du conseil d'administration de l'EPF. Ces espaces transactionnels sont ainsi des lieux qui permettent tantôt d'opposer ou de rapprocher les points de vue. Controverses, conflits mais aussi consensus et compromis les caractérisent. Au total, on voit donc se dessiner un processus de diffusion des normes expertes d'une action foncière transactionnelle par une communauté d'action foncière régionale décloisonnée aux frontières élargies.

Cette stratégie de dépolitisation par la technicisation qu'implique le recours à l'expertise est cependant significative des tensions à l'œuvre dans ce processus de décloisonnement multi- niveaux. Cristallisant les relations d'« associés-rivaux »¹²³⁸ qu'entretiennent Départements et Région depuis la décentralisation, elle recompose les relations entre politique et administration au bénéfice de cette dernière et redéfinit les modalités de cadrage du problème foncier. Les savoirs et savoir-faire requis pour la conduite de cette action foncière ainsi que les modalités de partage entre administration et politique se trouvent donc questionnés. C'est ce que nous allons voir dans le prochain chapitre.



¹²³⁸ Albert Mabilleau, *Le Système local*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Chapitre 5

Autonomisation bureaucratique et mise en forme savante du foncier

Le précédent chapitre a abordé l'émergence puis la cristallisation des règles de l'établissement public foncier PACA à l'épreuve d'une conjoncture critique caractérisée par l'opposition départementaliste. La mise en place d'une politique foncière régionale multi-niveau, dans un contexte de fortes revendications de souverainetés territoriales, questionne donc sa mise en œuvre. Il s'agit dès lors d'analyser celle-ci en s'intéressant à sa nouvelle instrumentation bureaucratique et savante.

En effet, en premier lieu cet ensemble de règles et de dispositifs d'action foncière sera analysé comme un processus de bureaucratisation¹²³⁹. Si le modèle initial de l'EPF issu des Etablissements Publics d'Aménagement des villes nouvelles s'apparentait pour une part à celui d'une « *executive agency* »¹²⁴⁰, l'on fait ici l'hypothèse que, contrairement à ses homologues anglais, celui-ci va se décentraliser à la faveur d'un contexte de décentralisation régionale spécifique¹²⁴¹. Cette trajectoire institutionnelle est le produit d'une configuration régionale qui la différencie de celle de l'agencification typique des recettes néo-managériales qui se sont diffusées dans l'appareil administratif français à la faveur des dernières séquences des politiques de réforme de l'Etat¹²⁴². Dans cette perspective, on s'attachera tout d'abord à montrer combien la gouvernance de cette agence la rapproche des établissements publics de coopération intercommunale reposant sur des consensus inter-territoriaux dépolitisant les conflits¹²⁴³ initialement cristallisés par la création de l'EPF. L'institutionnalisation de ce consensus ne fait cependant pas obstacle à la montée en puissance d'une capacité d'action du fait de la fiscalisation des ressources de l'Etablissement qui coupe l'action foncière des logiques de clientèles qui s'étaient développées à la faveur de la politique de subventions régionales décrites dans la première partie. Cette instrumentation fiscale s'accompagne d'une instrumentation procédurale¹²⁴⁴ par contrat produisant autant de « consensus

¹²³⁹ Le sociologue Max Weber a typifié au début du XX^{ème} siècle un modèle moderne d'administration bureaucratique caractérisé par trois principes déclinés en Europe occidentale sous des formes nationales : principe hiérarchique, principe d'unité et principe du secret. Voir : Max Weber, *Economie et société*, vol.I, Paris, Pocket, 1995.

¹²⁴⁰ Voir sur le sujet par exemple Jacques Chevallier, « Agencification et Gouvernance », in *Les agences, une nouvelle gestion publique ?*, Rapport du Conseil d'Etat-Etude annuelle 2012.

¹²⁴¹ Les EPA ont également évolué sous l'influence de la décentralisation des politiques urbaines : voir Christelle Morel-Journel, Gilles Pinson, « Les établissements publics d'aménagement entre intégration locale et gouvernement à distance. Le cas de l'EPA de Saint-Étienne », *Communication au Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, 2011, Strasbourg.

¹²⁴² Voir notamment sur ce sujet les travaux de Renaud Epstein sur l'ANRU. Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, collection Gouvernances, Paris, 2013.

¹²⁴³ Sur la dépolitisation intercommunale, voir : Fabien Desage et David Gueranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

¹²⁴⁴ L'instrumentation procédurale se rattache aux politiques constitutives c'est-à-dire aux politiques marquées par une contrainte collective indirecte. Dans ce type de politique, les autorités publiques édictent des règles sur les règles ou sur le pouvoir, elles fixent les procédures à suivre par les acteurs. Elles se traduisent ainsi souvent comme dans le cas de la politique foncière régionale, par la création de nouveaux cadres institutionnels. Voir Hassenteufel, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2009, p. 11.

opératoires »¹²⁴⁵ articulés autour de la figure standard du projet. Enfin, cette instrumentation est indissociable des équipes pluridisciplinaires de l'établissement – et notamment de ses cadres – qui en déploient les usages pour revendiquer une autonomie professionnelle que la catégorisation administrative d'EPF tend à naturaliser (section 1).

Cette mise en administration de la catégorie foncière s'accompagne d'un investissement savant et politique des institutions régionales qui tentent de redéfinir à leur profit les frontières entre administration et politique héritées des politiques foncières de guichet. Cette entreprise de construction d'un « savoir de gouvernement »¹²⁴⁶ sur le foncier mobilisant l'expertise des études foncières sera analysée d'abord comme un mode de légitimation ajusté aux contraintes d'une compétence foncière « interstitielle »¹²⁴⁷. La mobilisation régionale de cette expertise est ensuite un mode de qualification professionnelle des acteurs¹²⁴⁸, le savoir foncier étant transformé en savoir-faire professionnel, ce qui nécessite d'envisager la régionalisation comme un espace de circulation des normes professionnelles. Enfin, le recours à ce savoir de gouvernement alimente une conception technocratique de l'action foncière visant à redéfinir ses prérogatives et à lui permettre l'appropriation de certains domaines d'action publique, bien que cette stratégie de technicisation se heurte à un certain nombre de limites (section 2).

Section 1. La mise en administration du foncier : l'établissement public foncier PACA, une agence régionalisée ?

Nous faisons l'hypothèse que la mise en place de l'Etablissement Public Foncier PACA doit être entendue comme une nouvelle « institution-instrument » qui permet de matérialiser et d'opérationnaliser la catégorie foncier et de la mettre à distance de ses clientèles locales. Cette nouvelle instrumentation nous proposons de la qualifier d'agence régionalisée pour mieux souligner la spécificité de sa trajectoire. S'il s'agit formellement d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) d'Etat. Nous proposons ici de nous affranchir de cette catégorisation juridique afin de mieux faire ressortir la spécificité de son fonctionnement concret qui le singularise par rapport aux autres établissements de sa catégorie en soulignant son caractère régionalisé. Cette caractéristique n'est pas une donnée, elle est le fruit d'une construction des acteurs politiques et

¹²⁴⁵ Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2007, p. 216.

¹²⁴⁶ Voir Philippe Bongrand *et al.*, « Introduction » Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », *Gouvernement et action publique*, 2012/4 n°4, pp. 7-20.

¹²⁴⁷ Le foncier n'étant pas attribué par la loi à un niveau de collectivités, il relève de l'exercice de la clause générale de compétence, composante du principe de libre administration. Dans sa décision du 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, le Conseil d'Etat a jugé que cette clause était limitée, pour reprendre l'expression de la Direction Générale des Collectivités Locales, à « l'interstitiel » que la loi laisse. En d'autres termes, et selon l'article L.1111-4 du Code Général des Collectivités Territoriales, « Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi ».

¹²⁴⁸ Sur l'instrumentalisation de l'expert voir notamment : Cécile Robert, « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, 2003.

administratifs qui mettent en œuvre cette instrumentation et qu'on analysera à travers quatre caractéristiques saillantes.

L'agence régionalisée est d'abord fondée sur l'institutionnalisation d'un consensus dépolitisant que l'on envisagera comme un travail politique de neutralisation des conflits visant à fabriquer des compromis inter-territoriaux (1). Cette technicisation de l'agence régionalisée va permettre au couple dirigeant Directeur Général/Président de faire accepter la fiscalisation progressive des ressources de l'Etablissement assurant ainsi la montée en puissance de sa capacité d'intervention en même temps que son autonomisation vis-à-vis des clientèles locales (2). Cette instrumentation fiscale se double d'une instrumentation procédurale multi-niveaux de type contractuelle consolidant les consensus inter-institutionnels par les « consensus opératoires » du projet (3). Cette rationalisation procédurale de l'action foncière régionale alimente une revendication professionnelle d'autonomie portée par ses cadres dirigeants qui tentent ainsi de s'affranchir de leur tutelle en négociant les frontières d'un nouveau domaine d'action que naturalise la catégorie d'établissement public foncier consacrée en 2005 par la loi Borloo (4).

1. L'effacement des élus face aux techniciens

En s'inscrivant dans la perspective ouverte par les travaux de Fabien Desage et David Guéranger¹²⁴⁹, nous envisagerons ici combien l'Etablissement Public Foncier PACA institutionnalise un régime de consensus aux effets dépolitisants. Il s'agit tout d'abord d'interroger la fabrique de ce consensus en s'intéressant aux entrepreneurs, normes et règles qui ont institutionnalisé ce consensus (1). Il s'agit ensuite d'en analyser les effets dépolitisants en focalisant sur les pratiques institutionnelles qui filtrent les conflits, rendent coûteuses les prises de positions conflictuelles et *in fine* socialisent les élus aux bonnes pratiques de l'action foncière (2).

1.1. La fabrique d'un consensus régional

La fabrique de ce régime consensuel fait suite à une intense phase de politisation abordée dans le chapitre précédent où l'EPF PACA était placé au cœur des concurrences institutionnelles entre Région et Départements. La construction de ce consensus n'est donc pas une donnée initiale, elle a été d'abord l'œuvre de hauts-fonctionnaires régionaux rompus aux pratiques de négociation qui ont imposé un gouvernement multi-niveaux caractérisé par une forte interdépendance des parties. Ces pratiques ont ensuite essaimé auprès des élus régionaux qui, confrontés aux limites d'une politisation conflictuelle, ont institué le compromis comme norme de gouvernement. Enfin, ce régime repose sur des règles

¹²⁴⁹ Comme le soulignent Desage et Guéranger, la dépolitisation ne signifie pas pour autant qu'il s'agisse d'un travail a-politique. Bien au contraire, la dépolitisation doit être appréhendée comme une activité politique déplaçant les règles et comportements institutionnels. Voir Fabien Desage et David Guéranger, *op.cit.*

départementales de juste retour qui consacre le pouvoir des maires au détriment d'une autonomie régionale.

a) Des fonctionnaires régionaux à l'origine du consensus

Si l'on a déjà évoqué dans le chapitre 4 le régime dit de « tutelle rapprochée » mis en place par le Préfet afin de sortir de la crise institutionnelle entre les élus régionaux d'une part et les élus Marseillais et Niçois d'autre part, l'on a en revanche peu analysé le rôle joué par les fonctionnaires dirigeants de la préfecture et de l'EPF. Il s'agit donc ici de s'intéresser à la spécificité de ces cadres dirigeants régionaux qui tirent leur légitimité de ce rôle d'interface entre administration et politique en revenant sur leur appréhension du cadre institutionnel de l'EPF.

De fait, dès l'origine, la création d'un établissement public foncier d'Etat est interprétée par ses dirigeants comme une volonté des autorités ministérielles de construire un cadre d'échange s'imposant aux acteurs locaux. C'est ainsi que P-L.S, le Directeur Général de l'EPF PACA présente l'intérêt de la solution de recourir à un EPF d'Etat plutôt qu'à un EPF local comme cela se pratique en Rhône-Alpes :

« L'Etat s'est positionné sur des échelles plus importantes, où il était difficile de faire émerger les consensus locaux. Et, comme il est difficile de faire émerger les consensus locaux, seule la formule de l'Etat permettait de passer puisque vous savez que pour créer un EPF local il faut que toutes les collectivités adhèrent à l'EPF dans les mêmes formes, il faut qu'il y ait une unanimité. Alors que dans le cas d'un EPF d'Etat, il y a une consultation qui est faite, les collectivités s'expriment, donnent leur avis, mais le Gouvernement tranche »¹²⁵⁰.

Ce qui témoigne de l'intériorisation du consensus comme conduite de rôle. La légitimité de Directeur Général de l'EPF découle par là même de sa capacité à produire des consensus locaux, à enrôler les élus dans cette institution foncière de type procédurale¹²⁵¹ que constitue l'EPF. Contrairement à la figure du DGS politisé¹²⁵², ce travail de courtier de l'action publique l'oblige à se tenir en retrait de son président comme le souligne P-L.S :

« On essaie de se voir tous les mois [avec la présidente] (...) pour regarder un peu ce qui se passe, échanger, préparer les ordres du jour du CA, traiter les sujets éventuels qui peuvent poser problème (...) préparer les réponses. (...) Les orientations (...) c'est le Conseil d'Administration. Le DG a évidemment un pouvoir important par derrière »¹²⁵³.

Ce passage est illustratif du rôle tenu par le DG de l'EPF qui se présente comme un acteur agissant dans l'ombre de sa présidente, n'intervenant dans les coulisses que « par derrière » afin de mieux s'en tenir à

¹²⁵⁰ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 2. Cette conception de l'EPF est explicitement affirmée dès le rapport de préfiguration de décembre 2000 qui insiste sur le fait que : « L'objectif de fonctionnement en consensus est partagé. L'EPF est perçu comme un 'outil technique' destiné à permettre la traduction consensuelle et organisée des grandes politiques publiques d'aménagement du territoire », Alain Bartoli, Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Décembre 2000, p. 87.

¹²⁵¹ On entend par là des politiques publiques où « les autorités publiques édictent des règles sur la règle sur le pouvoir ; elles fixent en quelque sorte des procédures à suivre que doivent respecter l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique. Le plus souvent ces politiques se traduisent aussi par la création de nouveaux cadres institutionnels. » Patrick Hassenteufel, Sociologie politique: l'action publique, Armand Colin, 2009, p. 11.

¹²⁵² Olivier Roubieu, Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales, op.cit.

¹²⁵³ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 24.

une apparente neutralité. Cette distanciation vise à préserver son rôle de facilitateur du consensus par l'anticipation des différends éventuels, l'information des problèmes ou encore la proposition de solutions.

Dans ce travail de médiation, le Directeur Général de l'EPF dispose d'un auxiliaire incontournable: le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR). On a déjà souligné le rôle joué par les services de la Préfecture de Région lors de l'arbitrage ministériel en faveur de la présidence régionale. Il est ici confirmé par P-L.S qui souligne leur rôle d'interface interministériel :

« Les contacts avec le SGAR sont des contacts beaucoup plus institutionnels parce que le Préfet assiste au Conseil d'Administration, est l'autorité qui contrôle (....) c'est-à-dire que l'on ne peut rien faire sans l'accord du Préfet. Mais on a des relations régulières avec le SGAR, notamment pour la préparation des Conseils d'Administration. (...) l'organisation des services de l'Etat est beaucoup plus compliquée que celle des services de la Région. On n'a pas de réunions régulières avec l'ensemble des services de l'Etat. On a des contacts (...) et de l'ensemble de ces contacts il remonte de ci ou là des accords, des désaccords, puis on progresse comme ça. (...) Et le SGAR c'est un peu l'endroit où l'on peut arriver à faire des synthèses »¹²⁵⁴.

Les agents du SGAR doivent ainsi produire des « synthèses » c'est-à-dire veiller à produire des consensus inter-institutionnels. Ils entretiennent de ce fait des contacts réguliers avec l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales. La compétence de ces cadres préfectoraux se mesure ainsi à leur capacité à prévenir les conflits et à trouver des arrangements, ce qui rapproche leur métier de celui de collaborateur de cabinet. C'est ce qu'explique dans l'extrait suivant F.M, chargée de mission au SGAR en charge du suivi de l'EPF et auparavant chef de service à la Direction Régionale de l'Equipeement PACA :

« [Mon métier] est plus stratégique c'est-à-dire (...) plus politique (...) c'est un travail différent, c'est un travail plus de Cabinet, ou de conseillers techniques, on essaie d'analyser un peu et d'avancer là-dessus avec nos partenaires. (...) c'est un travail où il faut arriver à échanger avec tout le monde, au bon niveau, pas en faire trop, enfin laisser chacun dans son rôle, mais avoir quand même des échanges, et de façon à faire en sorte que ça avance quoi. Tout en laissant à chacun la possibilité de prendre les positions qu'il doit prendre »¹²⁵⁵.

A l'appui de cette description de ses activités, F.M évoque le travail de rapprochement des points de vue institutionnels qu'elle mène en vue de mettre en place la nouvelle composition du conseil d'administration de l'établissement public foncier où elle s'efforce de relayer le travail de négociation mené par le DG de l'EPF. L'on retrouve ici l'ambivalence du rôle des services préfectoraux formellement en charge du contrôle et réalisant pratiquement un travail de conseil et de médiation entre élus locaux¹²⁵⁶.

¹²⁵⁴ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 25.

¹²⁵⁵ Entretien F.M, 08/02/2012, p. 8.

¹²⁵⁶ Ce rôle est analysé en détail par le CSO dans les années 1970 qui a formulé à cet égard le modèle de la régulation croisée.

Les cadres du SGAR (Secrétaire Général et Chargés de mission) et ceux de l'EPF (DG et DGA) peuvent être assimilés à la figure idéale-typique du courtier de l'action publique proposée par Nay et Smith¹²⁵⁷. Que ce soit en période de conjoncture critique comme dans celle du fonctionnement concret des administrations régionales, ces fonctionnaires vont jouer un rôle déterminant dans la fabrication des consensus et rendre possible par leur action la diffusion d'une nouvelle norme de gouvernement : le compromis.

b) Le compromis comme norme de gouvernement

L'observation des conseils d'administration ainsi que les références mobilisées par les participants à ces assemblées témoignent de la célébration d'un mode de gouvernement consensuel.

La célébration de la « gouvernance consensuelle »¹²⁵⁸ jalonne les discours des dirigeants ainsi que les réunions institutionnelles de l'EPF. Les propos de la présidente de l'EPF, la Vice-Présidente à l'Aménagement du Territoire à la Région, est un exemple typique de célébration de cette « gouvernance consensuelle » et « partenariale » :

« La principale caractéristique de l'EPF c'est d'être un outil avant tout partenarial, c'est ce qu'il ne faut pas oublier, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, certes c'est la Région qui préside cet établissement public, mais elle le préside dans le cadre d'un accord tacite avec les autres administrateurs (...) j'essaie d'incarner cette gouvernance (...) dans une approche très consensuelle de cet outil et très partenariale. Et donc j'essaie de faire en sorte que toutes les décisions importantes qu'est amené à prendre l'EPF (...) doivent donner lieu à des débats préalables avec chacun des administrateurs pour aboutir à des décisions qui sont consensuelles, parce que moi depuis que j'y siége, l'ensemble des décisions prises par l'EPF ont été prises dans un consensus et à l'unanimité. (...) c'est vrai que quand j'ai récupéré cette présidence ça a été l'un des premiers défis, c'est-à-dire de montrer aux autres administrateurs, notamment à ceux qui sont issus des six départements de la région (...) y compris les élus des Conseils généraux qui ne sont pas de la même couleur politique que la Région, que je n'allais pas utiliser l'EPF et que ce n'était pas du tout l'objet... le souhait du Président de la Région que d'utiliser l'EPF comme un outil politique. L'EPF c'est un outil consensuel qui doit être au service des territoires et des habitants. Et donc après on est tous dans le même bateau et on a tous intérêt à faire en sorte qu'il soit le plus efficace possible dans ses modes d'intervention »¹²⁵⁹.

L'on mesure à travers ces propos combien le consensus est ici le produit d'un travail politique visant à dépolitiser l'institution pour la mettre à l'écart des conflits institutionnels qui ont pu freiner son fonctionnement. L'unanimité des votes, le consensus le plus large possible et « l'efficacité » apparaissent comme les étalons de mesure de cette entreprise politique comparée à la conduite d'un « même bateau », le débat politique étant assimilé, si l'on file la métaphore, à un évènement imprévisible menaçant de faire chavirer l'opération.

Ce récit sacralisant la norme du compromis apparaît également de manière récurrente lors de deux observations réalisées *in situ* en 2012 à l'occasion du conseil d'administration du 22/03/2012 et de la

¹²⁵⁷ Voir : Olivier Nay et Andy Smith, « Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique », *Economica*, 2002.

¹²⁵⁸ Expression employée par la vice-présidente Cécile Helle lors des 10 ans de l'EPF le 28/09/2012.

¹²⁵⁹ Entretien C.H, 29/02/2012, pp. 4-5.

célébration des 10 ans de l'EPF le 28 septembre 2012. Ces deux événements nous ont permis de constater que la célébration du consensus institutionnel est alors principalement le fait du Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR) qui l'évoque d'abord à trois reprises lors du conseil de mars 2012 à l'occasion du débat sur la modification de la composition du conseil d'administration puis ensuite lors de l'anniversaire de l'EPF qu'il définit comme un « *lieu de consensus* ». Le haut fonctionnaire représentant le Préfet de Région joue ainsi le rôle de gardien de cet ordre institutionnel consensuel qu'il s'efforce de naturaliser (« *on a toujours travaillé ainsi* ») et qu'il attache à la continuité de l'établissement.

Par ailleurs, au-delà du récit de la « *gouvernance consensuelle* », celle-ci s'incarne également dans des rites et des pratiques d'institution. Au titre des « rites d'institution »¹²⁶⁰, on peut citer par exemple la « *tournée départementale* »¹²⁶¹ effectuée par chaque nouveau président de l'EPF à destination des Présidents de Conseil Généraux et de leurs administrateurs qui s'efforcent de manifester sa capacité – et celle de la Région – à rassembler, une fois élu. L'on peut évoquer ici à nouveau l'évènement organisé pour l'anniversaire des 10 ans de l'EPF associant des témoignages d'élus de toutes sensibilités partisanes et mettant en avant la « *prise de conscience collective* »¹²⁶² qu'à engendré la création l'EPF au bénéfice d'un « *mode de gouvernance partagée* »¹²⁶³ célébré par un large panel d'experts réputés tels qu'Alain Lipietz, ou Vincent Renard dans un lieu emblématique du renouvellement urbain, à Marseille le silo d'Arenc¹²⁶⁴. Au-delà des « rites », des pratiques d'institution participent également de cette gouvernance consensuelle ainsi que nous avons pu l'observer lors du conseil d'administration du 22 mars 2012 tenu dans la grande salle solennelle du rez-de-chaussée de l'hôtel Noailles sur la Canebière dans un entre-soi feutré et courtois où l'opposition aux dossiers apparaît déplacé. Le déroulement de l'ordre du jour ne laisse aucune place à l'imprévu et la procédure du vote apparaît symbolique, la présidente se contentant de demander s'il ya des voix contre, l'ensemble des projets de délibération étant voté l'unanimité sans aucune opposition de nature partisane ou institutionnelle. Toutefois, l'ordre du jour fait clairement apparaître une hiérarchie entre dossiers politiques et techniques. Les 14 dossiers dits « *opérationnels* »

¹²⁶⁰ Pierre Bourdieu. « Les rites comme actes d'institution », in *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, juin 1982. Rites et fétiches. pp. 58-63.

¹²⁶¹ Cette expression est de C.H qui explique ainsi la logique de la tournée départementale : « *Donc c'est ça [le consensus] qui m'a amené en fait, dans les premières semaines où j'ai été Présidente de cet établissement, à aller à la rencontre de l'ensemble des Présidents des Départements de la région ; de les rencontrer d'abord en tête à tête et ensuite avec les élus administrateurs de l'EPF pour refaire un point avec eux, et à la fois leur dire : 'Voilà comment moi je conçois l'EPF. Voilà quelles sont ses priorités dans un court terme et dans un moyen terme. Voilà quels vont être les enjeux qui vont se poser. Moi j'ai besoin de vous entendre sur la façon dont vous vous percevez l'EPF, est-ce qu'il répond à vos attentes, est-ce qu'il ne répond pas à vos attentes, et s'il n'y répond pas quels sont points sur lesquels on pourrait améliorer. Et pour vous, par rapport justement aux priorités et aux enjeux qui vont se poser dans les semaines qui viennent quels sont... quelle est la position... comment vous vous positionnez par rapport à ça ?' »*, Entretien C.H, 29/02/2012, p. 5.

¹²⁶² Expression de C.H lors des 10 ans de l'EPF, 28/09/2012.

¹²⁶³ Expression d'Etienne Crépon, Directeur de l'Habitat de l'urbanisme et des paysages au Ministère, lors des 10 ans de l'EPF, 28/09/2012.

¹²⁶⁴ Il s'agit de la réhabilitation, à Marseille, d'un silo à grains en salle de spectacle qui s'inscrit dans l'opération Euroméditerranée et plus précisément dans la construction d'un nouveau front de mer renouvelant l'interface ville-port autrefois caractérisé par l'implantation d'activités industrialo-portuaires et désormais consacré à la vie récréative et tertiaire de la métropole marseillaise.

font ainsi l'objet d'une présentation succincte par le Directeur Général et ne donnent lieu à aucun débat ; de même que le vote des mesures d'ordre financier et comptable ainsi que les décisions déléguées au Directeur Général (préemption et transaction). Les seuls débats ont lieu à propos de sujets que l'on pourrait qualifier de politiques : la difficile application de la loi SRU en PACA et la modification de la composition du CA. Ce dernier point est particulièrement débattu et suscite une coalition inter-partisane, l'ensemble des élus départementaux et régionaux toutes tendances partisanes s'élevant unanimement contre le projet proposé par le Directeur Général visant à abaisser le nombre d'administrateurs départementaux et régionaux au bénéfice d'administrateurs communautaires, seules les conseillères de Marseille et de Nice étant favorables à cette évolution en raison du poids important de ces deux EPCI. Face à cette opposition la Présidente propose alors la création d'un groupe de travail avec un représentant par département et un représentant de la Région qui permette de trouver un accord qui soit « *un entre-deux* », c'est-à-dire un compromis. La seule opposition partisane porte donc sur un point non décisionnel, à savoir la présentation de l'Atlas Régional de l'Habitat de la DREAL accompagnée d'une intervention du directeur de l'AROHLM PACA et Corse sur les « *chiffres clés de l'immobilier social* » qui fait le point sur la mauvaise application de la loi SRU en PACA¹²⁶⁵. Ce sujet suscite l'intérêt des élus et donne lieu à un court débat partisan droite/gauche sur le décalage constaté entre la programmation et la réalisation des logements sociaux, à l'initiative du conseiller général socialiste du Var, le sénateur Pierre-Yves Collombat. Cet exemple qu'il nous a été donné de voir confirme les propos de H.A, administrateur de l'EPF pour le compte du Conseil général du Var :

« Il y a peu de sujets qui ne sont pas consensuels (...) Après il y a des débats de fonds (...) c'est plus du débat politique qui n'a pas d'incidence sur le fonctionnement de l'EPF »¹²⁶⁶.

Cette exception confirme donc la règle du consensus comme norme de gouvernement qui imprègne à la fois les discours, les rites et les pratiques de cette institution.

c) Des consensus négociés : le « juste retour départemental » et le pouvoir des maires

Après avoir retracé le rôle déterminant d'un groupe de cadres dirigeants régionaux dans la promotion d'une norme de gouvernement qui imprègne désormais son fonctionnement, il s'agit ici de revenir sur le contenu de ces arrangements inter-partisans et inter-institutionnels. Dans ces accords de gestion, deux points d'entente nous paraissent déterminants : la règle départementale dite du « *juste retour* » et la primauté accordée aux maires dans la maîtrise foncière de leur territoire.

La départementalisation de l'action de l'EPF apparaît en premier lieu comme un objectif constant de la coalition départementale afin de neutraliser la dimension régionale du nouvel outil. Dès la

¹²⁶⁵ Sur les 150 communes soumises à la loi SRU en PACA, 138 ne respectent pas le rythme triennal de production de logements sociaux.

¹²⁶⁶ Entretien H. A, 03/10/2012, p. 5.

consultation menée dans le cadre du rapport de préfiguration, l'on peut trouver une mention de ce principe d'action qualifié de principe dit d'« équité » :

« Ces deux principes [mutualisation des moyens et principe dit « d'équité »] demeurent très liés dans l'esprit de tous les départements. Le retour concerne les recettes de l'établissement public foncier provenant systématiquement des territoires départementaux »¹²⁶⁷.

La départementalisation de l'affectation du produit de la Taxe Spéciale d'Équipement (voir supra) apparaît comme la contrepartie de la mutualisation régionale des moyens. On s'en souvient, la détermination de cette liaison a fait l'objet du compromis de sortie de crise entre les Départements métropolitains et la Région négocié en 2006 et formalisé dans les conventions départementales et l'article 15 du règlement intérieur du CA de l'EPF, lesquels prévoient que 80% des ressources provenant de la TSE perçue dans le périmètre départemental soient affectés au bénéfice des opérations réalisées dans le département. Dans cette perspective, la régionalisation de la ressource ne concerne que 20% du total et apparaît comme une forme de péréquation neutralisant le pouvoir d'arbitrage régional. L'intérêt des administrateurs départementaux se limite ainsi quasi-exclusivement au respect de la règle qu'ils qualifient de « *juste retour* » c'est-à-dire aux opérations réalisées dans leur département comme l'explique H.A, première Vice-Présidente de l'EPF¹²⁶⁸ et Conseillère générale du Var :

« (...) Il n'y a pas d'opposition, c'est un outil, chaque Département, chaque collectivité après conventionne comme elle veut (...) et en général on n'a pas de critique sur les dossiers des autres Départements (...) c'est un consensus (...) ».
« Les discussions [au CA] sont faites territoire par territoire (...) chacun défend son département. Nous avons donné deux sièges à l'opposition, à deux conseillers généraux de l'opposition et quatre à la majorité, qui siègent à l'EPF et nous parlons d'une même voix, pour le département du Var »¹²⁶⁹.

La force des arrangements inter-partisans apparaît bien dans cet extrait qui témoigne de la primauté de la défense de la cause départementale sur toute autre logique¹²⁷⁰ et sur la volonté de neutraliser l'institution en la qualifiant d'« outil ». Cette naturalisation technicienne traduit une volonté de dépolitisation qui s'accompagne d'un faible intérêt des élus départementaux pour les objectifs fonctionnels de la nouvelle instance, la production de foncier au service de la mixité sociale et du renouvellement urbain. L'intérêt des conseillers généraux se limite donc aux conséquences institutionnelles et politiques de la nouvelle institution telles que les contreparties financières ou la représentation au CA. Par ailleurs, cet intérêt limité est confirmé par le peu d'implication des

¹²⁶⁷ Alain Bartoli, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Décembre 2000, p. 87.

¹²⁶⁸ Le titre de première Vice-présidente est honorifique et ne comporte pas de rétributions matérielles comme d'ailleurs l'ensemble des fonctions d'administrateurs. Concrètement, comme le dispose l'article 7 du règlement intérieur, les Vice-présidents suppléent dans l'ordre de leur nomination la Présidente en cas d'absence ou d'empêchement.

¹²⁶⁹ Entretien H.A, 03/10/2012 p. 5 puis p. 10.

¹²⁷⁰ Cette rationalité départementaliste est confirmée par C.H présidente du CA de l'EPF : « les administrateurs le seul souci qu'ils ont (...) les administrateurs(...) du Conseil général des Bouches-du-Rhône (...) [c'est] de bien vérifier que l'EPF intervient autant dans les Bouches-du-Rhône que dans les autres Départements, notamment... et autant au regard du poids démographique du CG des Bouches-du-Rhône », Entretien C.H, 29/02/2012 p. 7.

Présidents des Conseils généraux au sein du Conseil d'administration comme en témoignent les propos de la Vice-Présidente du Conseil général du Var :

« (...) [le Président] rencontre peut-être une fois par an l'EPF dans une instance qu'il met en place (...) il a rencontré C.H. [la Présidente de l'EPF] en faisant venir à cette occasion de gros bailleurs sociaux (...) mais il n'est jamais venu siéger à l'EPF c'est moi qui le représente, j'ai toujours son pouvoir (...) depuis 2008 que je siège il n'est jamais venu »¹²⁷¹.

L'absentéisme élevé, notamment des leaders politiques départementaux systématiquement absents, confirme donc la faible appétence des conseillers généraux pour une institution qu'ils s'efforcent de neutraliser afin de préserver leur latitude et de s'emparer des dépouilles afin d'éviter sa trop grande autonomisation.

L'accord de gestion sur la départementalisation de la ressource s'enchevêtre en second lieu dans une pratique du cumul des mandats qui fait-elle-même du Département un lieu de compromis inter-communaux confortant le pouvoir des élus municipaux. De fait, comme l'ont montré de nombreux travaux de science politique¹²⁷², l'éligibilité au Conseil général nécessite au préalable un capital notabiliaire que souvent seuls possèdent les élus municipaux. Ainsi, dans une logique de carrière politique, l'entrée au Conseil général se fait fréquemment après un premier mandat municipal. Comme nous l'avons observé au niveau régional, le cumul d'un mandat communal et départemental permet alors de verrouiller son ancrage local. Cette situation multi-positionnée se vérifie pour H.A, Vice-présidente de l'EPF et administrateur du Var dont la carrière politique s'est constituée selon cette logique de cumul et de verrouillage du pouvoir politique local au profit de l'assise d'un élu de premier rang : le Maire de Toulon, Hubert Falco. Disposant d'un capital relationnel via son mari, notaire ayant des liens de parentèle avec l'élite politique locale, H.A est diplômée du supérieur (DESS en administration des entreprises) et militante associative dans la formation professionnelle lorsqu'intervient en 1995 l'élection d'un maire Front National à Toulon, Jean-Marie Le Chevalier, qui s'est distingué par une politique d'arrêt des subventions aux associations considérées comme des clientèles d'opposition. En dépit de la fin du versement des subventions municipales, H.A poursuit alors son activité associative et se politise en mettant son capital réputationnel au service du leader de la droite républicaine, Hubert Falco, Président du Conseil général du Var. Dans un contexte de mise en place de la loi sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs, son profil de femme engagée retient alors son attention. Elue en 2001 puis réélue en 2007 sur les listes d'Hubert Falco aux élections municipales de Toulon, elle se présente, à sa demande, aux élections cantonales sur le canton de Toulon 7 où elle est élue en mars 2008. Cette multi-positionnalité constitue une ressource mais aussi une contrainte pour sa conduite en tant qu'administrateur du Conseil général du Var, comme elle l'explique :

¹²⁷¹ Entretien H.A, 03/10/2012, p. 10.

¹²⁷² La notion d'éligibilité consiste en la crédibilité et la légitimité que tout candidat à un poste électif local doit détenir. Marc Abeles en retient comme éléments fondamentaux les « racines locales et l'appartenance à une lignée qui s'est historiquement distinguée ». Marc Abeles, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

« (...) Moi je participe dans les instances communales et d'agglomération ce qu'on fait avec TPM je le sais et je suis d'accord, donc quand j'arrive à l'échelon conseiller général je suis au courant (...) et puis après je ne vais pas aller dire en tant que Conseiller général du Var que ce que fait le Maire de Solliès par exemple avec l'EPF n'est pas bien. Il faut toujours garder à l'esprit que pour moi, après ce n'est que ma parole d'élue, mais le maire soit souverain dans sa commune selon ses pouvoirs c'est normal, et là à traiter avec l'EPF il en a parfaitement le droit pour réaliser un projet d'intérêt public sur les terrains de sa commune, donc là on ne vient pas trop »¹²⁷³.

Si le cumul des mandats lui permet d'élargir ses ressources pour son assise toulonnaise, la légitimité de cette pratique limite en contrepartie son rôle en tant que Conseillère générale vis-à-vis des autres Maires « souverain(s) » dans [leur] commune(s) ». Comme la règle du juste retour, ce principe de respect des souverainetés locales s'inscrit donc dans une logique de régulation multi-niveaux des clientèles locales qui neutralise l'institution régionale. C'est pourquoi, comme la règle d'« équité », on la retrouve inscrite dès la constitution de l'EPF dans le rapport de préfiguration qui précise que :

« Chaque collectivité souhaite qu'une opération de niveau départemental ou infra-départemental ne puisse se faire qu'en concertation avec les collectivités concernées, et avec l'accord particulier de la commune ou du groupement de communes supports »¹²⁷⁴.

L'on comprend dès lors pourquoi comme le précise H.A « il n'y a pas d'opposition », le conseil d'administration n'étant qu'une mise en scène du consensus territorial dont les décisions sont préparées dans les coulisses de la « machinerie politico-administrative »¹²⁷⁵.

1.2 Des pratiques institutionnelles dépolitisantes

Si, comme on l'a vu, le consensus permet aux Conseillers généraux (et régionaux) multi-positionnés de défendre leurs intérêts locaux en oubliant leurs oppositions partisans, il s'inscrit comme le soulignent Desage et Guéranger dans un « ensemble de dispositifs organisationnels »¹²⁷⁶ aux effets dépolitisants. C'est à eux que l'on s'intéresse ici en analysant les pratiques institutionnelles qui filtrent les conflits, rendent coûteuses les prises de positions conflictuelles et *in fine* socialisent les élus aux bonnes pratiques de l'action foncière.

a) Les filtres politiques et institutionnels du consensus

L'entretien du consensus passe par un ensemble de filtres politiques et institutionnels en amont des décisions neutralisant les conflits et renforçant les logiques de multi-positionnement des acteurs.

L'organisation des conseils d'administration – un par trimestre – constitue un premier mécanisme de filtre qui fait l'objet d'une attention particulière en amont de chaque CA. Cette préparation a varié

¹²⁷³ Entretien H.A, 03/10/2012 p. 5.

¹²⁷⁴ BARTOLI Alain, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000, p. 86.

¹²⁷⁵ Pour reprendre le terme Desage et Guéranger : Fabien Desage et David Gueranger, *op.cit.*, p. 169.

¹²⁷⁶ Fabien Desage et David Gueranger, *op.cit.*, p. 169.

dans le temps et n'existait pas au départ comme l'explique B.W, Directeur Général-adjoint de la Région en charge de l'Aménagement :

« (...) Avant (...) les élus arrivaient au Conseil d'Administration avec le dossier dix jours avant et puis ils n'avaient plus qu'à dire oui. Et on s'est battus, notamment en 2004, pour que les Conseils d'Administration soient préparés de façon différente dans les Etablissements Publics (...) je l'ai imposé à l'Etablissement Public Euromed (...) où on a dit : « Bon, maintenant, (...) il faut que l'on ait une réunion (...) un mois, cinq semaines avant les Conseils d'Administration... de façon à dégoupiller les grenades qu'il pouvait y avoir dans les dossiers, éventuellement retirer un dossier pour mieux le préparer, etc etc... ». Et on a institué ça, et (...) j'ai exigé de P-L.S [Directeur général de l'EPF] qu'on le refasse sur l'Etablissement Public Foncier à partir de 2008, parce que c'est quelque chose qui n'avait pas été fait on recevait les dossiers et vogue la galère... »¹²⁷⁷.

Ce mode d'action vise donc à identifier les désaccords et réaliser les ultimes compromis à huit clos afin de « *dégoupiller les grenades* » qui pourrait exploser en conseil d'administration selon l'image employée par B.W. De fait, l'on se souvient que la fin de la présidence tournante à la tête de l'EPF en 2004 a souvent été présentée comme un « *putsch* » de la Conseillère régionale S.A en raison de la méthode employée comme le relate P-L.S alors Directeur Général de l'établissement :

« Le premier Conseil d'administration qui a suivi [les élections régionales de 2004], Estrosi vient pour présenter la candidature d'une administratrice, C.G, et en séance on savait - enfin on le savait depuis 48h - que la Région allait tenter un coup de force. (...) parce qu'elle estimait que c'était la Région qui devait assurer la présidence. Parce que c'est l'autorité régionale. A la limite on pouvait comprendre. C'est la méthode qui a fâché, le fait d'arriver et de faire un putsch quoi. Ça évidemment ça n'a pas plu »¹²⁷⁸.

C'est donc autant que la revendication régionale à présider l'établissement qui a choqué que le non-respect de la norme et les pratiques policées et courtoises du compromis inter-territorial¹²⁷⁹, la Région n'avertissant la direction de l'EPF que 48h auparavant sans informer ses « associés-rivaux », ce qui est vécu comme une offense. Le mécanisme mis en place en 2008 vise donc à prévenir ce type de conflit explosif afin d'informer les autres collectivités afin d'éviter un affrontement politique en séance. Le rôle des réunions préparatoires mises en place par la suite vise à aplanir ce type de difficultés et amortir les décisions politiques afin qu'une majorité consensuelle se dégage comme l'explique S.H, chargée de mission au service foncier de la Région :

« Il y a (...) quarante-trois membres (...) il y en a dix qui sont issus de la Région (...) la Région, si elle n'a pas l'accord des Départements, elle n'a pas de poids (...) ceci étant jusqu'à présent il y a eu très, très peu de problème l'EPF en amont il verrouille bien quand même voilà »¹²⁸⁰.

¹²⁷⁷ Entretien B.W, 04/07/2012, pp. 6-7.

¹²⁷⁸ Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 21.

¹²⁷⁹ A la manière des « mœurs courtoises » de l'homme de cour analysées par Norbert Elias : Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, [1969], p. 172.

¹²⁸⁰ Entretien S.H, 30/09/2014, p. 9.

L'emploi du verbe « verrouiller » est particulièrement significatif. Il s'agit bien de contrôler la mise en scène du vote afin d'éviter tout sujet conflictuel par le recours à ces réunions préparatoires¹²⁸¹ qui apparaissent comme des rouages essentiels pour l'entretien de ce régime de consensus.

D'autres dispositifs organisationnels permettent également de filtrer les conflits. Nous détaillerons ici la technique du retrait de dossier, du groupe de travail ou bien encore des tournées départementales déjà évoquées. La pratique du retrait de dossier est évoquée par C.H Présidente du CA de l'EPF :

« (...) A priori les dossiers opérationnels quand ils arrivent en débat au CA c'est que tout a été bouclé (...) ils ont été montés dans un partenariat étroit avec les collectivités, que ce soit les communes ou les agglos, donc ça paraîtrait un peu bizarre... enfin ça a pu peut-être se produire, mais à la limite le dossier est retiré avant parce que c'est soit à la demande de la collectivité, soit parce que l'établissement public s'est rendu compte qu'il y avait encore un point sur lequel il fallait peut-être clarifier la situation etc., etc. »¹²⁸².

La contractualisation (cf. supra) est ainsi le mécanisme privilégié d'émergence et de filtrage des décisions qui se forment donc en dehors de l'instance délibérative du CA. Seules les décisions longuement mûries au travers des ajustements successifs des mécanismes contractuels accèdent à l'agenda du Conseil et si, par inadvertance, une décision n'a pas suffisamment mûrie, elle est alors retirée et renvoyée à une séance ultérieure, tout écart à la règle du consensus étant sanctionné.

Certains sujets politiques considérés comme sensibles font aussi l'objet de réunion à huit clos au sein du bureau qui réunit le Président et les six Vice-Présidents de l'EPF et comporte au moins un Conseiller de la Région Provence Alpes Côte-d'Azur et un Conseiller Général de chacun des six départements. Cette formation se réunit cependant très rarement comme le souligne H.A, Vice-Présidente de l'EPF :

« (...) Le bureau n'a été réuni qu'une fois, au mois de juin dernier, pour préparer la réforme de la composition future du Conseil d'administration de l'EPF (...) nous n'avions jamais réuni le bureau depuis 2008 »¹²⁸³.

La convocation du bureau est donc réservée aux dossiers les plus sensibles politiquement qui sont débattus en coulisses afin de trouver un point d'accord entre les parties. Dans le cas de la modification de la composition du conseil d'administration, cette procédure a été complétée par la création d'un groupe de travail *ad hoc*, ce qui confirme que les questions institutionnelles et politiques liées à la gouvernance de l'établissement cristallisent l'intérêt des administrateurs. Peu visible, ces organes jouent néanmoins un rôle important dans l'écheveau institutionnel qui fabrique le consensus.

¹²⁸¹ Précisons que ces réunions préparatoires ne sont pas spécifiques à l'institution régionale mais existent également au niveau départemental. C'est ce que nous a expliqué N.P en charge du suivi de l'EPF au Département des Alpes-Maritimes : « Il y a les techniciens, il y a les élus pour la préparation des Conseils d'administration on a des consignes de la part de notre direction (...) [et] des élus aussi, puisque les élus si vous voulez on les rencontre en amont, notre directeur les rencontre en amont, nous-mêmes on peut les rencontrer et à ce moment-là on décide de valider ou d'invalidier (...) il y a toujours des ajustements avant ces Conseils d'administration, et ces ajustements vont dans le sens [du] département des Alpes Maritimes », Entretien N.P, 27/08/2012.

¹²⁸² Entretien C.H, 29/02/2012, p. 7.

¹²⁸³ Entretien H.A, 03/10/2012, p. 3.

Enfin, on peut citer à nouveau les rencontres départementales de l'EPF qui fonctionnent comme des « rites d'institution » suite à l'élection d'un nouveau président ou à l'entrée de nouveaux membres et qui sont également des lieux permettant de tisser des échanges avec les administrateurs présents ou futurs de l'EPF comme l'explique la Présidente de l'EPF :

« J'ai besoin [d'entendre les administrateurs départementaux] sur la façon dont [ils] perçoivent l'EPF, est-ce qu'il répond à [leurs] attentes et s'il n'y répond pas quels sont les points sur lesquels on pourrait améliorer. C'était quand même des rendez-vous sur une demi-journée, puisqu'il y avait d'abord le rendez-vous en tête à tête (...) entre la Présidente de l'EPF et le Président du Conseil général et ensuite une réunion de travail là en présence du Directeur Général et de ses services, avec les services des Départements, les élus qui siègent à l'EPF, plus souvent le Président qui restait là. Et là on est train d'enclencher une nouvelle dynamique de rencontres institutionnelles avec les agglomérations, puisque à la fin 2013 les agglomérations feront partie de la gouvernance des EPF »¹²⁸⁴.

La description de ces « rencontres » permet de mieux en évaluer la nature : si elles jouent le rôle de « rites d'institution », on voit également qu'elles comportent une partie d'échanges politico-administratifs entre les élus et leurs équipes administratives qui contribuent à formaliser les accords de gestion entre administrateurs autour de feuilles de routes partagées comme les programmes pluriannuels d'investissement (cf. supra). Tout comme les réunions préparatoires, le retrait de dossiers ou la convocation du bureau, elles participent ainsi des dispositifs institutionnels qui filtrent les décisions et entretiennent la fabrique du consensus de l'EPF.

b) Des élus au registre d'action gestionnaire

La fréquentation de ces arènes consensuelles a des effets dépolitisants sur le registre d'action des élus qui, d'une part, sont soumis à des contraintes de rôles qui rendent coûteux leur opposition et limitent leur capacité d'action et d'autre part, les socialisent aux bonnes pratiques de l'action foncière.

Comme nous l'avons vu au sein de l'institution régionale, les élus sont soumis en régime de consensus multiniveaux à des contraintes de rôle rendant coûteux leur opposition et limitant leur capacité d'action. Par contraintes de rôle nous nous référons à l'expression forgée par Olivier Nay visant à qualifier les contradictions de rôles dans lesquels sont tenus les élus « lorsque les rôles qu'ils endossent dans un contexte d'interactions donné apparaissent partiellement incompatibles avec celui (ou ceux) joué(s) simultanément dans un autre contexte »¹²⁸⁵. On peut citer la réprobation manifestée par A.F et H.A, élues UMP qui ont vu les élus de la majorité régionale socialiste mis en avant lors des 10 ans de l'EPF :

« [A.F] Etait furieuse... ! Moi je ne suis allé qu'au buffet, j'ai vu tout le monde, j'ai fait le tour des bailleurs etc. mais je suis partie à 14h30, ils ont du bien comprendre que je n'étais pas contente (...) l'EPF ça se durcit, ils sont en train de se politiser... avant ils n'auraient jamais osé... »¹²⁸⁶.

¹²⁸⁴ Entretien C.H, 29/02/2012 pp. 5-6.

¹²⁸⁵ Olivier Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 32.

¹²⁸⁶ Entretien H.A, 03/10/2012, off.

L'absence de référence aux élus de droite présentes dans la salle de cette réunion publique est vécue comme une tentative de politisation de l'EPF dans un contexte de concordance des majorités politiques régionales et nationales alors que ce bilan est revendiqué dans les discours comme celui de tous. Par ailleurs, les élus voient leur capacité d'action limitée en tant qu'administrateur au regard de celle dont ils disposent en tant que président d'une Société d'Economie Mixte (SEM) par exemple, comme l'explique H.A :

« C'est le jour et la nuit (...) l'EPF reste quand même un établissement public d'Etat, avec (...) des règles très encadrées puisque c'est un décret qui propose son fonctionnement, et on se trouve à côté des techniciens et on regarde, la SEM que je préside (...) on a un directeur général qui a tous les pouvoirs qui lui sont attribués (...) moi je n'ai normalement que (...) le soin de convoquer le Conseil d'administration mais je suis au plus près d'eux et j'ai vraiment l'impression de travailler avec eux, et de donner mon avis, et d'avoir une souplesse qui n'existe absolument pas auprès de l'Etablissement public foncier (...) l'EPF on regarde, on dit c'est bien ou ce n'est pas bien. La SEM on peut y participer, donner des idées... »¹²⁸⁷.

Ainsi au-delà du formalisme des statuts qui rapproche les deux structures, la pratique des institutions les différencie fortement. Les frontières entre administration et politique caractérisées par la souplesse et la proximité dans le cas de la SEM, apparaissent au contraire par le fait du décret sacralisées et infranchissables dans le cas de l'EPF et sont vécues comme limitant l'action des élus locaux cantonnés à n'être que de simples spectateurs de l'action administrative¹²⁸⁸. L'on fait l'hypothèse que cette infériorité des élus est intériorisée par les administrateurs lors des conseils d'administration, l'EPF apparaissant dans cette perspective comme un instrument de disciplinarisation des élus locaux contribuant en retour à leur dépolitisation.

Par ailleurs, l'EPF semble comme un lieu de socialisation aux bonnes pratiques de l'action foncière privilégiant la mobilisation d'un registre d'action gestionnaire dépolitisé. On a déjà évoqué lors de notre observation *in situ* du conseil d'administration du 22 mars 2012 l'intervention experte de la DREAL et de l'ARHLM sur l'Atlas Régional du Logement et la mauvaise application de la loi SRU en Région PACA. Outre ce type de présentation à visée pédagogique, l'entre-soi des conseils d'administration est l'occasion pour les élus locaux de développer des relations de proximité entre élus du territoire régional et de se familiariser aux bonnes pratiques en matière d'actions foncières. La contrainte de distanciation n'est alors plus de mise et l'on apprend à se mesurer aux autres expériences menées en région. S.A, députée socialiste marseillaise, Conseillère régionale et Présidente de l'EPF entre 2004 et 2007 parle ainsi de ses collègues de droite :

« Ah mais bien sûr, grâce à la Ville de Marseille [on a pu faire des interventions importantes], puisque le Conseil général [PS] nous bloquait, la Ville avait compris que c'était une bonne chose (...) on vous propose de travailler avec une maîtrise d'ouvrage aussi performante, vous le refuseriez, vous ? Moi non. Et je peux ne pas partager vos idées.

¹²⁸⁷ Entretien H.A, 03/10/2012, p. 8.

¹²⁸⁸ Une analyse rapide de l'agenda de la Vice-présidente C.H., présidente de l'EPF témoigne de sa très rare présence dans l'établissement. Ces contraintes d'agendas ont été soulignées par les membres de la direction générale qui se plaignent de sa faible disponibilité qui complique l'organisation des conseils d'administration, Entretien E.B, 07/03/2012, p. 44.

Quand il y a quelque chose d'intelligent, ma foi ! Demandez à Madame Estrosi, elle a joué le jeu à fond les manettes, elle était une des plus performantes d'ailleurs. (...) parce qu'elle a compris l'opportunité. Elle fait de la politique »¹²⁸⁹.

Le travail politique est ici redéfini à travers un registre d'action gestionnaire qui apparaît comme la mesure de la performance au détriment d'un clivage idéologique vis-à-vis duquel elle se distancie. Dominique Estrosi est ainsi présentée comme un modèle de femme politique tout comme son collègue maralpin, Marc Daunis qui présente de plus l'avantage d'être socialiste :

« Marc [Daunis] bien sûr, lui il est opérationnel plein pot. Mais lui aussi, d'abord il est finaud et puis il faisait partie de notre majorité, alors il était en plus je dirais au four et au moulin. (...) Mais de toute façon (...) il était Président de (...) de l'AREA [société publique locale de la Région]! (...) Alors des manettes il en avait. Comme il sait faire, comme il avait toutes les casquettes. Il n'y a pas de problème c'est un bon cuisinier »¹²⁹⁰.

Cet exemple permet de mesurer combien au contact de ces arènes consensuelles les élus locaux bricolent des formes de légitimité diverses combinant la gestion d'une identité locale et partisane et l'investissement gestionnaire dans des arènes institutionnelles¹²⁹¹ qui conditionnent leur capacité d'action, autrement dit leur capacité à être « *au four et au moulin* » qui fait d'eux un bon « *cuisinier* » ayant « *toute les casquettes* ». Si la légitimité partisane ne s'efface pas, elle se combine à la légitimité gestionnaire qui contribue à la dépolitisation des registres mobilisés par les élus. A la manière des intercommunalités, l'EPF constitue ainsi une arène corporative où la clôture et la mise à distance du jeu politique permettent la circulation d'un registre d'action gestionnaire valorisant les bonnes pratiques d'action foncière et dessinant en creux la figure d'un nouveau modèle d' élu dépolitisé et performant.

2. La fiscalisation du foncier, garante de la conduite régionale

L'institutionnalisation d'un régime de consensus aux effets dépolitisants s'accompagne de l'évolution des modes de financement de l'EPF au profit d'une fiscalité spécifique : la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE). Cette caractéristique sera analysée comme la garante d'une conduite régionale de l'Etablissement Public Foncier. Pour ce faire, on s'intéressera d'abord aux velléités originelles de verrouillage des ressources financières de l'EPF entreprises par le pouvoir départemental (1) puis au choix de la fiscalisation comme révélateur de l'autonomisation de l'Etablissement (2) avant, enfin, d'en envisager les effets politiques avec l'émergence discrète d'un pouvoir fiscal régional (3).

2.1. Le verrouillage des ressources par le pouvoir départemental et ses limites (2004-2006)

Dans leurs volontés de faire échec à la stratégie de régionalisation de l'EPF, les Départements métropolitains des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes vont s'efforcer en 2004 de limiter les

¹²⁸⁹ Entretien S.A, 07/02/2012, p. 11.

¹²⁹⁰ Entretien S.A, 07/02/2012, p. 12.

¹²⁹¹ Rémi Lefèvre, « L'Elu local, homme pluriel », p. 52, in Qui sont les élus territoriaux ?, Dossier, *Pouvoirs locaux* n°88 1/2011.

ressources financières de l'établissement en verrouillant ses principales sources de financement avant de négocier en 2006 un compromis sur la départementalisation de la ressource.

Dans l'approche institutionnelle et politique qui caractérise la relation des Départements à l'EPF au détriment de ses objectifs fonctionnels¹²⁹², la question des ressources financières occupe une position centrale. Ce rapport stratégiste¹²⁹³ explique que le veto du pouvoir départemental à la régionalisation de l'EPF s'accompagne d'une démarche de verrouillage du pouvoir financier de l'établissement vis-à-vis de ses deux principales sources de financement entre 2004 et 2006¹²⁹⁴ : les dotations et l'impôt (voir encadré). Dès 2001 et les travaux de préfiguration, il est acté que l'établissement bénéficiera de dotations mobilisées à la fois par l'Etat, la Région (100MF au titre du CPER) et les Départements pour le démarrage de l'EPF dans l'attente de la perception de la Taxe Spéciale d'Equipeement, celle-ci étant votée lors de la loi de Finances de 2003. Dans l'attente de la perception de la TSE, les attributions totales des départements s'élèvent ainsi à 42MF dont 14,023MF à la charge du Département des Bouches-du-Rhône¹²⁹⁵. Toutefois, l'analyse des documents d'archives du cabinet du Président du Conseil Général des Bouches du Rhône nous a permis de constater que le Département considère également la part bucco-rhodanienne de la TSE comme une ressource départementale qui se chiffre à 24 FF/habitant (3,05€) soit 82,7 millions de francs pour la période 2000-2006, le Département des Bouches-du-Rhône justifiant cette lecture par le fait qu'il représente 40% des ressources fiscales de l'EPF. Cette manière de comptabiliser témoigne d'une perception départementale centrée de l'EPF qui revient à réfuter son caractère régional.

De fait, la crise liée à la présidence régionale de l'EPF en 2004 a cristallisé une lecture départementale du financement de l'EPF. Par une délibération du 25 juin 2004, le Département des Bouches-du-Rhône a acté conjointement son retrait de l'EPF et l'arrêt du versement des subventions à l'EPF pour 2005. Si cet arrêt est directement lié au retrait politique du Département, il n'en va pas de même de la TSE pour laquelle le Président de Conseil général des Bouches-du-Rhône se contente de demander par courrier au Préfet et à la Présidente de l'EPF en date du 1^{er} juillet 2004 de « *surseoir à toute nouvelle augmentation*

¹²⁹² Cette approche ressort notamment des documents d'archives du cabinet du Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône où il est indiqué que « *la création d'un EPF et son utilité apparaissent bien plus nettement pour les communes que pour le département (...) dans le mouvement très fort de structuration en cours des intercommunalités au plan départemental, la présence d'un EPF et surtout l'absence de représentation formelle des intercommunalités en son sein, présente cependant un intérêt politique certain* ». Note technique non signée datant vraisemblablement de 2001. L'intérêt établi en lien avec les intercommunalités permet de mesurer pleinement le rôle joué par le système de cumul des mandats des conseils généraux qui justifie principalement l'« *intérêt politique* » du pouvoir départemental.

¹²⁹³ Par « rapport stratégiste » nous caractérisons par-là l'usage utilitariste auquel procède le département en faisant de l'EPF une ressource de pouvoir indépendamment de ses finalités.

¹²⁹⁴ Créé en décembre 2001, l'EPF ne dispose pas en 2004 de suffisamment d'opérations en sortie de portage pour que les cessions de terrains puissent constituer une source de financement conséquente compte-tenu des délais de portage assez étendus.

¹²⁹⁵ Ce financement est équivalent à 2 137 793€ pour la période 200-2006 qui se répartissent ainsi selon les annuités :

- 2002 : 661 781€ (soit 4,341 MF)
- 2003 : 381 732€ soit 2,504 MF
- 2004 381 732€ (soit 2,504 MF)
- 2005 : 381 732€ (soit 2 504 MF)
- 2006 : 330 816€ (soit 2,170 MF)

de la *Taxe Spéciale d'Équipement* »¹²⁹⁶. Cette opposition à toute hausse de la TSE alors fixée en 2004 à 6 millions d'euros suite à sa mise sur agenda, intervient dans un contexte où le Directeur Général de l'EPF prévoyait lors du Conseil d'administration du 7 juillet 2004 une hausse visant à porter son produit à 17M€/an soit 4€/habitant, c'est-à-dire le plafond prévu par la loi de Finances. Une note interne de la Direction Générale des Services du Conseil général souligne que l'EPF « *voudrait obtenir le triplement ou quadruplement de cette taxe pour porter sa ressource à 70M€ par an* » et que « *seule une présence active et concertée entre les départements, lors des CA à venir, peut permettre de bloquer cette évolution soutenue par la région* »¹²⁹⁷. Comme on le voit à travers ces documents d'archives, la hausse de TSE est alors dépendante du conflit institutionnel et politique entre Région et Départements, ces derniers s'opposant à toute hausse, toutes couleurs partisans confondues. La loi du 18 janvier 2005 qui harmonise le plafond de TSE des EPF en le portant à 20€ par habitant (au lieu des 4 euros soit une augmentation par 5), soit 90M€ pour PACA, restera ainsi inappliquée pour PACA qui continuera à relever du régime antérieur en raison du blocage institutionnel. En 2005, le Conseil d'administration de l'EPF est donc contraint de refuser l'augmentation des ressources 2005 au-delà des 13M€ du fait de la position des Conseils Généraux des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes.

Cette situation ne se débloquera qu'à la faveur de la solution de compromis formalisée en 2006 qui consiste - aux dires des documents de l'administration départementale - à « départementaliser » le budget au prorata des apports de chaque Conseil général, une part restant régionale pour répondre à un souci de « solidarité inter-départementale »¹²⁹⁸. C'est ce que stipule l'article 3 de la convention EPF-Département des Bouches-du-Rhône qui énonce l'engagement de l'EPF d'affecter 80% des ressources provenant de la TSE perçue dans le périmètre départemental au bénéfice du Département. Toutefois, cette règle doit être envisagée davantage comme une mesure symbolique permettant aux Départements de mettre en scène un compromis face à la fermeté constante des autorités étatiques comme le précise P-L.S alors Directeur Général de l'Etablissement :

*« [Ces règles] ne nous contraignent pas. D'ailleurs on les aurait pas eues, qu'elles auraient été à peu près vérifiées, parce que de toute façon les interventions foncières sur un territoire comme ça elles se font forcément au bout d'un certain temps, elles sont forcément en fonction, proportionnelles à l'importance des problèmes, à l'importance des populations (...) Marseille en elle-même, vu l'importance des problèmes de cette ville, aurait pu consommer la majeure partie des financements EPF (...) Donc, globalement, nos interventions, sans nous contraindre correspondent à peu près aux règles des 80% de retour »*¹²⁹⁹.

La pratique de l'action foncière neutralise donc la portée effective de ces règles, confirmant la déconnection entre l'usage politique et institutionnel de l'établissement qu'en font les Conseils généraux et l'usage fonctionnel des techniciens qui retirent de cet écart un avantage certain. Si les Départements ont retardé la montée en charge financière de l'EPF, le verrouillage de ses ressources

¹²⁹⁶ Courrier du Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône à la Présidente de l'EPF en date du 1^{er} juillet 2004, Archives privées.

¹²⁹⁷ Note à l'attention du Directeur de cabinet en date du 28 juin 2004, Archives privées.

¹²⁹⁸ Note de la Direction Générale des Services à destination du Directeur de cabinet en date du 24 juin 2004.

¹²⁹⁹ Entretien P-L.S., 07/02/2012 p. 54.

s'est donc avéré limité, l'EPF s'affranchissant du système de dotation au profit d'un impôt affecté dont le produit est allé croissant : la TSE.

Encadré N°23. Les sources de financement de l'EPF et la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE)

Les ressources d'un EPF sont constituées :

- du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) ;
- des emprunts ;
- du produit de la revente de terrains ;
- des subventions des collectivités territoriales (actions de sortie de portage de la région par exemple) ;
- des subventions de l'Etat, de la Région et des collectivités dans le cadre des CPER et de l'Union européenne dans le cadre du programme FEDER (cas du Nord-Pas-de-Calais) ;
- éventuellement, du produit des placements financiers des fonds propres.

Parmi ces différentes sources, l'une est particulièrement importante : il s'agit de la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE). Instituée dès 1968 pour l'Etablissement Public de Basse-Seine (EPBS), la TSE est une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales (Taxe sur le Foncier Bâti, Taxe sur le Foncier Non Bâti, Taxe d'Habitation et Cotisation Foncière des Entreprises) et s'applique aux contribuables des communes situées dans les périmètres d'intervention des EPF. Les contribuables bénéficiant d'une exonération de l'une ou l'autre des quatre taxes sont également exonérés de la TSE. Cette taxe constitue le mode de financement spécifique des EPF, et leur principale ressource, notamment en phase de démarrage de l'établissement. Le taux applicable n'est pas arrêté par les EPF, mais par l'administration fiscale à partir du produit attendu global de la taxe, déterminé par l'EPF. Le produit est réparti entre les taxes foncières, la TH et la CFE, proportionnellement aux recettes que chacune des taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et EPCI situés dans le ressort de l'EPF. Le taux ainsi obtenu pour chacune des impositions est ensuite appliqué aux bases dans chaque collectivité. Le produit de cette taxe est versé aux EPF chaque mois par douzième pour leur permettre de mener leurs missions d'acquisition et de portage foncier.

Comme d'autres EPF (Normandie et Lorraine) l'EPF PACA était soumis jusqu'à l'adoption de l'article 145 de la loi ALUR de 2014 à des dispositions particulières, notamment s'agissant du plafonnement du produit de la taxe. En effet, le produit global de la TSE attribué à ces trois EPF était plafonné par la loi de Finances. Ce dispositif a été abrogé et désormais chaque année avant le 31 mars, le Conseil d'administration de l'EPF vote désormais un produit dans la limite du plafond fixé par la loi à 20€/habitant du territoire de compétence de l'EPF (mais seuls deux EPF ont, pour le moment, atteint de plafond).

Les acquisitions foncières sont financées pour une grande partie par la TSE. Les produits de cession générés par les sorties de portage viennent compléter cette ressource permettant soit l'augmentation de l'activité de l'EPF, soit la diminution du prélèvement de la taxe.

2.2. Le choix de la fiscalisation comme levier d'autonomisation (2005-2014)

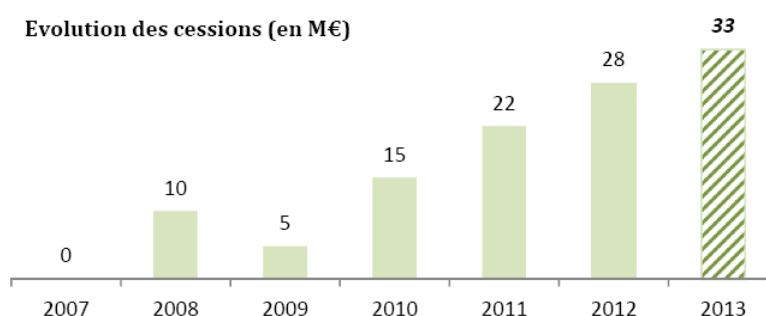
Bien que l'EPF dispose théoriquement d'une diversité de ressources financières, ses dirigeants ont fait le choix de recourir de manière privilégiée à la hausse de la TSE. C'est le choix de ce mode de financement que l'on questionnera ici en faisant l'hypothèse qu'il est révélateur d'un processus d'autonomisation qui tranche avec sa première phase d'émergence. L'on verra ainsi combien face aux contraintes liées aux garanties d'emprunt et à un faible niveau de cession, la TSE s'est imposée comme la principale source de financement permettant de s'affranchir des réticences départementales et d'augmenter significativement les moyens d'intervention de l'Etablissement.

Face aux contraintes financières liées aux garanties d'emprunt et au faible niveau de cession, la TSE s'est imposée comme la principale source de financement à la faveur de deux hausses en 2005 puis en 2011. L'année 2005 marque une rupture avec l'arrivée à terme du dispositif de financement par subventions de l'Etat, de la Région et des Départements inscrits au CPER 2000-2006 et ayant pour objectif d'accompagner la montée en charge initiale de l'Etablissement, notamment durant ses premières années où il ne disposait pas de TSE. Les dirigeants de l'EPF disposent alors de trois options : mobiliser le produit issu des cessions, recourir à l'emprunt ou bien augmenter la TSE. Le choix de la dernière option nécessite de revenir rapidement sur les contraintes liées aux deux autres options.

En premier lieu le montant des cessions est limité sur la période 2005-2011 comme l'illustre le graphique ci-dessous extrait du rapport d'activité de l'EPF de 2011. En 2006, le montant de cessions atteint ainsi 0,1 million d'euros, ce qui traduit les délais de portage importants des opérations. Bien que ce montant soit logiquement en hausse à partir de 2008 pour atteindre 28M€ en 2012, ils restent cependant modestes au regard du modèle – dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal-type (exemplarité) – dit du « rythme de croisière » sur la base duquel était construit l'équilibre financier des premiers EPF tels que l'EPBS. Dans ce modèle économique théorique vers lequel les dirigeants d'EPF disent vouloir tendre, le montant de cessions de l'année couvre une grande partie du montant des acquisitions¹³⁰⁰. Dans cette perspective, l'EPF a suffisamment de fonds propres pour mener à bien ses acquisitions de l'année sans recourir à d'autres sources de financement (emprunt et TSE). L'arrivée à ce rythme de croisière nécessite cependant du temps (de 15 à 20 ans selon un expert tel que Thierry Vilmin¹³⁰¹) et une taille critique en termes de territoire d'intervention, en deçà desquels la rotation du foncier porté (stock) est insuffisante pour assurer un quelconque rythme de croisière. Toutefois, comme le note Josselin Dupont il est rare qu'une fois leur phase de maturité atteinte les EPF se privent de leur ressource financière réservée : « en 2011, seul l'EPF normand, avec pratiquement cinquante années de portage foncier à son actif, semblait avoir appliqué cette « règle » avec une TSE à 3 euros par habitant et par an, la TSE de loin la plus faible de France pour un EPF d'Etat. »¹³⁰². Davantage qu'une expérience historique (celle du premier EPF normand) le modèle d'équilibre économique des cessions apparaît donc comme un modèle normatif mis en avant compte-tenu de sa dimension d'exemplarité au regard des canons de bonne gestion financière circulant au sein des grands corps de l'Etat. Les contraintes liées à la durée du portage autant que les usages de ce modèle économique expliquent que les cessions ne soient pas un levier principal d'autonomisation.

Infographie N°2.

Les cessions de l'EPF PACA entre 2007 et 2013



Source : rapport d'activité de l'EPF PACA pour 2013

¹³⁰⁰ Les cadres de l'EPF PACA se fixent « à terme pour objectif en rythme de croisière : 100M€ d'acquisition et 100M€ de cession. », Entretien C.T-F, Contrôleur de gestion à l'EPF PACA, 01/02/2012, p. 2.

¹³⁰¹ Voir *Les Cahiers de l'USH*, n°147 Septembre 2012, p. 32.

¹³⁰² Josselin Dupont, *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat de géographie soutenu à l'Université de Rennes 2, nov. 2014.

En second lieu, le recours à l'emprunt apparaît également limité. Il est en effet contraint par une règle imposée par Bercy dite de la garantie d'emprunt. Pratiquement cela signifie que lorsque l'EPF emprunte, il est obligé de faire un appel en garantie aux collectivités qui inscrivent cette garantie dans leur provision. Dans un contexte de « verrouillage du pouvoir financier local »¹³⁰³ où les dirigeants des collectivités territoriales recourent à des agences de notations financières (Fitch par exemple pour la Région PACA) afin de pouvoir emprunter au meilleur prix, cette provision cristallise les oppositions tant du côté des Départements que de la Région comme en témoigne cet extrait d'entretien avec B.W, Directeur Général adjoint de la Région :

« Moi j'ai eu deux conflits réels avec PLS [DG EPF], à fleuret moucheté, l'un, et le premier, ça a été quand il nous a mis devant le fait accompli sur les garanties d'emprunt de l'EPF, donc ça je lui ai dit que nous ça nous coûtait de l'argent »¹³⁰⁴.

L'application d'un instrument gestionnaire issu du privé – la notation – constitue donc une puissante contrainte s'opposant à la montée en puissance de la technique de la garantie d'emprunt. Cette contrainte est d'ailleurs fortement critiquée par l'ensemble des personnes rencontrées qui soulignent l'irrationalité fonctionnelle d'une telle garantie, dès lors que les collectivités pour lesquelles l'EPF portent les terrains, s'engagent le cas échéant, à les racheter au terme du portage ainsi que cela est précisé dans l'ensemble des conventions. Dès lors, les cadres dirigeants de la Région ont souhaité renégocier un compromis afin que la charge de la garantie d'emprunt soit répartie entre administrateurs et collectivités bénéficiaires comme l'explique M-P.B collaborateur de cabinet du Président de la Région :

« (...) Au début tout allait à peu près bien, l'EPF n'avait pas vraiment besoin d'emprunter, il est arrivé le moment où pour continuer à alimenter la machine l'EPF a eu besoin de passer par l'emprunt et au début c'était la Région elle seule qui garantissait l'emprunt, jusqu'au jour où nos argentiers ont dit : 'Oh oh, il y a péril à la demeure !'. Alors ça c'était un bras de fer avec les équipes de PLS [DG de l'EPF] et on est arrivé à un accord, enfin, à un compromis. (...) c'est que la première année ce soit 50% garanti par la Région, 50% garanti par les autres collectivités concernées par les opérations spécifiques. C'est-à-dire que quand il y a un très, très gros truc sur Euromed, c'est MPM qui se porte garant de l'emprunt nécessaire pour cette opération, et de même pour les Alpes-Maritimes ou Toulon, c'est arrivé à Toulon »¹³⁰⁵.

Ce partage de la charge de la garantie d'emprunt est donc une procédure lourde et contraignante qui limite fortement l'intérêt du recours à l'emprunt comme levier d'autonomisation, d'où le recours privilégié à la hausse de la TSE.

La TSE apparaît donc en troisième lieu comme le mode de financement le plus avantageux qui permet à l'EPF de s'autonomiser. De fait, par dérogation à la règle de non affectation des recettes aux dépenses, la TSE se présente comme un impôt spécialement affecté aux EPF (voir encadré) qui leur confère un avantage comparatif institutionnel dans le contexte général de réduction du pouvoir fiscal, notamment régional. L'EPF est en effet indépendant des mécanismes de contrôle voire de gel des dotations de l'Etat

¹³⁰³ Maurice Leroy, « La régulation financière de l'action publique régionale », in *Les politiques régionales en France*, La Découverte, p. 252.

¹³⁰⁴ Entretien B.W, 04/07/ 2012, p. 10.

¹³⁰⁵ Entretien M-P.B, 02/05/2012, p. 9.

aux collectivités territoriales et peut donc s'affranchir de la contrainte budgétaire visant à maîtriser les dépenses locale pour satisfaire aux critères européens¹³⁰⁶. La TSE est donc un impôt local limité par la loi de Finances qui permet de fiscaliser l'action foncière des EPF. En PACA, dès 2005, les dirigeants de l'EPF affirment dans le programme pluriannuel d'investissement 2005-2010 l'objectif d'une TSE à 34M€/habitant à compter de 2006 afin de parvenir à une capacité d'investissement de l'établissement à 70M€ en 2012. Si cet objectif s'est heurté au veto départemental en janvier 2005, la médiation de la Préfecture dans le cadre du contrôle rapproché exercé par le SGAR en vue d'une négociation globale d'un compromis sur la gouvernance a permis de débloquent la situation et d'obtenir une hausse de la TSE dont le plafond, fixé à 17M€ en 2002 (3,5€/habitant) est passé en 2006 à 34 M€ (7€/habitant). Cette hausse doit d'abord être adoptée par le Conseil d'administration alors en proie à la politique de la chaise vide de deux de ses principaux administrateurs : les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes. Pour vaincre leurs réticences, le Directeur Général de l'EPF, en lien étroit avec le Préfet, va alors instrumentaliser deux évènements comme il l'explique :

« (...) C'est le Préfet qui l'a débloquent parce qu'il a dit : « Je n'autoriserai l'augmentation de la TSE que si j'ai l'accord de l'ensemble des Départements, y compris ceux qui ne sont pas au Conseil ». C'est là où il a joué un rôle de contrôle rapproché, c'est-à-dire qu'il a vérifié que Guérini et Estrosi étaient d'accord, et ça s'est passé (...) je crois que c'était fin 2005, que l'on a demandé l'augmentation de la TSE à la faveur de deux évènements, le premier c'était ITER parce que l'on mettait en place les ZAD et on pensait que ça allait consolider beaucoup plus, que ça allait consommer ; on a joué un peu là-dessus parce que tout le monde était intéressé par ITER. (...) Et il y a un deuxième élément qui était l'hiver 2005, où il y a eu un certain nombre d'incendies de résidences sociales à Paris, même ici, enfin il y a eu un débat exacerbé sur les problèmes de logement social... (...) et j'avais dit à l'époque : « Regardez les problèmes qu'on a ici et regardez les ressources qu'on a ! Si on ne fait pas un effort... ». (...) Et du coup, plus personne pouvait dire non. La tension était tellement forte à ce moment-là qu'on a dit : 'Oui, il faut y aller' »¹³⁰⁷.

Le recours à un répertoire expert (ITER) combiné à un répertoire de scandalisation (l'émotion liée aux drames de l'hiver 2005) permet donc au Directeur Général d'augmenter le produit de la TSE en dépit de l'absence des administrateurs maralpinois et bucco-rhodanien alors en conflit avec la Région. La hausse de l'EPF permet donc aux directeurs généraux de s'affranchir des réticences de ses administrateurs départementaux et de la dépendance aux dotations d'Etat mais cette autonomisation se fait au prix d'une plus grande influence du pouvoir régional sur l'EPF¹³⁰⁸. De fait, si la proposition de cette hausse est le fait des dirigeants de l'EPF et des cadres régionaux du SGAR et de la Région, elle a été portée

¹³⁰⁶ Voir Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezes, et Alexandre Sine, *Gouverner par les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

¹³⁰⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 30-31.

¹³⁰⁸ Ce mouvement se constate également en Nord-Pas-de-Calais où le DG de l'EPF nous a tenu les propos suivants : « (...) le Conseil d'administration était, entre guillemets, chambre d'enregistrement des décisions de la Commission de gestion des crédits du Contrat de plan Etat-Région pour les friches industrielles. A partir du moment où c'est la TSE (...) j'ai dit : « Non non, la TSE ce n'est pas des crédits Etat-Région, ce n'est pas la fiscalité du Conseil régional, c'est la ressource de l'EPF, et donc elle est régie par le PPI et c'est le Conseil d'administration à qui je rends compte de », Entretien M.K, 09/07/2012 p. 23.

politiquement par la Vice-Présidente de la Région qui y a vu une manière d'affirmer sa capacité politique comme l'explique S.A alors Vice-Présidente de l'EPF et députée à l'Assemblée nationale :

« On avait fait voté à l'unanimité en Commission des Finances de l'Assemblée l'augmentation des ressources de l'EPFR, de façon quand même très exponentielle. Parce que l'EPFR non seulement c'était un outil, mais ce n'était pas un outil où l'on faisait de grands débats, c'était un outil financier important. Donc, dans la loi de Finances on avait notablement, avec un travail de coordination autour du Préfet, moi-même qui étais en Commission des Finances et Joël Giraud aussi, avec un consensus droite-gauche, permis véritablement de donner une bouffée d'oxygène aux finances de l'EPFR »¹³⁰⁹.

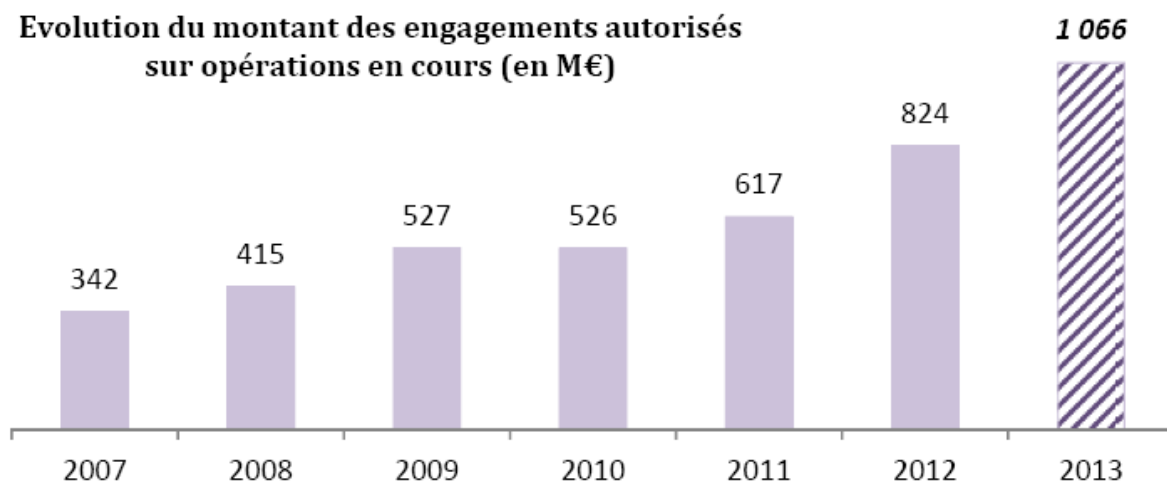
Le cumul des mandats régionaux et nationaux apparaît comme une condition déterminante de la mobilisation de ce levier fiscal qui va entraîner une modification profonde du fonctionnement de l'EPF. De fait, la hausse correspond à un doublement de la TSE ce qui va permettre une montée en charge de l'EPF considérable comme le souligne P.L alors chef du Service Foncier de la Région :

« (...) Le doublement de la TSE (...) a provoqué un choc extraordinaire c'est-à-dire que l'EPF quand il est fondé (...) il a une TSE minable à 3 euros par habitant ou un truc comme ça et ça, ça va faire un gros choc c'est-à-dire que c'est ça qui a permis à l'EPF de décoller »¹³¹⁰.

Cet accroissement des ressources financières de l'Etablissement va être à l'origine d'un changement du rythme de croissance de ses effectifs et de son activité. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, conformément aux objectifs annoncés dans le PPI, la capacité d'investissement de l'EPF a rapidement augmenté, passant de 106M€ en 2005 à 527 millions d'euros cumulés en 2009.

Infographie N°3.

Engagements financiers cumulés sur les opérations de l'EPF en cours en 2013

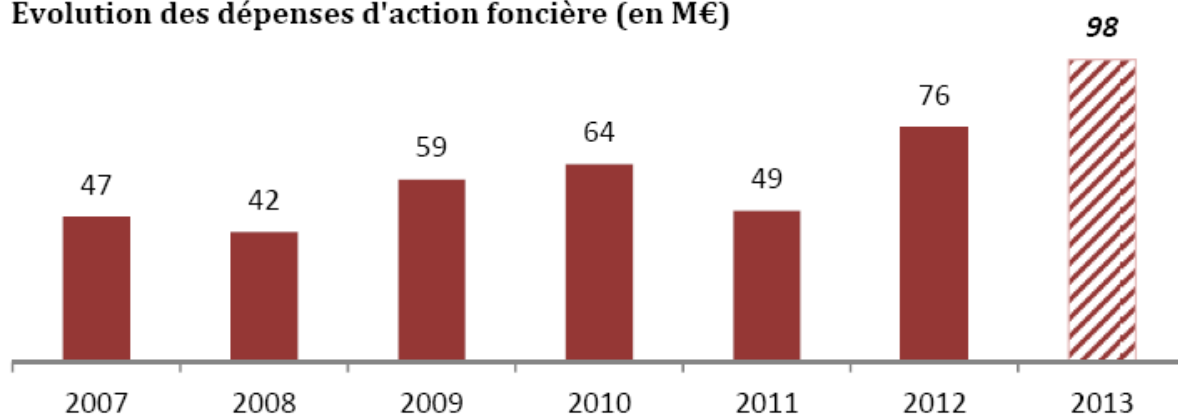


Source : rapport d'activité de l'EPF PACA pour 2013

¹³⁰⁹ Entretien S.A, 07/02/2012, pp. 3-4.

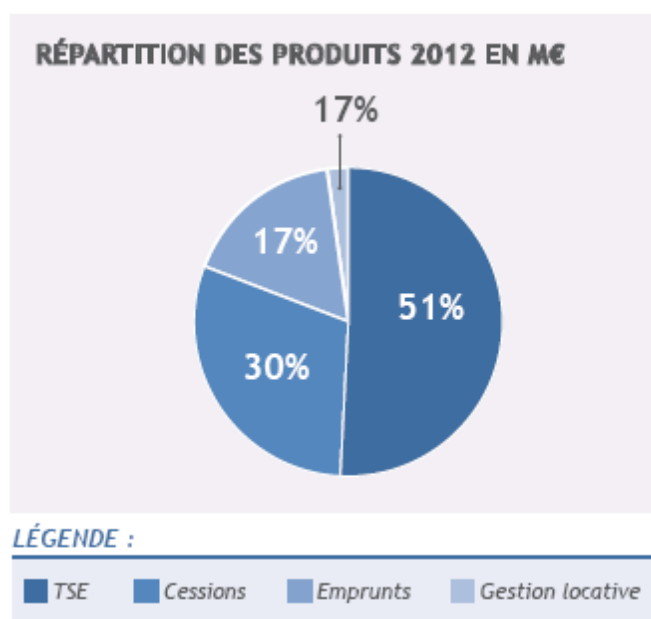
¹³¹⁰ Entretien P.L, 20/12/2011, pp. 13-14.

Evolution des dépenses d'action foncière (en M€)



Source : rapport d'activité de l'EPF PACA pour 2013

Ce nouveau plafond s'est donc rapidement révélé insuffisant et, au début de l'année 2010, devant l'augmentation très rapide des interventions foncières, l'EPF a volontairement freiné son développement, les dépenses d'investissement risquant de dépasser un seuil insupportable et de mettre en danger son équilibre financier. Les dirigeants de l'EPF ont alors engagé un débat suite aux élections cantonales et régionales de 2010 au sein du conseil d'administration pour accroître le niveau de sa ressource fiscale. Mais la décision, liée de plus à la modification du plafond légal fixé par le code des impôts, est intervenue à la fin de l'année 2010 et n'a permis d'augmenter le niveau de la TSE (porté à 50M€, soit 10€ par habitant) qu'en 2011. Cette évolution a été favorisée par un nouveau contexte législatif et réglementaire puisqu'une ordonnance du gouvernement publiée en septembre 2011 a harmonisé les statuts de l'ensemble des EPF d'Etat en unifiant les plafonds légaux de TSE à 20€/habitant, soit 100m€/an pour l'EPF PACA. La transcription effective de cette faculté a toutefois pris du temps en raison de contraintes réglementaires et n'a pu être effective pour l'EPF PACA qu'à la faveur de l'adoption de l'article 145 de la loi ALUR de 2014. Au total, ces hausses successives de TSE ont donc permis à l'établissement d'augmenter ses ressources tout en s'autonomisant des autres sources de financement, la TSE représentant en 2012 51% du total des recettes de l'EPF contre 30% pour les cessions (en hausse) et 17% pour l'emprunt.



Source : rapport d'activité pour 2013

Cette hausse des engagements financiers s'est accompagnée d'une hausse des effectifs et de l'activité. Cette évolution a modifié les rapports de travail entre EPF et Région comme l'explique V.V, chargée de mission au Service Foncier de la Région :

« (...) Avant j'étais sur les Alpes-Maritimes et je travaillais étroitement avec la chargée de mission [de l'EPF] (...) parce que l'EPF venait d'être créé (...) Maintenant l'EPF on le connaît, ils n'ont plus besoin de ça (...) c'était au moment du Contrat de Projet 2000-2006 (...) En fait je crois qu'ils ont recruté en masse en 2007-2008, où l'effectif a gonflé au niveau de l'EPF (...) c'était pour répondre un peu à leur PPI, ils avaient augmenté la TSE... (...) l'augmentation de la TSE leur permettait de monter en puissance, d'intervenir davantage, ce qui impliquait davantage de personnel (...) aujourd'hui ils ont un effectif de soixante salariés à peu près, mais en 2005 (...) ils n'étaient même pas la moitié »¹³¹¹.

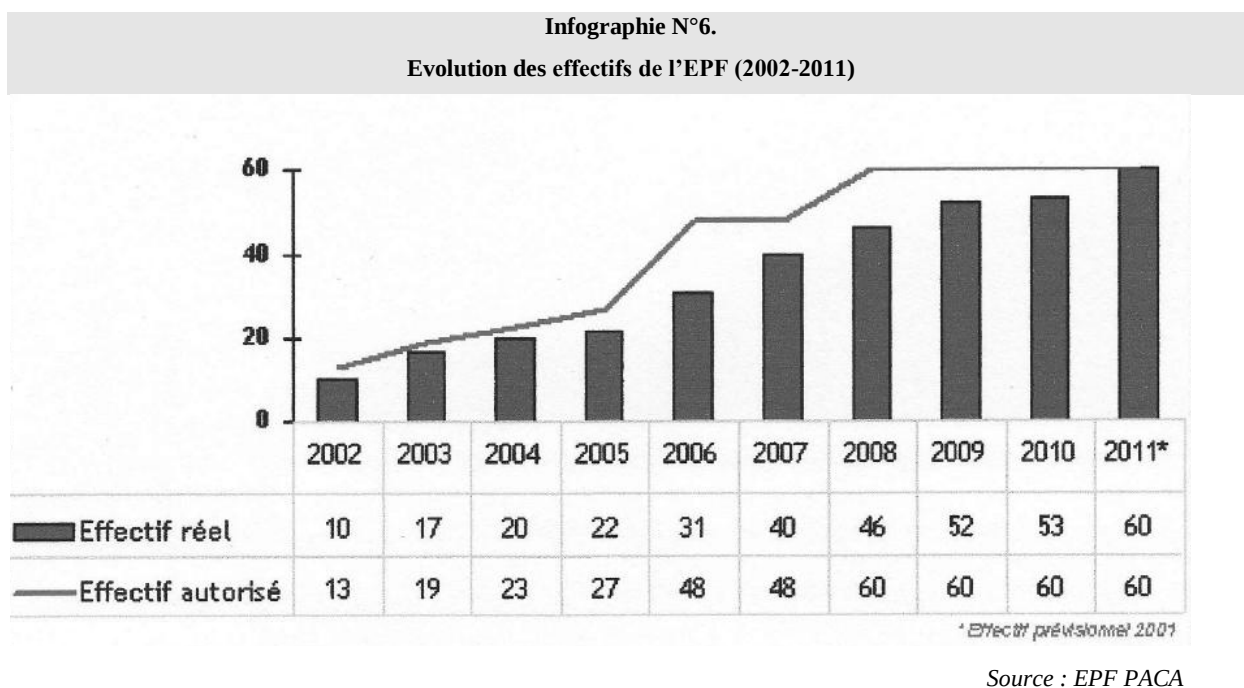
La hausse de la TSE a donc permis de recruter « en masse » du personnel ce qui permis à l'EPF de s'autonomiser vis-à-vis du Service Foncier de la Région à l'égard duquel l'EPF entretenait jusqu'alors une étroite dépendance, le Directeur adjoint de l'EPF parlant à ce sujet avec le Service Foncier de la Région d'une « période intéressante de véritable synergie et de construction croisée ».¹³¹² De fait, l'autonomisation est rendue possible à la faveur d'une croissance formidable des effectifs réels et autorisés¹³¹³ consécutive à la hausse de la TSE : si l'EPF comprenait 8 agents en 2001, il en compte désormais 71 (y compris les CDD) en 2013, soit une multiplication par 8 de ses

¹³¹¹ Entretien V.V, 21/02/2012, pp. 17-18.

¹³¹² Entretien E.B, 07/03/2012, p. 17.

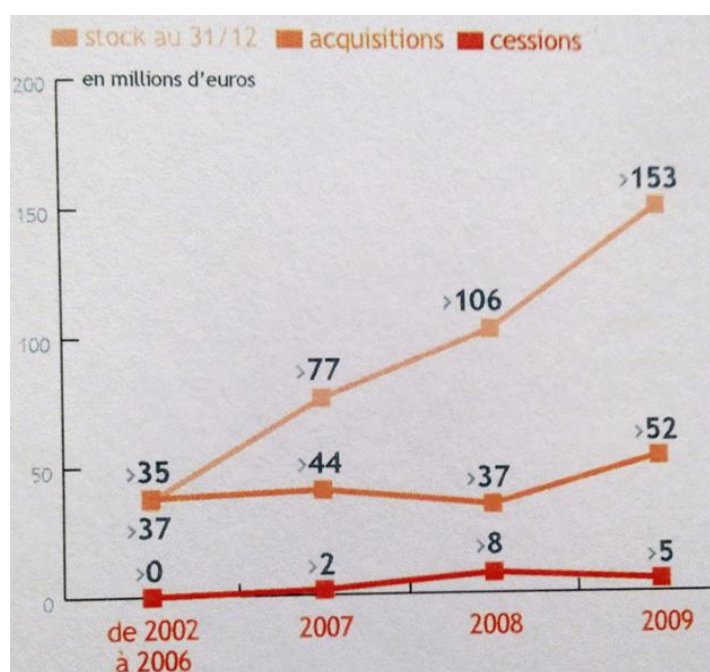
¹³¹³ Les effectifs autorisés correspondent à un plafond défini annuellement lors de chaque Conseil d'administration adoptant le budget de l'établissement. Il s'agit d'une norme de « bonne gestion » fixant un maximum en termes de maîtrise des coûts salariaux.

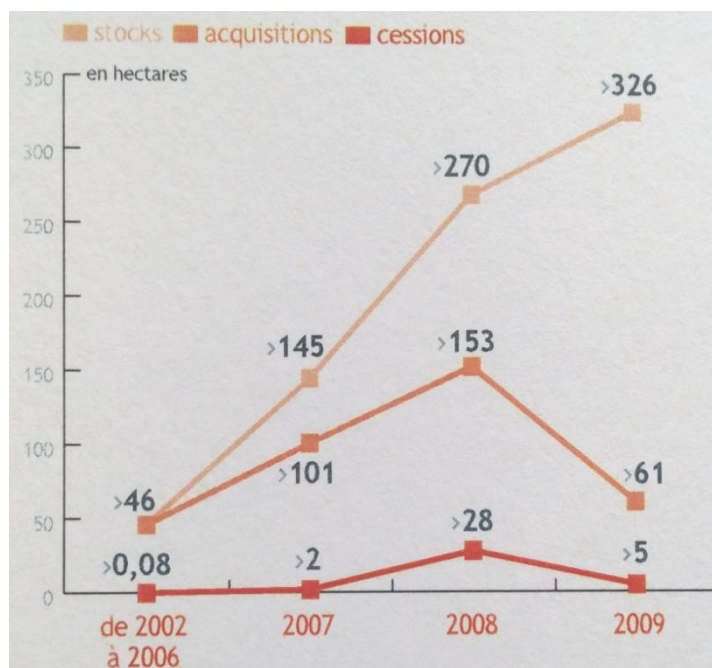
effectifs. En termes de CDI, cela s'est traduit par une augmentation des personnels de 22 en 2005 à 31 en 2006 puis 52 en 2009 (voir graphique ci-dessous).



Comme nous le verrons ultérieurement, cette montée en charge s'est accompagnée de profondes modifications organisationnelles, des directions dites opérationnelles se structurant par département pour intervenir sur l'ensemble de la région.

Infographie N°7.
Evolution cumulée des stocks au 31/12/2009 en superficie et en montants





Source : Bilan Programme Pluriannuel d'Investissement
EPF 2005-2010

Par ailleurs, cette hausse des effectifs s'est accompagnée d'une montée en charge de l'activité de l'Etablissement (cf. graphiques ci-dessus). L'année 2007, avec le doublement des surfaces acquises (100 biens mobilisés), a marqué le véritable décollage de l'activité qui a triplé et s'est poursuivie à un rythme soutenu (+50%) en 2008. En un an, les dépenses d'action foncière sont passées de 15M€ de dépenses à 45M€ tandis que les effectifs doubleraient. En 2009, l'EPF avait acquis depuis sa création 361 hectares de terrains et cédé 35 hectares. Il détenait au 31 décembre 2009 un patrimoine en stock de 326 hectares. L'analyse des conséquences des deux augmentations de TSE conduit donc à conclure à une fiscalisation de la ressource de l'EPF, la TSE devenant le principal mode de financement de l'établissement au détriment notamment de l'emprunt. Cette hausse s'accompagne de la montée en puissance des effectifs et de l'activité de l'EPF, ce qui permet de conclure que la fiscalisation du foncier a été un puissant levier d'autonomisation vis-à-vis des blocages institutionnels qui freinaient son activité dans la précédente séquence.

2.3 L'émergence discrète d'un pouvoir fiscal régional

Comme nous l'avons souligné, cette autonomisation vis-à-vis du pouvoir départemental et central se double toutefois d'une plus grande dépendance au pouvoir régional qui voit dans l'EPF une opportunité de développer un pouvoir fiscal discret.

De fait, si la décision d'augmenter la TSE est une décision élaborée et préparée par les cadres dirigeants de l'EPF, il s'agit d'une décision éminemment politique, la levée d'un impôt étant une manifestation du pouvoir politique régional. C'est ce que précise P.L alors chef du Service Foncier à la Région qui détaille ainsi ses échanges préalables avec la Vice-Présidente de la Région :

« Je lui ai expliqué que dans deux ans l'EPF ne fait plus rien, il y a la crise du logement, il faut le monter... alors ce qui l'intéressait c'était qui va voir quoi, est-ce que ça va me coûter électoralement, je lui dis : 'Non, c'est une taxe qui est prélevée dans les taxes diverses etc.', et jusqu'où on peut aller »¹³¹⁴.

« (...) c'est une vraie décision politique qui se prend à l'époque contre le Département des Bouches-du-Rhône et contre le Département 06 qui ont pas renoncé à départementaliser l'EPF »¹³¹⁵.

Comme le montrent ces extraits, la rapidité de décision s'explique par le faible coût politique de la décision puisque la hausse est répercutée sur l'ensemble des taxes locales. Les hausses successives de la TSE doivent ainsi s'analyser comme un type original d'« instrument discret »¹³¹⁶ ordinairement mobilisé au service de politiques de rigueur budgétaire et mis ici au service d'une expansion budgétaire. Cette hausse fiscale procède de manière incrémentale par hausse successive et non réversible, aucune baisse du produit de la TSE n'ayant été constatée. Cette dépendance à la hausse de la TSE témoigne de la volonté politique du Conseil régional, privé de ressource fiscal, de saisir l'opportunité de la TSE pour sécuriser les financements et s'affranchir des contraintes liées aux dotations qui unissent ordinairement la Région aux politiques de rigueur budgétaire de l'Etat depuis la seconde moitié des années 2000. L'affirmation de ce pouvoir fiscal régional discret est favorisée par les modifications apportées par l'ordonnance de 2011 et consacrée par la loi ALUR qui abroge les dispositions spécifiques liées au plafond de la TSE PACA jusqu'alors votée en loi de finance et désormais fixée de manière uniforme pour l'ensemble des EPF à 20€ par habitant. Moins dépendante du pouvoir fiscal national, la TSE apparaît ainsi comme une taxe régionale, les administrateurs d'Etat s'abstenant de voter son produit dans les EPF appliquant déjà cette disposition comme celui du Nord-Pas-de-Calais ainsi que l'explique son Directeur Général M.K :

« Les nouveaux EPF d'Etat, loi de 2005 sur la cohésion sociale, ils étaient dotés de la même faculté que les EPF locaux qui était de décider en Conseil d'administration du montant de leur TSE, alors que PACA par exemple il est toujours sous l'ancien régime, donc s'il veut augmenter sa TSE il faut qu'il repasse en loi de Finances et donc il a tout intérêt à basculer sur le nouveau régime. Donc, c'est quand même un plafond de fiscalité qui est venu du local qui, transposé au niveau du régional, offre des perspectives intéressantes puisque nos amis du Conseil Régional trouvent que l'on a une fiscalité presque plus importante que la leur, directe...(...) C'est ce qui les a amenés à bien nous soutenir. Le paradoxe étant que l'Etat ayant retiré aux Régions de la fiscalité locale, finalement, l'EPF avec sa fiscalité propre apparaissait comme un des outils sur lesquels il y avait encore des marges de manœuvre pour financer la politique régionale... »¹³¹⁷.

Le nouveau régime encadrant la TSE issue des EPF locaux de la loi LOV et transposé aux EPF d'Etat par la loi Borloo de 2005 puis généralisé par l'ordonnance de 2011 et la loi ALUR de 2014 a donc permis aux Régions de bénéficier indirectement d'une forme de pouvoir fiscal aujourd'hui comparable à sa seule taxe directe, celle des anciennes cartes grises¹³¹⁸. Ce nouveau régime a changé la nature de la TSE devenue un type de fiscalité hybride, objet de controverse juridique, relevant

¹³¹⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 29.

¹³¹⁵ Entretien P.L., 20/12/2011, pp. 13-14.

¹³¹⁶ Pour reprendre l'expression de Philippe Bezes : Philippe Bezes in « Rationalisation salariale dans l'administration française » in *Gouverner par les instruments, op.cit.*

¹³¹⁷ Entretien M.K., 09/07/2012, p. 26.

¹³¹⁸ De fait cette fiscalisation est encore plus forte pour les EPF soumise au régime juridique de la loi Borloo. Ainsi la TSE de l'EPF Nord-Pas-de-Calais a-t-elle été multipliée par 20 depuis l'origine.

tantôt pour Bercy et l'ex-ministère de l'Équipement d'une fiscalité d'Etat et tantôt pour les administrateurs des EPF d'une fiscalité locale¹³¹⁹. Cette fiscalisation de l'action foncière régionale explique que certaines Régions où ce régime s'applique aient considéré comme superflu tout régime de subvention à l'acquisition foncière dans le cadre de leur politique, comme l'explique T.R. chargé de mission foncier à la Région Nord-Pas-de-Calais :

« Aujourd'hui les aides c'est l'EPF. (...) Dans l'ancienne version de la politique de Pays il devait y avoir quelque chose qui s'appelait Fonds d'intervention foncière ou quelque chose comme ça, aujourd'hui pour nous s'il y a un fonds d'intervention foncière c'est l'EPF »¹³²⁰.

La logique de la fiscalisation de l'action foncière est ici poussée jusqu'à son terme puisqu'elle s'est traduite par la suppression de la politique de subvention que nous avons analysée auparavant comme une politique de guichet. La TSE coupe ainsi la Région des clientèles départementales et locales au détriment des intermédiaires qui voient leur rôle disparaître : ainsi la Région Nord-Pas-de-Calais ne compte qu'un seul agent affecté au foncier, T.R. positionné comme chargé de mission auprès du Directeur de l'Aménagement.

On mesure ainsi les effets de la fiscalisation du foncier qui distend les relations avec les clientèles locales au bénéfice d'une bureaucratie procédurale. Le mode de financement modifie donc les rapports de pouvoir et autonomise la bureaucratie et le pouvoir régional au détriment d'une logique de guichet visant à servir directement une clientèle départementale et locale.

Encadré N°24. Indicateurs clés du compte financier 2014

Les données présentées ci-dessous sont extraites du rapport du compte financier 2014 présentées au Conseil d'administration de l'EPF en mars 2015. Elles rendent compte de l'activité de l'Etablissement sur l'exercice 2014, soit une année de transition pour l'établissement confronté à la mise en œuvre de la réforme issue de l'ordonnance du 8 septembre 2011. Sans présenter les détails de la réforme qui sont abordés plus loin, rappelons que celle-ci a conduit à modifier la composition du conseil d'administration en intégrant l'Etat et les agglomérations et à supprimer l'exigence de garantie d'emprunt. La présidence de la Région est par ailleurs confirmée formellement dans ce nouveau décret du 29 décembre 2014 et assurée par le nouveau Vice Président PS en charge de l'aménagement des territoires à la Région, Pierre Meffre.

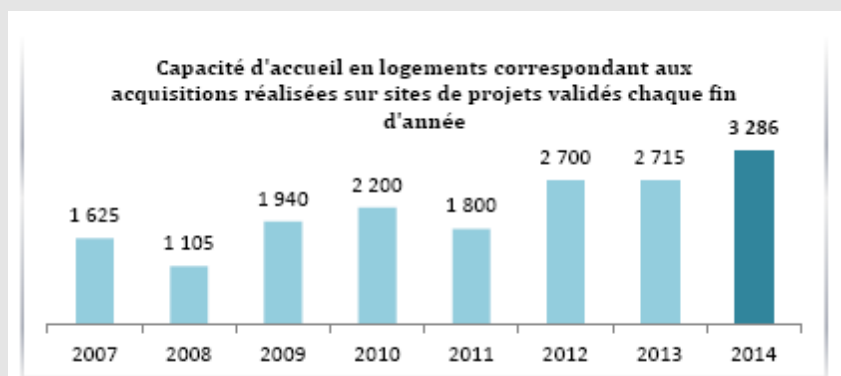
En termes d'engagements financiers, le volume des engagements supplémentaires autorisés au titre de 2014 se situent à 100M€. Près des 2/3 ont été consacrés à la poursuite d'actions opérationnelles déjà engagées au cours des exercices précédents ce qui traduit la forte irréversibilité de l'action foncière engagée par l'EPF. Un tiers des engagements financiers autorisés en 2014 concernent donc l'approbation de nouvelles conventions. Au total, les engagements de l'EPF PACA sur l'ensemble du territoire régional se situent fin 2014 à 1 160M€. Par ailleurs, les dépenses d'action foncière (acquisitions, études, travaux et autres frais de portage s'élèvent à 112M€ en 2014 dont 101,95M€ d'engagements pour de nouvelles acquisitions correspondant à 92,8 hectares de surfaces acquises (tableau ci-dessous) répartis sur 110 sites différents.

¹³¹⁹ Entretien Frédéric Fasquel Cete Nord-Picardie 06/02/2012. De fait les deux ont des arguments à faire valoir : les premiers peuvent arguer du fait que l'EPF est un EPCI d'Etat créé par décret et soumis à un plafond législatif, les seconds peuvent faire valoir que les variations du taux ne sont désormais plus soumises à un vote de la loi de Finances mais à un seul vote du CA.

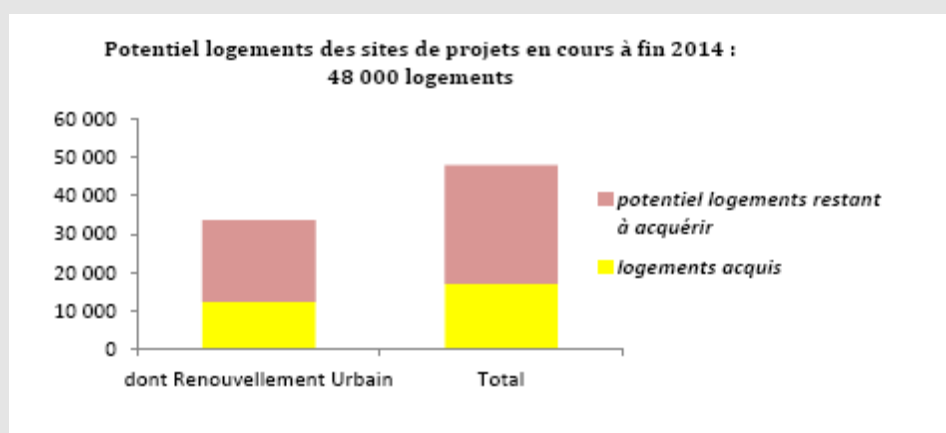
¹³²⁰ Entretien T.R., 09/07/2012, p. 23.

BILAN DES ACQUISITIONS 2014		surfaces acquises (en ha)	montant actes (en M€)
Action foncière en périmètre d'anticipation foncière		25,4	18,9
Maîtrise foncière	sites opérationnels	37,9	29,7
	<i>dont renouvellement urbain</i>	<i>24,2</i>	<i>22,8</i>
	sites habitat	29,5	53,3
	<i>dont renouvellement urbain</i>	<i>23,2</i>	<i>47,4</i>
Total		92,8 ha	101,95 M€

Grâce à ses moyens financiers, en 2014 et pour la première fois, la capacité contributive d'accueil des acquisitions calculée à partir des potentialités des sites de projets concernés a atteint et même dépassé l'objectif fixé au PPI 2010-2015 (3 000 logements par an) puisqu'elle a été estimée à 3 286 logements (dont 76% en renouvellement urbain), soit près de 571 logements supplémentaires par rapport à l'année précédente (cf. graphe ci-dessous).



A côté de ces engagements prévisionnels, le bilan des cessions (51 actes signés) fait apparaître 1080 logements réalisés en 2014 (dont 57% de logements sociaux) pour un montant total des produits de cession de 46 M€ représentant une hausse de près de 40% par rapport aux résultats de 2013. A noter qu'en 2014 le ratio du coût moyen par logement est de l'ordre de 27 500€. Enfin, si l'on analyse l'ensemble des sites d'intervention en cours à fin 2014, l'EPF compte près de 450 sites d'intervention représentant un potentiel d'accueil de 48 000 logements (histogramme ci-dessous) dont près de 70% en renouvellement urbain.



Ce stock foncier total de l'EPF PACA s'élève ainsi au 31/12/2014 à 445M€.

Enfin les principaux produits constatés au titre de l'année 2014 sont les suivants, par ordre décroissants : TSE (51 M €), cessions (46M€), emprunts (37 M€). A cela l'on doit rajouter 1,48 M€ de produits de gestion locative et 6.98M€ de fonds SRU reversés à l'Etablissement au titre de l'année 2014. Cette nouvelle ressource est issue de l'application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 de mobilisation pour le logement social qui a contribué à renforcer l'action de l'EPF PACA sur le territoire des communes en constat de carence au titre de l'application de l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation :

- pour les communes assujetties à la loi SRU, la quote-part de logements sociaux passe de 20 à 25% à compter du 1er janvier 2014, ce qui a entraîné de nouveaux arrêtés de carence pour la période triennale 2014-2016 ;
- cette action est accompagnée d'un renforcement des sanctions en prévoyant de multiplier jusqu'à 5 fois le montant des prélèvements.
- en renforçant les obligations de construction de la quote-part de logements sociaux à au moins 30% pour toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher ;
- en révisant l'objectif triennal pour les 3 derniers trimestres 2013 afin de renforcer la production sur la période restante par rapport à la période de référence 2011-2013.

Afin que l'EPF contribue à la mise en œuvre de ces objectifs, une convention-cadre relative aux communes carencées a été signée avec le Préfet de Région le 28 décembre 2012. Elle a pour objet de définir les modalités d'exercice et de délégation du droit de préemption sur le territoire des communes en constat de carence au bénéfice de l'EPF PACA qui perçoit en retour le montant des sanctions des communes concernées. Cette évolution participe de la logique de la rationalisation étatique de l'EPF qui le sectorise en l'ancrant dans la politique nationale du logement. On peut l'opposer de manière prototypée à la logique de fabrique de projets urbains et de territoire promue par les élus locaux.

3. Des procédures spécifiques de contractualisation multi-niveaux

Cette autonomisation par la fiscalisation s'accompagne d'une autonomisation par les procédures contractuelles. Nous faisons l'hypothèse que le développement d'une contractualisation foncière participe en effet de son décloisonnement multi-niveaux et de son autonomisation (1) en même temps qu'elle témoigne du tracé de nouvelles arènes de négociations intercommunales associant acteurs publics et privés autour de la construction de projets urbains (2).

3.1. Une contractualisation qui autonomise et cadre l'action foncière

Les dispositifs de contractualisation gigogne permettent l'autonomisation de l'action foncière par un décloisonnement multi-niveaux hérité des politiques d'aménagement du territoire et par l'élaboration de documents stratégiques cadrant et hiérarchisant l'action foncière.

Depuis sa création, les techniciens de l'EPF ont déployé un dispositif gigogne de contractualisation foncière hérité des dispositifs contractuels des politiques d'aménagement régional. Ce dispositif proposé par l'EPF se décline à trois niveaux : régional à travers le programme pluriannuel d'investissement (PPI) qui engage l'ensemble des administrateurs, intercommunal avec les conventions-cadres signées essentiellement avec des communautés d'agglomérations local avec les conventions de portage signées avec les collectivités porteuses du projet urbain. Ce dispositif gigogne qui permet de coordonner l'action foncière de l'EPF à ses différents niveaux d'intervention n'est pas spécifique à l'EPF PACA. Si les échelles et les contenus diffèrent d'un EPF à l'autre, cette contractualisation partage des caractéristiques communes qui attestent de la circulation de l'instrument d'un EPF à l'autre. A travers la trajectoire instrumentale décrite par M.K le Directeur Général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, nous faisons l'hypothèse que cette instrumentation est héritée des modes de faire issus de la contractualisation Etat-Région dans le champ de l'aménagement du territoire :

« J'ai été nommé en juin 96, du Ministère de l'Équipement (...) il y avait un service foncier à structurer et à développer [la question] c'est comment (...) on développe une action foncière de l'Établissement qui soit la dimension foncière des politiques d'aménagement des collectivités territoriales, sachant que la Région a bien une politique contractualisée mais ce n'est, entre guillemets, pas directement une politique foncière, donc nous on va travailler dans un cadre régional, maîtrisé par Etat-Région, mais nos interlocuteurs, ceux qui vont nous acheter, ceux avec lesquels on va contractualiser ce sont les agglos d'abord, et les communes dans le cadre de la convention cadre »¹³²¹.

¹³²¹ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 7.

Au travers de cet extrait, l'on mesure combien le choix de cette instrumentation contractuelle témoigne d'une importation dans le champ de la politique foncière d'un mode de faire issu des politiques d'aménagement du territoire. Cette importation s'explique par les trajectoires professionnelles des acteurs qui permettent la circulation des instruments à l'image de la carrière de M.K., débutée dans le milieu d'action de l'aménagement. Cette contractualisation foncière s'appuie donc sur le dispositif contractuel Etat-Région du CPER auquel il emprunte la temporalité et la portée programmatique mais aussi le niveau d'intervention privilégié à l'échelle intercommunale.

En premier lieu, la portée programmatique et la temporalité du PPI est empruntée au CPER. Ainsi, dès la première génération de PPI pour l'EPF Nord-Pas-de-Calais, sa durée de programmation est celle du Contrat de Plan 1996-2000 ce qui témoigne de l'enchevêtrement des dispositifs :

« Le pas (...) du contrat de plan c'était aussi parce que nos opérations qui sont en amont de l'acquisition de foncier, les opérations d'aménagement proprement dites ensuite étaient financées par des financements du contrat de plan »¹³²².

Le PPI et le CPER apparaissent ainsi comme les deux faces d'une même opération d'aménagement, l'un intervenant en amont pour l'acquisition du terrain, l'autre en aval pour l'aménagement proprement dit de l'opération. Toutefois selon les EPF, le PPI est élaboré pour une durée de 4 à 7 ans, par tranches annuelles et souvent réajustées à mi-parcours en fonction du calendrier des élections régionales. Cette proximité est favorisée par l'identité des parties au PPI et au CPER puisqu'il s'agit *grosso modo* des mêmes protagonistes : les services de l'aménagement et du foncier de la Région côté collectivités territoriales et principalement les chargés de mission du SGAR côté Etat, relayés par les services de la DREAL.¹³²³ Par ailleurs la portée programmatique des outils PPI et CPER est équivalente. Le PPI vise en effet à définir la stratégie d'action de l'EPF, préciser ses objectifs (axes d'intervention¹³²⁴) et modalités d'acquisition au regard des moyens mis en œuvre sur le modèle du CPER comme l'explique à nouveau M.K. :

« Le PPI c'est une sorte de convention d'objectifs avec l'Etat, la Région, les grandes collectivités, représentés directement ou indirectement dans le Conseil d'administration (...) en tant qu'administrateurs, et après, la première convention opérationnelle c'est la convention-cadre »¹³²⁵.

¹³²² Entretien M.K, 09/07/2012, p. 17.

¹³²³ Cette influence régionale est ainsi décrite par P-L.S directeur général de l'EPF : « C'est vrai que dans le Conseil d'administration l'implication de la Région est nettement plus forte, par la présence, par le fait que l'institution régionale s'intéresse par le biais de sa compétence régionale dans l'aménagement du territoire, plus le schéma de développement économique, les transports (...) Le logement, même si la Région n'est pas compétente. Les discussions entre l'équipe de l'EPF et l'administration régionale, et le SGAR d'ailleurs, c'est pareil du côté de l'Etat (...) les échanges sont beaucoup plus fréquents, les partages d'informations sont beaucoup plus fréquents qu'avec les départements. Ça pèse beaucoup plus forcément dans... il n'y a pas d'opposition... », Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 25.

¹³²⁴ Ces objectifs sont toutefois bricolés à l'image du principal d'entre eux, la production de logement comme l'explique M.D chef de projet à l'EPF : « Au niveau de l'EPF, les chiffres du PPI sont définis en fonction du montant des engagements de l'EPF (500M€) sur la base d'une clé suivante : un logement = 20 000€ donc comme 500M€ d'engagements, ça fait 25 000 logements. Mais c'est fixé à la louche, ce n'est pas le ministère qui fixe ça. », Entretien M.D, 12/2012, off.

¹³²⁵ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 49.

Cette convergence d'objectifs est particulièrement poussée, le PPI étant co-écrit entre la direction de l'EPF et le service foncier de la Région, ce qui explique le niveau de convergence très fort entre ces acteurs :

« La rédaction du PPI (...) enfin les objectifs que poursuit l'EPF et les objectifs que poursuit la Région franchement ce sont les mêmes »¹³²⁶.

Le PPI s'inscrit donc dans la perspective d'une systématisation du gouvernement par contrat à partir des CPER « contrats de contrats »¹³²⁷ auquel il se rattache. Son adoption par le conseil d'administration fait généralement suite à des « tournées départementales » menées par le président de l'EPF et son équipe de direction. Si en PACA, elles étaient au départ, comme leur nom l'indique, restreintes aux administrateurs départementaux – Président du Conseil général et représentant du département au Conseil d'administration – le cercle de la concertation s'est élargi au fil des générations suivantes et inclut désormais pour la dernière génération les élus communaux qui souhaitent y participer¹³²⁸. Ainsi à travers le PPI, la contractualisation permet de mettre en scène et de formaliser de manière explicite la négociation et le décloisonnement multiniveaux de l'action foncière. Toutefois ce dispositif contractuel permet également le suivi de sa réalisation par un contrôleur financier rattaché à Bercy qui assiste à tous les conseils d'administration et s'intéresse au rapport objectifs-moyens mais surtout moyens-résultats¹³²⁹. Le PPI précise par ailleurs les conditions de cession du foncier propre à garantir un usage conforme aux missions de l'Etablissement ainsi qu'en annexe un certain nombre de recommandations sur les formes urbaines privilégiées par l'EPF (densité notamment)¹³³⁰.

¹³²⁶ Entretien S.H, 20/04/2011, p. 30.

¹³²⁷ Jean-Pierre Gaudin, « Contractualisation », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, Coll. « Gouvernances », Paris, 2011, p. 91.

¹³²⁸ C'est ce que précise le Directeur Général P-L.S : « Les deux premiers PPI ont été faits un peu en vase fermé, avec la consultation du Conseil d'administration. Réunion de ce Conseil plusieurs fois, réunions de travail. Alors ça ne veut pas dire que les matériaux ne venaient pas de l'extérieur, c'est-à-dire que nous on avait des matériaux par nos contacts avec le terrain et par ce qui pouvait remonter des demandes des collectivités locales, mais la consultation formelle s'est faite uniquement au niveau du Conseil d'administration. On a changé de système uniquement pour le PPI actuel, 2010-2015. Là on est sorti, on a fait un certain nombre de rencontres départementales où dans chaque département on a invité les collectivités territoriales qui... parce que l'on commençait à être connu et que l'on pouvait, sans risque de se retrouver dans des salles vides, procéder à une consultation qui reste informelle. On a invité les collectivités locales de chaque département dans des réunions d'échanges où l'on présentait le bilan de l'action et puis les perspectives... on a interrogé et on a recueilli les réactions des uns et des autres », Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 8-9.

¹³²⁹ Ce suivi financier n'est cependant pas assimilable à une évaluation comme en témoigne le mandatement par l'EPF d'une doctorante de l'Université d'Avignon pour réaliser une évaluation de l'action foncière de l'EPF PACA. A noter que cette mission a été confiée à une étudiante inscrite dans l'Université où C.H est maître de conférences en géographie, ce qui témoigne du caractère stratégique de cette mission qui apparaît en lien étroit avec l'exercice de la présidence de C.H.

¹³³⁰ Cette annexe au PPI sur les formes urbaines se présente comme un guide pédagogique à destination des élus cadrant le type d'habitat recherché dans les opérations soutenues par l'EPF, c'est-à-dire des opérations de renouvellement urbain se conformant aux cadres établis par la loi SRU en matière de densité comme l'explique P-L.S : « Elle est venue du fait que d'abord quand on parle de densité ce n'est pas vendeur, c'est même repoussoir. Quand on parle densité on a tout de suite tous les interlocuteurs que l'on a en face, pas uniquement les Elus d'ailleurs, les interlocuteurs non spécialistes s'imaginent que l'on va faire des tours et des barres. Donc, on bannit un peu le terme de densité même si on n'est parfois obligé, on ne peut pas quand même inventer un mot, mais on a plutôt parlé de formes urbaines, et comme on voulait éviter de parler de densité, on a parlé de formes urbaines adaptées à... enfin de formes urbaines dans trois cas particuliers je crois, les centres villes denses, les périphéries et puis les bourges... pour avoir des images plutôt que des chiffres », Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 47.

En second, lieu, ce dispositif contractuel privilégie le niveau d'intervention intercommunal, en ciblant particulièrement la strate de la communauté d'agglomération auquel est spécialement destinée la procédure de la convention-cadre. La plupart des EPF d'Etat ont ainsi mis en place avec les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), en déclinaison de leur PPI, une contractualisation avec des ambitions d'action foncière à l'échelle du territoire intercommunal. En effet, ces conventions-cadres fixent – outre les conditions générales de la relation entre les partenaires – des objectifs d'acquisition et les enveloppes mobilisables selon les priorités d'intervention de l'EPF (habitat et recyclage urbain) sur tout ou partie du territoire intercommunal. Elles s'accompagnent généralement d'un référentiel foncier qui désigne les secteurs à enjeux et les terrains pouvant faire l'objet d'un portage par l'EPF¹³³¹. Ces conventions-cadres visent ainsi à diffuser une culture du « projet de territoire » dans une dynamique d'interactions ascendantes et descendantes visant à provoquer une montée en puissance des expertises locales :

« ... On a été très pragmatiques dès le départ (...) d'abord il fallait montrer à quoi pouvait servir l'EPF en tant qu'opérateur foncier (...) Et puis ensuite, à partir d'un projet de territoire avec des axes (...) sur l'habitat, la requalification des friches (...) le renouvellement urbain (...) on a accompagné les territoires en disant : « Cet axe-là il faut qu'on le décline en opérations que porteront les collectivités pour faire... » (...) donc on ne s'est pas inscrits dans une stratégie foncière clairement exprimée puisque les collectivités en ont été pendant très longtemps incapables et elles le sont encore un peu aujourd'hui, en tout cas il n'y a pas beaucoup de territoires qui ont une stratégie foncière globale pour leur développement. Elles ont élaboré des stratégies foncières pour l'habitat, elles ont pu le faire aussi pour le développement éco mais aujourd'hui, mais globalement, pas vraiment »¹³³².

Comme l'explique le directeur de l'EPF Nord-Pas-de-Calais qui revendique la paternité de ce dispositif, la convention-cadre permet ainsi de faire émerger un cadre stratégique global d'intervention foncière par la hiérarchisation de secteurs à enjeux sur le territoire intercommunal dessinant la dimension foncière d'un « projet de territoire » dont elle se présente comme la traduction. La convention-cadre, au sens propre du terme, l'action foncière l'élevant désormais au rang noble de « stratégie foncière » hiérarchisant les axes d'intervention et remédiant ainsi à la défaillance de collectivités « incapables » d'opérer ce travail de catégorisation. La contractualisation est donc ici une application originale de la clause générale de compétence qui permet à l'EPF de se réserver la compétence de la compétence en l'absence d'expertise locale. En PACA, cette contractualisation globale s'est d'abord opérée via la médiation du volet foncier des contrats d'agglomération¹³³³, volet territorial du CPER avant de s'autonomiser ici aussi du CPER. Comme nous le verrons à travers l'exemple de la CASA, ces volets fonciers ont souvent constitué une opportunité de développement d'une ingénierie foncière intercommunale via la médiation de nouvelles techniques de mesure de la consommation foncière mobilisant des techniques de géomatique. De même le PPI 2005-2010 a été construit et ses priorités

¹³³¹ Les cahiers de l'USH, « Les coopérations entre organismes HLM et EPF », n°147, p. 27.

¹³³² Entretien M.K, 09/07/2012, p. 16.

¹³³³ Comme le rappelle, S.H. chargée de mission au service foncier, les volets foncier du contrat d'agglomération avaient pour objectifs d'« identifier les enjeux fonciers, repérer des sites à enjeux et puis mener un plan d'action foncière », Entretien S.H, 20/04/2011, pp. 3-4.

hiérarchisées à partir du travail d'expertise issue des huit études foncières menées par la Région dans le cadre du CPER¹³³⁴. La contractualisation est donc un cadre procédural investi par des réseaux experts structurant de nouvelles communautés de pratiques qui tranchent avec celles des services fonciers communaux aux modes de faire davantage patrimoniaux et moins urbanistiques.

Cette instrumentation contractuelle issue de l'aménagement du territoire s'est donc autonomisée du CPER à ses différentes échelles d'intervention. Elle s'est professionnalisée via la médiation des équipes territorialisées de l'EPF PACA opérant au sein de nouvelles arènes de négociation intercommunales¹³³⁵.

3.2. Une arène de négociation de projets urbains

Si la contractualisation gigogne est un cadre procédural, elle est aussi une procédure de filtrage des demandes adressées à l'EPF. Au niveau de la convention cadre elle sélectionne les acteurs locaux et constitue à ce titre un « dispositif d' enrôlement »¹³³⁶ à l'épreuve des logiques de compromis intercommunaux (a). Au niveau des conventions de portage, elle est un lieu de négociation entre acteurs stabilisant les échanges et permettant la fabrique de projets urbains (b).

a) Les conventions-cadres, un dispositif d' enrôlement filtrant les acteurs

Les conventions-cadres, rappelons-le, fixent des objectifs d'acquisition et les enveloppes mobilisables selon les priorités d'intervention de l'EPF (habitat et recyclage urbain) sur tout ou partie du territoire intercommunal ainsi que les conditions générales de la relation entre les partenaires. A ce titre, elles doivent être comprises comme un « dispositif d' enrôlement » sélectionnant et filtrant les acteurs locaux. Dans cette perspective, nous mobilisons la grille d'analyse de la sociologie de la traduction issue des travaux de Michel Callon pour décrire les interactions entre l'EPF, l'intercommunalité et ses communes qui seront analysées comme un processus de traduction enchaînant les étapes de la problématisation, de l'intéressement, l' enrôlement puis enfin de la mobilisation. Cet horizon de recherche nous permettra de mieux cerner les limites de cette entreprise et d'être également attentif à ses ajustements à l'épreuve des logiques de compromis intercommunaux.

¹³³⁴ Ces études ont permis de justifier les choix d'orientation faits dans le PPI 2005-2010 comme l'explique S.A. : « Les 8 études foncières qui étaient quand même passionnantes, on les a fait partager etc. Enfin bref, après on a cerné les problématiques puis il a fallu prioriser. Parce que vous commencez par un commencement, par la hiérarchie des normes, et par les financements aussi, parce qu'il faut mettre la main mais il ne faut pas mettre le bras dans une politique volontariste », Entretien, S.A, 07/02/2012, p. 6.

¹³³⁵ En Nord-Pas-de-Calais, l'organisation de l'EPF s'est faite selon une logique métier sectorisant les départements de l'Etablissement et développant un à l'égard des collectivités territoriales un Atelier des méthodologies du foncier « pour apporter de la connaissance et de la méthode » afin « que nous-mêmes notre intervention s'inscrive bien dans des stratégies foncières de collectivités, puisque ce n'est pas à nous de les définir », Entretien D.B, M.K, 09/07/2012, p. 16. Cette volonté de se démarquer par rapport à la notion de politique foncière que l'on retrouve également dans les entretiens réalisés auprès des chefs de projet de l'EPF PACA témoigne d'un problème de légitimité en termes de compétence que vient compenser l'outil stratégie foncière par la mobilisation d'une expertise foncière.

¹³³⁶ Au sens de la sociologie de la traduction. Voir, Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *op.cit.*

La convention-cadre peut être décrite comme un processus de domestication du niveau local à travers un filtre intercommunal. La mise en place de cet instrument est adossée à la négociation de contrat d'agglomération entre la Région et les communautés d'agglomération afin de faire des intercommunalités urbaines la porte d'entrée de l'EPF sur le territoire ainsi que l'explique le chef du Service Foncier de la Région :

« (...) Quand on fait les appels à projets on fait des allers-retours avec l'EPF pour voir à quel niveau on intervient donc (...) parallèlement qu'on fait ces conventions avec les agglos dedans on inscrit systématiquement (...) l'EPF (...) donc en fait... on ouvre la porte et à l'EPF ils comprennent très très vite que c'est au niveau de l'interco qu'il faut travailler et pas simplement au niveau de Vitrolles, de Marignane que ça a pas de sens pour une opération complète »¹³³⁷.

Le choix de la focale intercommunale en milieu urbain vise à sélectionner des opérations de renouvellement urbain d'une taille importante permettant la réalisation d'un nombre conséquent de logements sociaux ce qui évite de trop forts coûts de transaction aux bailleurs sociaux¹³³⁸. L'objet principal de ce conventionnement intercommunal est donc de réaliser un diagnostic foncier à l'échelle de l'agglomération qui opérationnalise les objectifs de la loi SRU en matière de renouvellement urbain, de densification urbaine et de mixité sociale. Il s'agit donc d'un cadrage problématique – étape de problématisation – qui oriente fortement en amont la stratégie foncière de l'EPCI, comme le souligne une chargée de mission du Service Foncier de la Région :

« Les études de stratégie foncière on les a menées de manière un peu volontaire et autoritaire quelque part... (...) on n'a pas vraiment associé nos partenaires au départ. (...) On a voulu faire des études sans eux, (...) sur leurs territoires mais sans y mettre le pied, et sans négocier, en s'exonérant de trop de transactions, de tractations, enfin voilà, en faisant une économie de la relation (...) en fait ce que nous on avait envie d'examiner (...) c'était par rapport à nos propres préoccupations qu'on souhaitait intervenir. Donc on n'a pas négocié les objectifs... »¹³³⁹.

L'élaboration de diagnostics et de référentiels fonciers ciblant les secteurs à enjeux et les terrains pouvant faire l'objet d'un portage fonctionnent ainsi comme des algorithmes définissant la nécessité et les modalités de l'action foncière. Ce travail de diagnostic est également une modalité de sélection des acteurs pour l'EPF comme l'explique son Directeur Général adjoint :

« Dans les EPCI et bien ce sont ceux qui gèrent la question du logement ou la question de l'urbanisme (...) nos interlocuteurs, parce que dans nos missions aujourd'hui comme je vous l'ai dit (...) c'est 80% la question du logement, donc forcément ce sont des gens qui traitent le logement, mais qui traitent aussi les SCOT, qui traitent de l'aménagement au sens large »¹³⁴⁰.

Ce moment de problématisation légitime la définition de l'identité des interlocuteurs de l'EPF. Cela passe également par un ensemble d'actions visant à imposer et stabiliser ces acteurs en les

¹³³⁷ Entretien P.L., 20/12/2011, p. 5.

¹³³⁸ C'est ce qu'explique le Directeur Général adjoint de l'EPF : « il y a aussi le problème de l'équilibre des opérations pour les bailleurs, il ne faut pas que les opérations soient trop de petite taille parce qu'ils ont des problèmes de gestion, et souvent dans les bourgs ruraux, un bourg il ne peut pas lancer 60 logements, donc il va lancer des opérations plus petites et ça fait un patrimoine dispersé, pour le gestionnaire ce n'est pas facile. », Entretien E.B., 07/03/2012, p. 30.

¹³³⁹ Entretien J-M.R., 17/02/2012, p. 17.

¹³⁴⁰ Entretien E.B., 07/03/2012, p. 27.

intéressant à l'action foncière de l'EPF – étape d'intéressement. Pour cela, les conventions-cadres définissent des enveloppes financières mobilisables selon les priorités d'intervention de l'EPF (habitat et recyclage urbain). Etant orientées en faveur de la mixité sociale en milieu urbain, elles visent en priorité les documents de planification urbaine que sont les SCOT :

« On est rentré dans la convention-cadre par la voie du SCOT en fait. notre logique d'entrée c'était de dire : sur les projets, la logique de la politique foncière publique (...) c'est de la concevoir non pas au cas par cas, au coup par coup (...) elle procède d'une réflexion globale et la seule réflexion globale que l'on connaisse sur le moyen et long terme c'est le SCOT. Donc on va concevoir un outil (...) de mise en œuvre de la politique foncière à l'échelle du SCOT (...) la question c'est où une action foncière publique est utile ? Autrement dit, quels sont les endroits où les choses sont telles que si l'on ne met pas de l'action foncière publique le SCOT ou les PLU qui en découlent ne produiront pas, cela restera n'importe quoi... Donc on s'est dit ces conventions-cadres on les bâtit globalement avec un EPCI, mais il faut que très vite elles débouchent sur ce que l'on avait appelé les périmètres à enjeux, à enjeux de politique foncière publique »¹³⁴¹.

Cet extrait issu d'un entretien avec le Directeur Général de l'EPF PACA permet de mesurer combien la convention-cadre est une opération de mise en ordre (« cela serait n'importe quoi ») de l'action foncière locale instrumentalisant la compétence de planification urbaine de l'intercommunalité et notamment son principal outil, le SCOT. Cette référence à l'échelle de l'agglomération relève autant d'une logique de conviction que d'une logique de calcul stratégique dans la mesure où la compétence d'urbanisme demeure à l'échelle communale contrairement à la compétence habitat, ainsi que le souligne d'ailleurs le Directeur de l'EPF PACA :

« (...) C'est clair que lorsque l'on a des actions avec l'EPCI il faut que la commune soit là. C'est un jeu... (...) toujours un peu délicat, qui est lié à la double compétence, à la compétence mêlée. Parce que, qui est compétent en matière d'urbanisme ? La règle générale c'est la commune, ça veut dire que c'est la commune qui possède un droit de préemption, donc l'outil pour intervenir si on utilise ce droit-là, et on l'utilise souvent en phase amont, en phase préalable de l'action foncière, c'est la commune. Par contre, qui est compétent lorsqu'on parle PLH ? C'est l'EPCI, en termes de programmation... en termes de financement de logement ou en termes de financement d'équipement. Alors on ne peut pas faire avec un seul, il faut qu'on fasse avec les deux. On arrive à faire travailler ensemble, et il est là l'enjeu, on arrive à faire travailler ensemble intelligemment les communes et l'EPCI »¹³⁴².

En situant le foncier à la croisée des compétences habitat et urbanisme, les dirigeants de l'EPF procèdent donc à un jeu d'échelle dans le but de jouer sur les acteurs afin de stabiliser une alliance EPCI-commune à l'échelle de l'agglomération.

Les références aux schémas intercommunaux de planification urbaine et de programmation de l'habitat présentent également l'avantage de pouvoir enrôler les acteurs par l'ingénierie experte des études préalables – étape d'enrôlement. La convention-cadre prévoit ainsi la réalisation d'études préalables pour lesquelles l'EPF s'engage à hauteur de 50% : études de programmation et de prospective urbaine qui sont autant d'occasions d'échanges entre l'EPF et les acteurs locaux qu'il sollicite, organise, et intéresse à son action. A travers les activités de conversion et d'échanges de ressources qui s'y déploient entre les agents

¹³⁴¹ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 11.

¹³⁴² Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 9.

de l'EPF et un ensemble d'acteurs locaux, il s'agit alors d'appréhender le recours à cette expertise en mettant en évidence leurs usages relationnels. A l'image des usages de l'expertise européenne analysée par Cécile Robert, cette expertise urbaine permet d'assurer une mise en circulation des idées défendues par l'EPF (formes urbaines denses, mixité sociale, renouvellement urbain, caractéristiques environnementales) afin de repérer leurs partisans, parmi les techniciens et les élus locaux. Au-delà de ce travail de diffusion, ces études permettent également de conférer une autorité aux projets portés par l'EPF grâce au multi-positionnement des experts mobilisés, le cas échéant, *via* le recours à des labellisations nationales qui accréditent la démarche ainsi que nous le verrons sur le territoire de Sophia-Antipolis. Enfin, ce type d'étude renvoie à un travail d'anticipation qui accompagne toute intervention de l'EPF sur les sites repérés afin d'éviter toute confrontation avec le pouvoir municipal, seul légitime en matière d'urbanisme et déterminant en matière d'attribution de logements sociaux (répartition des logements en m² et en nombre, typologie...). C'est ce qu'explique P-L.S, le Directeur Général de l'EPF PACA :

« (...) Sur ces périmètres-là (...) on se donne les moyens d'intervenir en veille foncière et en préemption, le temps que la collectivité avance et mûrisse son projet pour savoir si elle confirme le fait qu'il faut continuer sur ce secteur-là ou qu'il faut continuer sur une toute petite partie de ce secteur, ou qu'on laisse tomber parce que ça n'en vaut pas la peine. Et pendant ce temps, on évite que des mutations ne se fassent en spéculant »¹³⁴³.

Au total, cet usage relationnel de l'expertise permet un déplacement du pouvoir foncier au niveau intercommunal à qui il revient la décision de repérer les sites à enjeux sur lesquels vont se fixer la négociation des projets urbains – étape de mobilisation. Les conventions-cadres visent en effet à identifier à l'échelle de l'EPCI des sites d'intervention où vont se cristalliser l'action foncière par la déclinaison de conventions opérationnelles de portage passées avec la commune et l'EPCI. Ce déplacement du pouvoir foncier au niveau intercommunal est cependant inégal selon les situations. Il est ainsi particulièrement fort en Nord-Pas-de-Calais comme l'explique son Directeur Général :

« Si on veut que l'EPF gère bien ses affaires sur le territoire il ne faut pas qu'il y ait 36 conventions... il faut qu'il ait un cadre et donc ça veut dire que tout le monde se mette bien d'accord, discute bien le coup avant, et qu'on ait un consensus sur un document-cadre (...) et après la logique c'est aussi : pas de superposition de conventions (...)...il y en a une qui est la convention de référence qui est la convention- cadre, et toute convention sur le territoire de la convention cadre est soumise à l'approbation de l'EPCI (...) on n'a pas de convention opérationnelle hors convention-cadre »¹³⁴⁴.

Dans ce schéma de contractualisation, la convention-cadre s'impose à la convention opérationnelle, le niveau intercommunal est donc un point d'étape obligé qui déplace *in fine* le pouvoir décisionnaire à cette échelle. Ce déplacement est cependant moins évident en PACA où beaucoup de conventions-cadres ne permettant pas d'identifier des secteurs à enjeux n'entraînent de ce fait la mobilisation souhaitée comme l'explique le Directeur Général de l'EPF :

¹³⁴³ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 9.

¹³⁴⁴ Entretien M.K, 09/07/2012, pp. 48-49.

« (...) Ça ne marche pas bien. C'est trop global, c'est un peu trop théorique. (...) D'abord parce que les SCOT il n'y en a pas beaucoup, donc les visions n'existent pas. Alors, peut-être ça fonctionnera dans dix ans (...) il y a des conventions qui n'ont rien donné. C'est-à-dire que les élus ont signé et finalement alors ça n'a pas fonctionné globalement, ça a fonctionné partiellement. (...) Et en fait on se rend compte que comme on n'avait pas de SCOT ce n'est pas d'une réflexion globale que l'on a trouvé des sites à enjeux c'est tout simplement des sites où la communauté nous a dit : 'Ben tiens, là c'est intéressant, on y va, on a la convention, on a les moyens, on y va' »¹³⁴⁵.

Si la mobilisation est un échec c'est parce que l'intéressement via les procédures de planification urbaine, peu approprié par les élus locaux, n'a pas fonctionné. De fait, les documents de planification urbaine fonctionnent davantage selon une logique de compromis intercommunaux neutralisant la compétence de planification au profit de la sanctuarisation de la souveraineté municipale. Face à cette contrainte, les dirigeants de l'EPF ont alors ajusté leurs dispositifs contractuels à cette logique d'arrangement intercommunal en intéressant les élus locaux via la compétence habitat en développant un nouveau type de conventionnement intercommunal dénommé convention multi-sites habitat comme l'explique P-L.S alors Directeur Général de l'EPF PACA :

« (...) On s'est dit : « Il y a des mutations, il y en a qui sont très intéressantes pour réaliser tout de suite du logement, il faut que l'on soit capable de saisir ces opportunités, de les saisir par préemption, sans être obligés chaque fois de saisir le Conseil d'Administration pour savoir si on peut y aller, parce qu'on y arrivera jamais ». Alors, on a bâti cet accord-cadre (...) ça n'existait nulle part ailleurs, on l'a vraiment inventé en ayant donc un outil qui permet d'intervenir n'importe où sur le territoire, avec un budget, et avec des thématiques qui sont : produire du logement à court terme, sous le droit commun, c'est-à-dire que ce ne sont pas des opérations trop importantes qui nécessitent des modifications aux règles d'urbanisme etc,... On doit opérer dans le droit commun, c'est vraiment pour sortir des choses rapides. Et on peut réagir très vite, si il y a une préemption à prendre on la prend, on a un budget, on a la motivation, on y va. Et on a passé ce type de convention sur tous les EPCI aujourd'hui. Au début, il y en avait que quelques-uns, maintenant tous en ont demandé parce que c'est vraiment... alors c'est à l'échelle des EPCI »¹³⁴⁶.

La fabrique de cette contractualisation doit donc s'analyser comme un bricolage contractuel adapté à la configuration régionale permettant, tout en maintenant un filtre intercommunal, d'intervenir en opportunité sur l'ensemble du territoire intercommunal. Ce changement de mode de faire de la stratégie à l'opportunité – peut donc se lire comme un ajustement autant que comme un apprentissage. Face à la remise en cause du précédent dispositif, les cadres dirigeants de l'EPF transforment le dispositif d'intéressement en s'appuyant sur l'objectif de production de logement à court terme, écartant la logique de planification urbaine qui était perçue comme empiétant sur la compétence d'urbanisme du maire. Dénommées « convention multi-sites habitat » cette contractualisation intercommunale vise au contraire à intéresser les élus locaux par l'articulation à une compétence intercommunale mieux identifiée et stabilisée, le logement. Cet ajustement permet également à l'EPF de satisfaire aux exigences d'efficience à court et moyen terme de ses administrateurs en sortant plus rapidement des projets de logements sociaux de manière pragmatique sans privilégier tels ou tels secteurs d'intervention tout en réaffirmant

¹³⁴⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 12.

¹³⁴⁶ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 10.

son attachement aux principes de densité et de mixité. Par ailleurs ce nouvel instrument contractuel permet aux élus municipaux de se socialiser davantage aux modes de faire de l'EPF en les intéressant au dispositif contractuel en amont comme l'explique PLS :

« La difficulté commence évidemment quand on descend sur le terrain de la commune ; comment on fait ? Parce que la préemption c'est la commune. Donc il a fallu travailler en bonne intelligence avec les communes. (...) alors là il y a des formules plus ou moins variées selon les cas, selon le degré d'adhésion des communes au dispositif du PLH. On préconise qu'il y ait des conventions d'adhésion communale, c'est-à-dire qu'on a une convention-cadre donc, on peut l'appeler comme ça, elle est cadre à l'échelle de tout l'EPCI, elle définit un budget, des modes d'intervention, des thématiques préférentielles. Mais, chaque fois que l'on doit aller quelque part il faut qu'on ait l'accord du maire, donc on a dit au maire : « Vous allez nous dire que vous adhérez à la convention-cadre, on va passer avec vous une convention d'adhésion pour laquelle vous acceptez de nous déléguer votre droit de préemption, vous acceptez éventuellement de racheter le terrain si il ne se passe rien, à moins que l'EPCI accepte de le faire ». C'est là qu'il y a, un peu, différentes vitesses en fonction des cas, il y a des EPCI qui acceptent de garantir, d'autres qui disent que c'est aux communes... On s'est adaptés, le but pour nous c'était de sortir du logement, les modalités on verra bien. Là on est dans un programme plutôt à court terme »¹³⁴⁷.

Par l'ouverture de possibilités d'adhésion communale à la convention multi-site, ce cadre procédural permet un déplacement transactionnel du pouvoir foncier puisque le maire peut déléguer son droit de préemption. Toutefois par la souplesse de la formule, cette conversion peut se faire à un rythme adapté à chaque commune, permettant d'amorcer un processus d'apprentissage transactionnel de la compétence foncière intercommunale, c'est-à-dire sa domestication. La convention-cadre est donc un instrument visant à enrôler les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique foncière d'échelle communautaire.

b) Les conventions de portage, un instrument de fabrique du projet urbain

Les conventions de portage précisent le ou les biens à acquérir, la durée et les conditions du portage, fixent les engagements des partenaires et nécessairement l'engagement de la collectivité à reprendre le ou les terrains qui, pour une raison ou une autre ne pourraient faire l'objet d'une opération d'aménagement ou de construction. L'échelle et l'usage de ce conventionnement sont donc différents de celui des conventions-cadres puisqu'il ne s'agit ni d'enrôler des acteurs, ni de les fixer sur des sites d'intérêt communautaire mais d'assembler collectivement des acteurs publics et privés en vue de fabriquer des projets urbains à l'échelle du quartier, ou de la commune. Dans cette perspective, nous mobiliserons l'analyse de Gilles Pinson pour souligner que si cette instrumentation en mode projet permet de structurer le territoire en acteur collectif, elle est toutefois traversée par une « tension forte entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet politique d'une part, et de mise en œuvre de modes d'action interactifs, itératifs et incrémentaux d'autre part »¹³⁴⁸. De fait, si la convention de portage ouvre un

¹³⁴⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 10-11.

¹³⁴⁸ Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op.cit.* p. 217.

espace de négociation propice à un apprentissage, elle est également un moyen de sécuriser juridiquement et économiquement le projet urbain.

En premier lieu, ces conventions de portage doivent s'analyser comme des scènes¹³⁴⁹ permanentes de négociation entre acteurs stabilisant les échanges et permettant de sécuriser ainsi la fabrique de projets urbains.

Contrairement à la durée standard des instruments contractuels de programmation tel que le PPI, l'horizon d'action des conventions de portage les inscrit dans la longue durée. Si certains EPF ont établi une convention de portage comme des durées allant jusqu'à 10 ans ou plus, d'autres EPF comme celui de PACA ont mis en place un dispositif partenarial gigogne pouvant s'adapter aux différentes étapes du projet. On trouve trois phases dans de telles conventions¹³⁵⁰ : d'impulsion ou d'anticipation d'abord, pré-opérationnelle ensuite et de réalisation enfin, correspondant à trois stades dans la progression du projet. Ces conventions sont signées avec les collectivités maîtres d'ouvrage (EPCI, communes)¹³⁵¹ et présentent l'avantage de débiter les négociations et les acquisitions foncières alors même que l'intention précise du projet n'est pas encore arrêté. Les conventions d'impulsion ou d'anticipation peuvent intervenir pour des opérations pour lesquelles les collectivités ont manifesté une volonté d'aménagement mais n'ont pas encore de projet ni de périmètre arrêtés. Elles sont signées pour une durée variable (entre 2 et 5 ans selon les EPF), pendant laquelle l'EPF accompagne la collectivité dans la conduite des études urbaines et réalise une veille foncière (analyse foncière, surveillance des mutations, acquisitions sélectives par exercice ponctuel du droit de préemption). Le passage à la phase pré-opérationnelle qui correspond à la conduite des études de faisabilité technique et financière est marqué par la signature d'un avenant à la convention. Cette convention pré-opérationnelle signée pour 3 ou 4 ans permet à l'EPF de mieux cibler la veille foncière sur le périmètre du projet et de poursuivre activement les acquisitions. Un troisième avenant est signé en phase opérationnelle : il correspond à la phase de réalisation et permet à l'EPF d'engager le reste des acquisitions. La durée de portage des terrains acquis pendant cette phase ne dépasse pas 5 ans, puisqu'ils ont vocation à être cédés rapidement aux opérateurs, le projet étant entré dans sa phase opérationnelle. Au total, ces conventions de portage s'emboîtent donc par un dispositif d'avenants successifs qui peuvent prolonger la durée de portage jusqu'à une quinzaine d'années.

¹³⁴⁹ Le terme de scènes est ici utilisé dans un sens plus générique que celui d'arènes qui caractérise des scènes fermées où celui de forum qui qualifie des scènes ouvertes à des acteurs d'horizon divers.

¹³⁵⁰ La présentation de ces trois phases reprend de larges extraits de l'étude réalisée pour l'USH, n°147, *op.cit.*

¹³⁵¹ Ce format tripartite est ainsi explicité par le Directeur Général de l'EPF PACA : « convention opérationnelle mais tripartite quand même. C'est-à-dire que l'on a toujours la commune et l'EPCI. Après, lequel est devant ? Ca dépend si c'est d'intérêt communautaire ou pas. Si c'est une opération d'intérêt communautaire c'est l'EPCI qui est devant, si c'est d'intérêt communal c'est la commune qui est devant. Mais c'est toujours tripartite parce que de toute façon il y a toujours une imbrication à un moment donné, surtout quand on est sur des projets urbains assez conséquents, où il y a des problèmes de financement, il y a des problèmes d'équipement. », Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 12.

Cet horizon d'action permet ainsi de stabiliser les échanges et donc d'anticiper les projets par une maîtrise foncière qui sécurise juridiquement et économiquement le projet urbain. C'est ce qu'explique le Directeur délégué aux départements alpins de l'EPF PACA, M.P :

« L'impulsion c'est la négociation directe, de gré à gré, et la veille active, c'est-à-dire que si il y a une DIA qui passe sur une tranche pré-opérationnelle, ou opérationnelle en foncier, on va dire, et bien on y va systématiquement. Puisqu'on aura déjà plus ou moins régulé les prix on aura une idée précise de la charge foncière admissible pour un projet donné. Et ensuite on est en phase opérationnelle pour l'EPF ça va jusqu'à la DUP, c'est-à-dire qu'à ce moment-là on n'est plus sûr de l'impulsion c'est-à-dire qu'on va directement recevoir de la collectivité l'autorisation d'une maîtrise totale du site, c'est-à-dire qu'on ne revient plus en arrière.(...) c'est-à-dire qu'on peut aller jusqu'à l'utilité publique »¹³⁵².

La démarche de la convention de portage est bien de ce point de vue une démarche de « maîtrise » foncière visant à équilibrer l'opération par la définition d'un niveau de charge foncière admissible permettant que s'effectuent les transactions entre propriétaires et l'EPF. Au-delà, ce dispositif contractuel accompagne le montage des procédures d'aménagement permettant d'équilibrer l'opération (plan d'aménagement d'ensemble par exemple) entre acteurs publics d'une part et bailleurs/promoteurs d'autre part en charge de la construction et de la gestion du projet urbain. Elle facilite en effet le montage de tels partenariats public/privé en rassurant les acteurs autour d'un avenir commun en prévoyant le financement par l'EPF des études pré-opérationnelles mais aussi et surtout en sécurisant les opérations par l'engagement contractuel des collectivités à reprendre les biens en cas de défaillance de l'opérateur, ou de contribuer à équilibrer financièrement l'opération par le dispositif de soutien régional en sortie de portage.

Toutefois, en second lieu, si ces conventions de portage permettent de sécuriser sur le plan foncier la fabrique du projet urbain, elle ouvre également des scènes territoriales d'apprentissage et de négociation entre EPF, collectivités, maîtres d'ouvrage mais aussi acteurs privés (experts, propriétaires et bailleurs et promoteurs) visant à permettre d'ajuster le pilotage des opérations à un mode projet. C'est pourquoi, le couple instrumental « projet - contrat » se combine avec une organisation territorialisée de l'EPF sur une base départementale, ou inter-départementale qui s'est structurée au fil du déploiement du dispositif contractuel de l'EPF¹³⁵³. En effet, si toutes les équipes de l'Etablissement sont localisées au siège à Marseille, les équipes de l'EPF sont divisées en trois directions dites opérationnelles (Var-Vaucluse, Bouches-du-Rhône, départements alpins). Dirigées par des directeurs délégués, ces directions sont animées par des chefs de projet territorialisés coordonnant pour chaque EPCI une équipe de chargés de mission qui « suivront les opérations de A à Z »¹³⁵⁴. Cette structuration est la composante organisationnelle d'un mode projet comme l'explique X.G chef de projet à l'EPF PACA :

¹³⁵² Entretien M.P, 02/10/2012, p. 13.

¹³⁵³ Si aux dire des personnes interrogées, la structuration territoriale de l'EPF remonte à 2004, elle s'est cristallisée à partir des augmentations successives de TSE, notamment celle de 2006 qui a permis la hausse des effectifs.

¹³⁵⁴ Entretien X.G, 20/02/2012, p. 1.

*« (...) On est structurés de telle manière qu'on est, chargé de mission, chargés d'opération, enfin qui que ce soit, on est à l'origine et à la sortie. Il n'y a pas de rupture c'est toujours la même personne qui s'occupe de la totalité (...) C'est la logique de projet du chargé de mission de l'EPF qui a été choisie.
(...) on voit aussi dans la structuration des EPF (...) la conduite de projets quoi (...) ceci étant dû notamment je pense à ce déficit de projets et à cette nécessité de participer... »¹³⁵⁵.*

Cette modalité d'organisation territorialisée des effectifs permet la mobilisation d'un collectif d'acteurs techniciens réunis dans des procédures adhocratique de type comité de pilotage dont les contours s'ajustent en fonction des projets comme l'explique M.D chef de projet à l'EPF :

« C'est difficile à dire, alors ça dépend des projets. Nos intervenants là pour ce projet c'est l'agglo, mais pour chaque modification on a un comité de pilotage et il y a le maire qui vient, de la commune, et qui a son mot à dire, il vient avec le fonctionnaire chargé de l'urbanisme vérifier qu'on est conforme »¹³⁵⁶.

La conduite du projet urbain mobilise donc en permanence une équipe d'une dizaine de personnes par direction opérationnelle amenées à se déplacer très fréquemment sur le terrain comme l'explique M.P le Directeur délégué pour les Départements Alpains (04, 05, 06).

« Nous avons des contacts avec tous les représentants des services, les directeurs aussi bien d'agglomérations que des villes concernées (...) avec les maires, plus souvent avec les adjoints aux maires à l'urbanisme ou au logement. (...) Toutes les semaines, chaque semaine il y a plusieurs réunions (...) on est en phase opérationnelle sur quelques opérations importantes, en phase d'étude sur d'autres, ça justifie des rendez-vous réguliers (...) Après là aussi ce sont des contacts et des réunions de travail très suivis, très soutenus »¹³⁵⁷.

Cette mobilisation permanente permet à l'EPF de positionner les chefs de projets des directions opérationnelles en interface entre la commune, l'EPCI et ses différents chargés de mission capables de rédiger et de suivre les différentes conventions de portage. Celles-ci sont ainsi des scènes d'échanges entre techniciens et élus favorisant la diffusion de normes professionnelles d'action foncière et alimentant un processus d'apprentissage comme le souligne P.L chef du Service Foncier à la Région entre 2003 et 2006 :

« [l'EPF est un] puissant outil de construction d'ingénierie interne des agglos et au-delà de l'ingénierie des techniciens qui (...) produit une montée à mon avis quand même (...) importante au niveau des élus de compréhension des élus (...) locaux »¹³⁵⁸.

Cette dynamique d'apprentissage permet ainsi de diffuser des principes et normes d'action foncière et de les faire partager aux techniciens et élus du territoire dans un cadre d'interaction permanent.

Au total, la convention de portage instrumente donc le projet urbain en tentant de réduire l'incertitude foncière tout en permettant le développement d'un processus d'apprentissage.

¹³⁵⁵ Entretien X.G, 20/02/2012, p. 3, p. 26.

¹³⁵⁶ Entretien M.P, 02/10/2012, p. 12.

¹³⁵⁷ Entretien M.P, 02/10/2012, pp. 4-5.

¹³⁵⁸ Entretien P.L, 20/12/2011, p. 6.

4. Une entreprise ministérielle de rationalisation

La combinaison entre instruments financiers et contractuels que nous venons de décrire va faire l'objet d'une entreprise ministérielle de standardisation rationalisant les formes organisationnelles et les modes de faire des EPF. Le contexte d'eupéanisation et la crise du logement vont fournir l'opportunité d'une entreprise ministérielle de standardisation des EPF afin de « gouverner à distance »¹³⁵⁹ la politique du logement. Cette rationalisation passe par l'harmonisation des structures des EPF qui en retour s'investissent dans la production d'un savoir néo-managérial visant à justifier leur performance tout en conservant une marge d'action significative.

4.1. Un contexte favorable au changement : l'eupéanisation

La loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 inaugure un cycle de réformes institutionnelles touchant à la forme organisationnelle des EPF entreprises à la faveur d'un contexte « d'eupéanisation »¹³⁶⁰ de l'action foncière c'est-à-dire de construction, diffusion et institutionnalisation de règles et de normes définies et consolidées au niveau européen puis incorporées dans les idées, les intérêts et les institutions foncières au niveau national et infra-national.

L'Etat qui a transféré la compétence habitat aux intercommunalités en août 2004 redécouvre alors les vertus des établissements publics fonciers qui voient leur statut réformé comme l'explique le Directeur Général de l'EPF PACA :

« (...) Le sujet n'a été abordé que par la loi Borloo (...) à partir du constat de déficience des collectivités dans la production des logements sociaux. L'Etat en est venu (...) à dire il faut que l'on réinvestisse le champ des politiques foncières publiques (que l'Etat a abandonné dans les années 1980 au moment de la décentralisation), dont le champ a été laissé à l'initiative des collectivités locales, lesquelles collectivités locales ne s'en sont pas ressaisies, ou très ponctuellement ici ou là. Ce qui crée un déficit énorme en matière d'anticipation pour le logement notamment, et donc il faut que l'Etat réinvestisse ce champ et prévoie dans les textes du code de l'urbanisme un cadre spécifique pour les EPF, qui n'existaient pas avant »¹³⁶¹.

Sous la plume des hauts fonctionnaires du ministère, ce « réinvestissement » étatique des politiques foncières se fait sous une modalité réglementaire au prétexte d'une mise aux normes européennes. Un nouveau statut est défini qui différencie les établissements publics fonciers des établissements publics d'aménagement (EPA), comme l'explique le Directeur Général de l'EPF PACA :

« Il faut savoir que les EPF qui existaient avant, qui ont été créés avant la loi Borloo, ont été créés en utilisant un article du code de l'urbanisme qui avait été prévu pour la création des Etablissements Publics d'Aménagement. Donc on utilisait un texte fait pour les EPA pour créer les EPF, et on disait : 'Les EPF ils ne s'occupent pas d'aménagement, ils

¹³⁵⁹ Pour reprendre l'expression de Renaud Epstein, in Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, op.cit.

¹³⁶⁰ Nous adaptons cette définition de celle donnée dans le Dictionnaire des politiques publiques : Claudio Radaelli « Eupéanisation », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, Coll. « gouvernances », 3^e édition, Paris, 2010, p. 247.

¹³⁶¹ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 5.

s'occupent de foncier'. Exceptionnellement ils peuvent faire de l'aménagement mais ils ne sont pas faits pour ça. Ce qui est un peu bizarre. Et la loi Borloo a permis de créer un cadre particulier pour les EPF, avec un article spécifique qui donne un statut particulier aux EPF, qui leur interdit de faire de l'aménagement à partir de là »¹³⁶².

Le cadre d'analyse néo-institutionnaliste du changement élaboré par Kathleen Thelen¹³⁶³ semble particulièrement adapté à l'analyse de ce processus. L'on fait l'hypothèse que la réforme du statut des EPF met en effet un terme à un processus qu'elle qualifie de « conversion institutionnelle » par laquelle des institutions conçues pour un ensemble de finalités sont redirigées vers d'autres fins. En l'espèce, ce changement institutionnel par conversion a consisté, pour les hauts fonctionnaires du Ministère de l'Équipement, à utiliser le cadre réglementaire des EPA dans un objectif spécialisé, celui de produire du foncier à des fins d'aménagement de friches ou de production de logement. Ce mécanisme est ici remis en cause par un nouveau contexte normatif européen qui va conduire à la création d'un cadre institutionnel spécifique, spécialisé et exclusivement dédié à l'action foncière, celui de l'EPF. Ainsi, au statut d'EPA s'ajoute désormais celui distinct d'EPF, par une adjonction réglementaire. Le changement institutionnel emprunte ici le chemin d'une « sédimentation institutionnelle », sous l'effet d'une extension du champ d'application de la concurrence qui déstabilise le cadre juridique d'action des EPF comme l'explique C.D, chef du bureau des politiques foncières au ministère :

« Les EPA font de l'aménagement, l'aménagement est de fait dans la concurrence. Les EPF font de l'action foncière. Et pendant un temps on a pensé que l'on pouvait considérer que l'action foncière était hors concurrence, donc on voulait clairement distinguer les deux pour que les EPF ne soient pas assimilés à une activité et tous les textes qui ont été faits depuis 2005 visent à sortir les EPF de la catégorie aménagement »¹³⁶⁴.

L'enjeu de cette séparation est donc l'exclusion des conventions de portage du champ des activités de la concurrence c'est-à-dire leur passation après publicité et mise en concurrence. Face à la controverse provoquée par cette question, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) – auquel est rattaché le bureau des politiques foncières – commande une importante expertise juridique en 2011 au Groupement public de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH). Si les juristes du GRIDAUH concluent négativement à la soumission du droit de la concurrence en raison du financement fiscalisé des EPF, ils recommandent néanmoins, à propos d'une matière normative mouvante et non stabilisée¹³⁶⁵, de considérer le portage foncier comme une activité économique dans un objectif de sécurité juridique. En effet, cette appréciation sur le fond qui banalise l'action foncière réduite au rang d'activité économique, n'exclut pas sur la forme la possibilité d'une procédure d'exclusion aux règles de concurrence, dès lors que l'action foncière satisfait aux critères posés par le juge communautaire pour le régime juridique des prestations

¹³⁶² Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 5.

¹³⁶³ Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation. L'Année de la régulation n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003.

¹³⁶⁴ Entretien C.D, 29/02/2012, p. 11.

¹³⁶⁵ Faute de jurisprudence sur le sujet.

intégrées (appelé également *in house*)¹³⁶⁶. Afin d'éviter que cette dérogation ne fausse le fonctionnement de la concurrence entre les sociétés privées, son bénéfice suppose que deux conditions cumulatives soient satisfaites : d'une part, la collectivité doit « *exerce[r] sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » ; d'autre part, cette personne, juridiquement distincte de la collectivité publique, doit « *réalise[r] l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* »¹³⁶⁷. C'est cette procédure qu'a retenu le ministère et qui a motivé une nouvelle réforme par ordonnance du statut des EPF en 2011 comme l'explique C.D alors chef du bureau des politiques foncières :

« *Maintenant on a évolué et on considère que c'est un peu plus difficile de défendre que les EPF ne sont pas une activité [économique]... (...) ils sont une activité économique et on va considérer qu'ils sont en in-house c'est-à-dire en quasi-régie et on a écrit l'ordonnance pour aller dans ce sens-là, donc ils ont une activité économique, mais comme ils sont contrôlés par la puissance publique on va considérer qu'elle est hors du champ de la concurrence* »¹³⁶⁸.

C'est pour répondre à cette double condition – contrôle analogue et activité essentiellement exercée avec les collectivités – que le ministère a justifié la modification des règles de gouvernance au sein du Conseil d'administration en réservant désormais des places aux élus municipaux membres des conseils communautaires des Etablissements Publics de Coopération Intercommunaux (EPCI), principaux destinataires des conventions de portage. L'ordonnance du 8 septembre 2011 et le décret du 20 décembre 2011, modifient ainsi les articles du code de l'urbanisme relatifs aux EPF en harmonisant l'ensemble des dispositions applicables à ces établissements publics de l'Etat dans un objectif de sécurisation juridique. Ces textes prévoient que chaque décret de création d'EPF soit mis en conformité dans un délai de 2 ans, soit avant le 8 septembre 2013. Il s'agit donc d'une harmonisation de la structure organisationnelle des EPF créés jusqu'alors au coup par coup, en fonction d'objectifs politiques différents (développement de métropoles régionales, friches industrielles, création de logements). Cette rationalisation de la structure des EPF s'inscrit donc dans une entreprise d'« européanisation » de l'action foncière à la marge. Dans une logique d'évitement des coûts, cette « européanisation » emprunte en effet le chemin incrémental¹³⁶⁹ d'un changement institutionnel par « sédimentation ». Elle est réalisée par les fonctionnaires de l'administration centrale dans une logique *top down* via le recours à une expertise juridique qui permet de légitimer une réforme qui se présente sur la forme (une ordonnance), comme sur le fond (une mise en conformité normative) comme une entreprise de rationalisation experte n'ayant aucune incidence politique.

¹³⁶⁶ Les juges communautaires ont en effet dégagé le 18 novembre 1999, dans un arrêt *Teckal Srl c/ Commune di Viano*, les critères permettant d'exempter une collectivité locale de l'obligation de mettre en concurrence une société à qui elle souhaite acheter une prestation.

¹³⁶⁷ Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 18 novembre 1999, *Teckal Srl c/ Commune di Viano*.

¹³⁶⁸ Entretien C.D, 29/02/2012, p. 11.

¹³⁶⁹ Le choix de différencier EPA et EPF puis d'appliquer à ces derniers le régime *in house* présente en effet l'avantage de maintenir l'économie générale du portage foncier des EPF en aménageant leur composition à la marge. Elle évite de remettre en cause ce modèle de manière radicale en ouvrant pleinement ce champ à la concurrence. Elle préserve ainsi les EPF tout en les mettant aux normes européennes de la concurrence au prix d'un simple dépoussiérage de leur statut.

Pour autant les conséquences politiques et institutionnelles de ce changement ne sont pas minces : la mise en conformité européenne offre une opportunité aux services centraux ministériels de réinvestir l'outil EPF.

4.2 Des réformes d'inspiration néo-managériale

Le réinvestissement étatique se manifeste par une entreprise de réforme des instruments de pilotage et des structures organisationnelles des EPF. Nous faisons l'hypothèse que ce répertoire réformateur emprunte à l'instrumentation néo-managériale qui caractérise les politiques de réforme de l'Etat depuis la fin des années 1990 en France¹³⁷⁰. D'après Renaud Epstein¹³⁷¹, trois principes guident en effet l'action des promoteurs du *New Public Management*¹³⁷² : la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes chargées d'une politique publique; le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de ces politiques, auxquels sont fixés des objectifs de résultats. L'instrumentation du pilotage des EPF mise en place lors des réformes successives de la loi de cohésion sociale de 2005 puis de l'ordonnance de 2011 emprunte à chacun de ces principes.

En premier lieu, la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle du ministère et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution de l'agence se matérialise dans la réforme de 2011 redéfinissant la composition du conseil d'administration et les outils de pilotage ministériels. Cette trajectoire de réforme a pour origine l'euphémisation et se transforme en une entreprise d'étatisation est ainsi résumée par C.D, chef du bureau des Politiques Foncières au ministère :

« Quand je suis arrivée [en 2006/2007] (...) Je crois qu'au départ (...) parce que ça a pu évoluer (...) c'est vraiment un souci de distinguer EPA-EPF puisqu'ils étaient dans le code dans un même chapitre avec 1a, 1b, etc. c'était un peu confus... c'était de sécuriser l'activité des EPF pour que l'on voit bien que les EPF c'est du foncier et que (...) c'était hors concurrence (...). Ca c'était vraiment je pense les objectifs de départ (...) Et puis il y a eu aussi après, peut-être un peu dans un deuxième temps, l'idée de moderniser la gouvernance, harmoniser aussi le fonctionnement entre les EPF, et on est entré par là à dire 'ah ben tiens l'Etat devrait être présent dans tous les CA' (...) et l'histoire des orientations stratégiques de l'Etat ça est venu après (...) pour dire 'c'est quand même intéressant que l'Etat dise ce qu'il veut comme ça au moins on saura ce qu'il veut, et lui ça l'obligera à faire un suivi un peu plus rigoureux'. Le débat qu'il y a eu c'est 'faut-il qu'elle soit signée par le Ministre ou pas ?' donc ça c'est vrai qu'il y a eu un débat là-dessus 'est-ce que c'est le Ministre, est-ce que c'est le Préfet ?' ; et ça a été arbitré dans le sens 'c'est le Ministre qui signe les orientations stratégiques'. (...) sur le fait de dire 'l'Etat va clairement dire aux Etablissements Publics Fonciers ce qu'il en attend' »¹³⁷³.

¹³⁷⁰ Voir sur ce sujet les travaux de P. Bezes et notamment : Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

¹³⁷¹ Renaud Epstein, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo managériales de l'Etat français », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section thématique 12.1., 2009.

¹³⁷² Le *New Public Management* est une doctrine protéiforme constituée d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs managériaux et de descriptions de « bonnes pratiques » issues des expériences de pays anglo-saxons.

¹³⁷³ Entretien C.D, 29/02/2012, pp. 9-10.

La mise aux normes européennes est donc une opportunité utilisée par les hauts fonctionnaires du ministère (cabinet du ministre et directeurs d'administration centrale) pour réaffirmer la position de l'Etat. Ce retour du ministère se fait par deux dispositions réglementaires : d'une part, l'entrée aux conseils d'administration des EPF d'administrateurs d'Etat, d'autre part, la définition par un contrat d'objectif définissant en amont du PPI les « *orientations stratégiques de l'Etat* ». Le débat autour de la signature ministérielle de ce document et sa résolution par l'engagement de la signature ministérielle témoigne bien d'une volonté de recentralisation politique au sommet. De même, l'entrée de représentants de l'Etat au Conseil d'administration est significative d'un réinvestissement du ministère et de ses services techniques. Ce changement du rôle de l'Etat est logiquement critiqué par F.M, chargée de mission au SGAR :

« Depuis que l'EPF est créé, je ne sais pas si une seule fois c'est quelqu'un d'autre que le SGAR qui a représenté le Préfet. C'était soit le Préfet, soit le SGAR, mais en tout cas pas les services techniques. (...) il y a un texte qui vient de sortir et les choses vont changer. (...) l'Etat va en partie, enfin pour une représentation technique, siéger au Conseil d'Administration. Bon, moi pour ma part, je pense que ça ôte du pouvoir à l'Etat. D'autant plus qu'il ne voterait pas la TSE (...) Bon, je trouve que l'Etat il est mieux quand il est hors de la mêlée, et qu'il peut essayer de pondérer etc. ».

« (...) dans la réforme qui vient d'être mise en place, quelle va être la place du Préfet ? Est-ce qu'il va toujours co-présider tout en n'étant pas Président ? Probablement oui. (...) Et, en plus, on ne le sait pas encore (...) si ça ne va pas être, comme pour les opérations d'intérêt national, des représentants du Ministère directement qui viendraient, qui se déplaceraient à l'occasion des CA »¹³⁷⁴.

Cette critique résume les oppositions internes aux services de l'Etat sur le rôle que doit jouer ses représentants vis-à-vis du Conseil d'administration. Traditionnellement, les services préfectoraux défendent à travers cet extrait une conception d'Etat animateur, consensuel et apolitique, jouant le rôle d'interface voire de porte-parole d'élus locaux qui « *savent quand même ce qu'ils font* »¹³⁷⁵. Ce rôle d'intermédiaire politique s'oppose à la représentation technique promue par la réforme qui introduit les ministères sectoriels dans la gouvernance du conseil d'administration selon une logique *top down* court-circuitant les services préfectoraux. Cette représentation technique ne doit pas être entendue strictement. Elle est au contraire politisante, en période d'opposition partisane entre gouvernement et pouvoirs locaux. Ainsi paradoxalement, représentation technique et politisation vont de pair, de même que dépolitisation et déconcentration préfectorale. La réforme de 2011 renforce donc la tutelle ministérielle par la séparation formalisée entre fonctions de stratégie du ministère et fonctions opérationnelles de mise en œuvre de l'EPF au détriment du rôle d'animateur des services préfectoraux qui se trouvent ainsi

¹³⁷⁴ Entretien F.M, 08/02/2012, pp. 3-4 et p. 6.

¹³⁷⁵ Entretien F.M, 08/02/2012, p. 6. Ce positionnement se retrouve également dans les échanges que nous avons pu avoir avec le Directeur Général de l'EPF PACA : « *la tutelle s'exerce (...) par la négociation et le contrôle des objectifs. Et ça c'est le Ministère Paris. La tutelle ici de l'Etat, je ne sens pas de véritable tutelle. Il y a des relations d'échanges, on n'a (...) jamais eu sur les dix ans, de positionnement de l'Etat en terme de tuteur : « Faudrait que vous fassiez cela, vous ne faites pas assez de cela... », ça ne se passe pas comme ça. Donc c'est une tutelle informelle ici. A Paris elle commence à devenir plus formelle, par le biais de la notification des orientations stratégiques. Maintenant, avant chaque PPI, il y aura une notification par le Ministre d'orientations stratégiques* », Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 32.

déstabilisés. Cette évolution a entraîné une mobilisation collective des Directeurs Généraux des EPF comme l'explique M.K, Directeur Général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais :

« Ce que l'on a dit à notre tutelle [par une] lettre commune signée de tous les Directeurs généraux de l'EPF¹³⁷⁶, [c'est] « surtout ne mettez pas le Préfet comme administrateur, parce que vous lui enlevez les moyens au fond d'exercer en toute sérénité, sur son grand nuage tout en haut, son rôle de tutelle si c'était vraiment nécessaire, tandis que là il va voter comme les autres, ça n'a pas de sens » (...) et puis voilà on aurait des représentants de l'Etat (...) "nommé par le Ministre en charge de". Alors non, à mon avis ils ne se dérangeront pas de Paris, mais les collègues en Ile-de-France ils se voyaient avec le représentant de la DHUP direct dans leur Conseil d'administration, et ça en terme de gouvernance c'était le court-circuit complet par rapport à toute une pratique de la décentralisation mise en place depuis 80, où... 81-82... où en fait le Préfet est le pivot local de la représentation de l'Etat, il coordonne, etc. Alors c'est vrai qu'il y a des ministères techniques qui n'ont jamais bien digéré... à commencer par le ministère de l'Équipement qui se voyait liquider son contact, enfin sa structure même pré-décentralisation où depuis la subdivision territoriale jusqu'au Conseil supérieur des Ponts et Chaussées tout était lié, là l'ingénierie publique les subdivisions ont dégagé (...) les DREAL (...) reformatées avec une dimension environnementale très forte, des préfetures qui perdent des moyens, au niveau des chargés de mission, comme tous les ministères, [qui] se voient dotées de moins de cadres (...) et puis une sorte de (...) compétition ; la DREAL voulant être vraiment le bras droit du Préfet sur ces questions, voire en court-circuitant le SGAR »¹³⁷⁷.

Face aux réformes de décentralisation d'abord puis de déconcentration ensuite qui ont modifié l'équilibre général des rapports de force au détriment du ministère, les services centraux tentent ainsi par cette entreprise d'agencification de reconstituer un lien vertical direct avec le territoire, court-circuitant les services préfectoraux déconcentrés et les élus locaux du Conseil d'administration en charge de la gestion de l'Etablissement.

En second lieu, la sectorisation peut être analysée dans cette perspective comme une spécialisation bureaucratique empruntant les formes de l'autonomie. L'euphémisation est utilisée par les hauts fonctionnaires du ministère comme une opportunité permettant une recentralisation des EPF dans un contexte de crise du logement. En effet, ce cycle de réformes rationalisant la structure EPF est engagée dans le cadre du plan de cohésion sociale présenté par le ministre Jean-Louis Borloo. Ce plan adopté en juin 2004 repose sur un diagnostic de crise foncière et immobilière¹³⁷⁸ liée à un

¹³⁷⁶ Ce mode d'action est assez inhabituel dans la haute administration pour devoir être signalé comme un répertoire d'action collective. Elle témoigne d'un conflit important entre ces hauts fonctionnaires et leur administration de tutelle comme l'explique C.G Directrice de l'ADEF : « c'est assez chaud entre les EPF d'Etat et leur administration en ce moment, ce n'est pas très serein, parce que (...) l'administration centrale si vous voulez l'ex-Ministère de l'Équipement (...) avait une tradition d'aménageur (...) c'était l'Etat qui faisait l'aménagement, et après la décentralisation le Ministère de l'Équipement a perdu une partie de ses prérogatives puisque le code de l'urbanisme a été transféré directement aux communes, et depuis ce temps là, ça fait quand même un paquet d'années, 30 ans, le Ministère ne se remet pas de ce changement de paradigme », Entretien C.G, 13/03/2012, p. 15.

¹³⁷⁷ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 27.

¹³⁷⁸ Le rapport Repentin et Braye sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement adopté en juin 2005 par le Sénat confirme la mise à l'agenda de la crise du logement. Les rapporteurs soulignent l'importance de la « flambée des prix du foncier » en indiquant que « La hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40% entre 1999 et 2004 avec une accélération récente, puisqu'elle est de 22,4% en 2004 d'après certaines estimations (...) Les terrains à bâtir se négocient, en moyenne, à 76 000€/ha, soit 17 fois plus cher que les terres et prés (...) En outre ce sont désormais les prix des terrains à bâtir en périphérie des villes qui augmentent fortement (...) Dans ces conditions, le prix du terrain peut peser jusqu'à 50% du budget global de construction d'une maison par un particulier. Il y a trois ans ce prix ne représentait que 30% ». Rapport d'information n°442 (2004-2005) de MM. Thierry Repentin et Dominique Braye, fait au

déséquilibre dans l'offre de logements très inférieure à la demande, d'où l'objectif de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans. Dans cette représentation, le foncier est appréhendé comme un verrou bloquant la production de logement. Les EPF sont donc logiquement convoités par un ministère dépourvu de prérogatives réglementaires en matière d'urbanisme et d'habitat depuis les lois de décentralisation. Cette sectorisation des EPF est soulignée par M.K Directeur de l'EPF Nord-Pas-de-Calais et Président de l'Association des Etudes Foncières :

« En 2006 [l'Etat] (...) a fait... (...) un reformatage au regard de la loi de cohésion sociale qui en 2005 créait, distinguait les EPA des EPF, en leur assignant d'ailleurs à cette occasion des objectifs en matière d'habitat vis-à-vis des PLH des collectivités locales, et nous on a senti que ces questions d'habitat allaient être déterminantes et donc on a souhaité changer de statut »¹³⁷⁹.

Si les directeurs d'EPF s'empressent d'adopter le nouveau statut c'est que cette sectorisation leur procure de nouvelles ressources réglementaires, fiscales et politiques. Des ressources réglementaires d'abord car les objectifs des PLH sont désormais intégrés dans la programmation contractuelle des EPF qui s'y réfèrent tant au niveau du PPI que des conventions-cadre ou multi-sites habitat. Des ressources fiscales ensuite car la loi Borloo simplifie la fiscalité des EPF en la soumettant au simple vote de leurs conseils d'administration sous réserve du respect d'un plafond de TSE de 20€ par habitants. Des ressources politiques enfin car elle inscrit leur action dans une politique nationale élargissant leurs aires de compétences¹³⁸⁰ tout en renforçant leur assise locale par l'entrée des EPCI dans leurs conseils d'administration. Les directeurs généraux des EPF mobilisent ainsi cette croyance dans le « mythe organisationnel »¹³⁸¹ de l'agence, outil spécialisé et autonome en charge du pilotage d'une politique publique, celle du logement comme en témoigne cet extrait d'entretien avec E.B., Directeur Général adjoint de l'EPF PACA :

« Borloo enfin les services de l'Etat ont identifié que les EPF dont on ne parlait pas beaucoup étaient des outils efficaces (...) donc il s'est dit 'pourquoi ne pas créer dans les zones tendues, enfin dans tous les secteurs où la question du logement fait problème, un Etablissement Public Foncier, ça serait de nature à faciliter la production, la mise en production de logements' »¹³⁸².

nom de la commission des affaires économiques, *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, déposé le 29 juin 2005 sur le bureau du Sénat, p. 8.

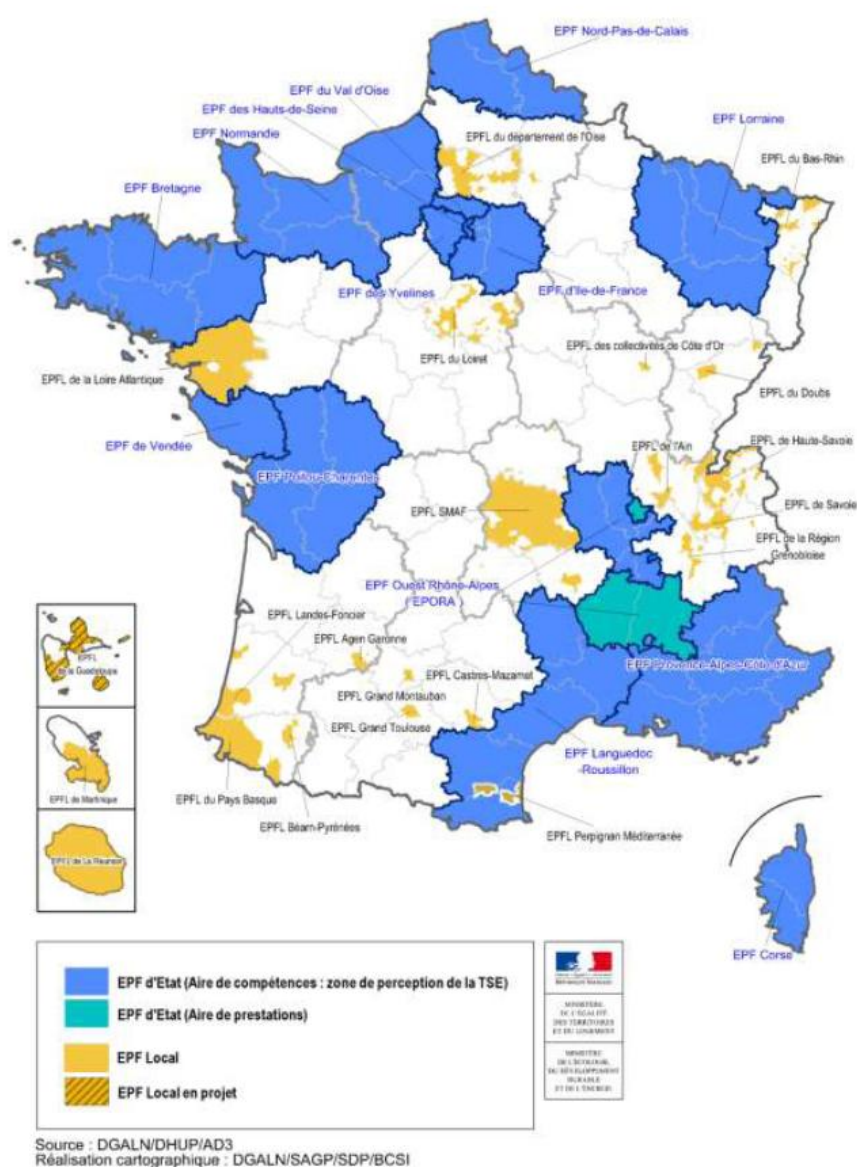
¹³⁷⁹ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 22.

¹³⁸⁰ Suite à la loi Borloo, de nombreux EPF ont été créés comme l'illustre la carte ci-après.

¹³⁸¹ Voir Philippe Bezes et Christine Musselin, Chapitre5, « Le New Public Management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in Laurie Bousaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (dir), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

¹³⁸² Entretien E.B, 07/03/2012, p. 14.

Carte N°1.
Les EPF en France au 1^{er} janvier 2013



Source : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

Cette croyance dans l'efficacité du modèle de l'agence s'accompagne de la définition des objectifs de la politique foncière des EPF de « *nature à faciliter la production (...) de logements* ». De fait, le PPI de l'EPF PACA 2005-2010 est, on s'en souvient, majoritairement orienté en faveur de l'habitat qui représente plus de 70% des interventions de l'établissement. Par ailleurs, au niveau national, comme le remarque Josselin Dupont¹³⁸³, la formule de l'EPF d'Etat (EPFE), qui était une pratique jusqu'alors assez exceptionnelle et dédiée à des problématiques spécifiques, est désormais étendue

¹³⁸³ Josselin Dupont, *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat de Géographie, Rennes 2, novembre 2014, pp. 387 et suivantes.

en raison de la montée en puissance des enjeux liés à l'habitat. Ainsi, depuis 2005, les EPF créés ont une vocation plus généraliste répondant à des enjeux plus diversifiés (logement, renouvellement urbain, développement durable) avec toutefois une préoccupation centrale : mettre en œuvre la politique impulsée par l'Etat en matière d'habitat. Corrélativement à l'accentuation de la crise du logement, les EPFE se multiplient ainsi depuis 2005 (huit ont été créés entre 2005 et 2010), généralement d'échelle régionale à l'exception des départements franciliens (cf. carte ci-dessus).

Cette politique de spécialisation des EPF comme agences prioritairement en charge de la production du logement social est justifiée par le recours à différents types de zonage qui spatialisent les dispositifs de défiscalisation et d'aides au logement social (voir encadré)¹³⁸⁴.

Encadré N°25. Les zonages de l'Etat et leurs conséquences locales¹³⁸⁵

-Le zonage ABC : le zonage de l'investissement locatif, dit zonage ABC, classe les communes en 5 zones (A bis, A, B1, B2, C), qui déterminent leur éligibilité aux dispositifs d'aide à l'investissement locatif qui se sont succédés depuis plusieurs décennies, ainsi que le montant des loyers des logements financés en prêt locatif social. Ces dispositifs visent à favoriser la production de logements privés destinés à la location en accordant des exonérations fiscales aux propriétaires investisseurs qui en contrepartie doivent respecter un certain niveau de loyer pendant plusieurs années. A l'échelle locale ces dispositifs ont eu tendance à orienter une partie de la production de logement vers les zones éligibles, c'est à dire les zones A et B. En effet, concernant le logement collectif notamment, ces dispositifs peuvent faciliter la commercialisation des logements par les promoteurs et faciliter l'équilibre financier des opérations. Les constructeurs ont ainsi pu avoir tendance à concentrer leur production sur les zones éligibles aux différents dispositifs.

- Le zonage 1-2-3 : l'Etat définit aussi le zonage du logement locatif social, dit zonage 1-2-3. Les communes sont classées en quatre zones (1bis, 1, 2 et 3), qui déterminent les plafonds de loyers des logements sociaux financés en prêt locatif aidé d'intégration et prêt locatif à usage social, et qui modulent le montant des aides à la pierre pour ces mêmes logements. Ce zonage peut, comme le précédent, avoir des effets locaux sur la production de logements, puisque les aides reçues par les bailleurs et le niveau des loyers qu'ils peuvent instituer jouent sur le bilan des opérations. Dans une même catégorie de zonage, le niveau des prix fonciers peut compliquer le montage d'opérations. On peut ainsi observer dans certains territoires un décalage entre la catégorie du zonage et la tension du marché foncier.

C'est pourquoi ces zonages mobilisés par le ministère font l'objet de multiples controverses. En effet, ils ne sont pas issus d'analyses territorialisées des marchés du logement. Le classement s'effectue à partir d'indicateurs définis à l'échelle nationale, qui ne prennent pas en compte les spécificités locales. La Cour des Comptes, dans un rapport de 2012, a souligné de plus qu'« au niveau national, les sources d'information disponibles pour mesurer la tension sont nombreuses mais dispersées, non exhaustives et souvent peu fiables »¹³⁸⁶. Ce même rapport met en lumière les limites de ces zonages et leur mode de définition. Le rapport évoque en outre « dans certaines régions, des écarts préoccupants entre les zones lettres et les zones chiffres [puisque] de nombreux secteurs tendus selon le zonage Scellier (A et B1) sont dans la zone la moins tendue du zonage social (3) ». Pour la Cour des Comptes, « les investissements en zone Scellier libre renforcent la tension sur le foncier et rendent ainsi la construction de logements sociaux plus difficile et, à tout le moins, plus coûteuse ». De plus « il est difficile, selon les bailleurs, de construire des logements des régimes d'aides PLAI et PLUS dans ces secteurs, sauf à obtenir une aide importante des collectivités locales pour équilibrer les plans de financement »¹³⁸⁷.

Comme Philippe Estèbe l'a souligné pour la politique de la ville¹³⁸⁸, la spatialisation *via* le zonage permet au ministère de recentrer ses dispositifs autour de priorités objectivées au moyen de cette instrumentation cartographique. Ce couple sectorisation-spatialisation de l'action foncière est logiquement critiqué par l'administration déconcentrée régionale comme en témoigne cet extrait de F.M, chargée de mission au SGAR PACA :

¹³⁸⁴ Cette politique d'extension de la couverture du territoire national par les EPF est ainsi décrite par C.D, chef du bureau des Politiques Foncières au Ministère du Développement durable : « la création des EPF littoraux et dans les zones tendues c'était vraiment une politique (...) Pour les EPF ciblés logement c'était vraiment une politique de doter les territoires en zone tendue, territoires dans lesquels il était difficile de répondre à la demande de logement, de les doter d'un outil foncier permettant justement de doper cette production de logements. », Entretien C.D, 29/02/2014, p. 4.

¹³⁸⁵ Cet encadré est réalisé à partir de la thèse Nicolas Persyn : Nicolas Persyn, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement, outils et pratiques*, Thèse de doctorat de Géographie, Paris, 2014, pp. 327 et suivantes.

¹³⁸⁶ Rapport public annuel de la Cour des Comptes 2012, p. 492.

¹³⁸⁷ Rapport public annuel de la Cour des Comptes 2012, p. 498.

¹³⁸⁸ Philippe Estèbe, « Les quartiers, une affaire d'Etat. Un instrument territorial », in *Gouverner par les instruments*, op.cit., p. 47

« Il y a un problème d'aménagement qui est global [en PACA]. A ce titre-là ça me paraît logique de regarder aussi les zones d'activité. L'EPF aussi ça lui paraît logique, mais pour l'administration centrale on fait du logement ».

« (...) On a des consignes, pas de surcharge foncière... ce sont des choses extrêmement techniques (...) qu'on nous donne au niveau central, il faut arriver à travailler entre les lignes pour permettre aux services de quand même faire des choses. La grosse tendance récente de l'administration centrale ça a été de privilégier les zones tendues en s'appuyant sur des zonages, et ça ne nous donne pas satisfaction partout. Il y a des départements alpins où il y a besoin de logements, si on reste sur les zones tendues il n'y aura pas assez de logements dans les départements alpins. Ils ont de vrais besoins même si ils ne sont pas en zone tendue. Donc c'est le travail régional de définir une politique régionale. C'est le travail régional que d'essayer de faire bouger les lignes, pour qu'à un moment on puisse tenir compte des spécificités régionales et les faire reconnaître au niveau national »¹³⁸⁹.

La rationalité du « travail régional » de la Préfecture est ici définie comme un travail de négociation avec les règles nationales – notamment les circulaires – permettant la construction de compromis qui opérationnalisent les orientations de l'administration centrale au prix d'un arrangement avec les zonages, au nom d'un ancrage territorial de proximité. Cette logique s'oppose à celle de l'administration centrale qui mobilise à l'inverse ces zonages comme une ressource permettant la négociation directe avec les directeurs d'EPF, contournant par cet instrument les administrations déconcentrées. C'est ce qu'explique C.D, responsable des politiques foncières au ministère :

« (...) Il y a des lignes de politique publique qui ont des traductions, selon les territoires, plus ou moins fines (...) par exemple en matière de logement, nos services déconcentrés produisent la carte des zones tendues, et ils les affinent, on vient de voir celle du Languedoc là tout à l'heure, elle est affinée à l'échelle... et on a discuté avec le Directeur [de l'EPF Languedoc-Roussillon] pour voir comment il pourrait essayer de mesurer jusqu'à quel point son activité porte sur les zones tendues, pour y porter plus etc. »¹³⁹⁰.

Ce jeu autour des zonages est donc significatif d'une entreprise de recentralisation par la sectorisation et la logique d'agencification qui lui est associée. Dans le design de cette réforme institutionnelle, les administrations déconcentrées (SGAR, DREAL) sont amenées à perdre progressivement la maîtrise de l'action foncière, au profit d'une autonomisation des EPF chargés de la mise en œuvre d'un seul programme sectorisé, la construction de logements sociaux¹³⁹¹.

En troisième lieu, le renforcement des responsabilités des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action foncière, se traduit par la fixation d'objectifs de résultats aux Directeurs d'EPF indexés sur cette programmation sectorielle qui les contraint d'investir dans un savoir managérial. En effet, à partir de 2009, en lien avec les réformes mentionnées, le ministère a élaboré et mis en place un mécanisme de rémunération à la performance des directeurs d'EPF. Une part de leur rémunération inférieure ou égale à

¹³⁸⁹ Entretien F.M, 08/02/2012, pp. 13 et 18.

¹³⁹⁰ Entretien C.D, 29/02/2012, p. 13.

¹³⁹¹ Si cette évolution procure pour partie de nouvelles ressources aux directeurs d'EPF, elle n'est cependant pas conforme à la vision de leur rôle, d'après C.G, Directrice de l'ADEF : « l'idée de produire du logement, pour les EPF, c'est l'objectif fixé par l'Etat aux EPF, et tous les directeurs d'EPF vous diront 'On n'est pas là pour produire du logement, nous on produit du foncier, ça n'a rien à voir'. Donc ils sont évalués au nombre de logements produits, alors qu'ils n'ont pas la main sur le nombre de logements produits à l'arrivée (...) ce n'est pas eux qui sont responsables des politiques de logement, ce sont les collectivités, donc c'est un moyen pratique que l'Etat a trouvé pour faire passer des messages aux collectivités », Entretien C.G, 13/03/2012, p. 13.

20% du total de leur part fonctionnelle est déterminée en fonction d'« *indicateurs de performance, représentatifs de la qualité de gestion* » de l'établissement et de sa « *contribution aux politiques publiques qu'il met en œuvre* »¹³⁹². Les indicateurs retenus conjointement par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages ainsi que par la Direction du Budget et le contrôle général économique et financier relèvent de quatre thématiques pondérées par un système de critères d'évaluation arrêté pour l'année N au début de chaque année N+1 sur la base du rapport sur l'activité de l'établissement de l'année N présenté par le directeur aux directions susmentionnées. A titre d'exemple, pour l'année 2012 le Directeur Général d'un EPF, voyait sa part variable ainsi pondérée : contribution de l'Etablissement à la politique du logement (7 points), contribution de l'Etablissement à la promotion du développement durable (3 points), efficience du bon fonctionnement de l'Etablissement (4 points), accomplissement de projets spécifiques par l'Etablissement (1 point), part qualitative (5 points). La pondération des critères retenus fait ainsi clairement apparaître d'abord les orientations stratégiques ministérielles en matière de logement suivi ; ensuite des préoccupations en termes de qualité de gestion de l'Etablissement et enfin d'évaluation qualitative du management. Comme le souligne P-L.S, le Directeur Général de l'EPF PACA, ce système est un moyen de pilotage à distance de l'établissement complémentaire aux orientations stratégiques :

*« Il y a eu une autre initiative qui a été prise par le ministère (...) qui est de donner des objectifs de production, enfin de se mettre d'accord sur des objectifs de production avec les EPF. Et quelque part de noter les directeurs (...) entre guillemets, notamment sur les primes car les Directeurs Généraux d'Etablissement ont un système de prime d'intéressement à la performance, et donc la discussion sur ces primes se font à partir d'objectifs qui sont négociés chaque année. Et donc c'est un autre moyen d'intervenir sur l'action plus quotidienne, plus stratégique. (...) Ca date de la mise en place des primes de performance par Sarkozy, c'est la RGPP. (...) c'est un moyen supplémentaire, qui n'existait pas avant puisqu'il n'y avait pas ce système de primes. Et c'est bien la RGPP qui a introduit ça »*¹³⁹³.

Ce système de rémunération s'inscrit donc dans le cadre d'une politique de réforme de l'Etat valorisant la gestion par la performance intensifiée par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et systématisée par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) mise en place sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Dans sa dimension managériale, cette entreprise de réforme pilotée par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFF) alors rattachée au ministère des Finances, est une politique de la haute fonction publique visant à mettre en place un management par la performance. Des instruments managériaux ont été introduits à partir de 2004 : lettre de mission pour la nomination des directeurs d'administrations centrales et mécanismes de rémunérations à la performance. C'est ce modèle qui a servi de référence pour le dispositif de rémunération à la performance des DG des EPF introduit en 2009 dans le but de développer un meilleur suivi de la contribution des EPF à la production de logements, notamment sociaux :

¹³⁹² Courrier du ministre de l'Ecologie, de l'Energie du Développement durable et de la Mer à un Directeur Général d'EPF relatif à ses objectifs 2010 et à la part variable associée, Archives privées.

¹³⁹³ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 32.

« (...) l'Etat a créé ces établissements pour doper la production de logements, donc on a fait un suivi de leur production de logements. (...) C'est-à-dire, comment un établissement a signé des conventions, à combien de logements ça correspond, combien d'acquisitions il a faites, à combien de logements ça correspond et de cessions. Ça on a un suivi statistique de la contribution de l'EPF à la production de logements, ça ça fait partie de l'activité de suivi de l'EPF. (...) Le travail avec les directeurs [il] y a des connections, forcément (...) [mais] on n'évalue pas de façon quantitative l'activité de l'établissement, on la suit. Et, on essaie de rendre compte, et on entre dans un dialogue avec eux pour voir ce qui pourrait être fait par exemple pour sortir plus vite les opérations »¹³⁹⁴.

La rémunération des directeurs d'EPF est donc orientée prioritairement vers la mesure de l'efficacité de leur contribution à la production de logements. Ce mode de rémunération n'est cependant pas limité aux directeurs puisqu'il a été étendu à l'ensemble du personnel qui dispose d'une part d'intéressement indexé à des objectifs globaux d'activité de l'Etablissement correspondant à un treizième mois de salaire. Pour affiner la définition de ces objectifs précis d'activité par établissement, le ministère a sollicité en 2011 l'expertise de son pôle de compétence, et d'innovation et stratégie foncières des CETE Nord-Picardie et Méditerranée qui ont souligné la valeur ajoutée des EPF à la politique de logement, soulignant que « *leur intervention en matière d'habitat est désormais prioritaire pour tous, et davantage pour ceux qui ont été créés à partir de 2001 sur le littoral et en Ile de France* »¹³⁹⁵. L'évaluation à la performance accompagne ainsi la production de dispositifs de contrôle et de *reporting* interne permettant de mesurer les résultats de l'activité. L'EPF PACA s'est ainsi doté d'une cellule en charge du contrôle de gestion positionnée au sein de sa direction administrative et financière et spécifiquement en charge du suivi de l'activité comme l'explique PLS, Directeur Général de l'EPF PACA :

« Dans les documents qu'on a sortis c'est par site, (...) les acquisitions par site de projet. [Il y a plusieurs] degrés de détails... (...) on a un fichier, qui s'appelle le fichier CLARA, où sont répertoriés l'ensemble des sites de projet de l'EPF, on a 300 sites de projets actuellement, et sur chaque site vous avez ce que l'on a acheté, les objectifs, c'est un tableau excel qui est assez imposant »¹³⁹⁶.

Mis en place en 2009 de manière concomitante avec la rémunération à la performance, cet instrument de *reporting* CLARA est présenté par la responsable de la cellule contrôle de gestion comme un « *outil au service du DG* » permettant de réaliser un suivi de « *l'avancement qualitatif des projets* »¹³⁹⁷, informant sur la surface du projet, le potentiel de logement, l'avancées des études et des démarches de cession. L'ensemble des sites est ainsi classé selon un système d'étoiles : une étoile pour un site dit « *dormant* », deux étoiles pour un site qui avance plus vite, trois étoiles pour un site prioritaire, c'est-à-dire à vendre dans les trois années à venir. Cette catégorisation traduit la volonté ministérielle de contribution des EPF

¹³⁹⁴ Entretien C.D, 29/02/2012, pp. 2-3.

¹³⁹⁵ Pôle de compétence et d'innovation foncier et stratégies foncières, CETE Picardie-CETE Méditerranée, *La contribution des EPF à la production de logements*, Décembre 2011. Cinq contributions sont relevées par le document : débloquer et optimiser le foncier pour contribuer à la production de logements, accompagner l'offre privée et faciliter les opérations complexes, adapter l'offre aux besoins, rendre possible les opérations d'ensemble (anticiper et participer à la maîtrise des prix), adapter la production de logements aux spécificités locales.

¹³⁹⁶ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 19.

¹³⁹⁷ Entretien C.T-F, 01/02/2012, p. 1.

à la production de logement, la durée de portage étant le critère de classement des projets dans un objectif de minimisation de celle-ci. La capacité à sortir rapidement des logements sert donc ici d'étalon de mesure de l'activité de l'EPF. C'est pourquoi cette base de données est utilisée pour mesurer l'avancement des démarches lors des points d'étape réalisés chaque trimestre pour chacun des sites. Si au départ les équipes de directions ont préconisé une politique de signature systématique de conventions, l'objectif « *maintenant c'est plutôt d'optimiser les ressources* » en développant « *des engagements sur 3, 4 ou 5 ans maximum* »¹³⁹⁸. Cette politique s'explique par les contrôles de plus en plus fréquents de la part du Contrôleur économique et financier rattaché au ministère des Finances¹³⁹⁹ sur les avenants aux conventions de portage dont les motivations doivent être renforcées afin de privilégier l'efficacité dans la sortie de logements. Par ailleurs, les demandes du contrôleur se sont également intensifiées sur le budget, les ressources humaines, la rémunération ou encore les procédures en lien avec la fixation de primes d'objectifs de suivi pour le Directeur Général. Des indicateurs de ratio sur les frais de gestion ont ainsi été construits et une démarche de cartographie des risques liés à l'étalement des frais de portage a été menée afin d'améliorer le rythme de sortie des cessions. Cet investissement sur les instruments de performance a donc été encouragé par le Contrôleur Général Economique et Financier rattaché à Bercy qui a remis en 2012 un rapport sur les modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers visant à retracer « *Les bonnes pratiques repérées permettant (...) d'améliorer la performance et de diminuer les risques du processus métier « Portage foncier » des EPF* »¹⁴⁰⁰. Visant à identifier et promouvoir des standards de performance¹⁴⁰¹, ce rapport permet de mieux repérer le rôle joué par l'administration du ministère des Finances dans la diffusion des savoirs managériaux, comme le précise l'introduction du rapport :

« Sans que cette note soit prescriptive vis-à-vis des EPF, certaines de ces pratiques sont déjà en cours de diffusion au sein du réseau des EPF, avec des modalités particulières à chacun. Il en est ainsi, par exemple, de la recherche d'une meilleure sécurité juridique des conventions d'action foncière, du recours à la méthode de l'inventaire permanent en comptabilité, ou encore de l'élaboration d'un outil informatique 'métier' qui permette de suivre l'ensemble de l'activité de l'EPF et d'en rendre compte. Il appartient maintenant à chacun de s'en saisir. Pour cela, cette étude va être diffusée aux ministères de tutelle technique et financière ainsi qu'à chacun des EPF »¹⁴⁰².

¹³⁹⁸ Entretien C.T-F 01/02/2012, p. 1.

¹³⁹⁹ Le Contrôleur Général vise les grandes dossiers supérieurs à 5M€ en acquisitions et en cessions. Toutes les transactions passent donc par lui.

¹⁴⁰⁰ Contrôle Général Economique et Financier, « Modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers », *Étude transversale du programme de travail 2011 de la mission Aménagement des Territoires, Ville, Logement, Outre-Mer*, p. 5.

¹⁴⁰¹ L'usage du terme de « bonnes pratiques » est justifié au regard de leur contribution à une bonne performance comme l'explique en introduction le rapport : il s'agit de « *pratiques que la mission choisit de qualifier de bonnes pratiques au regard des textes institutifs des EPF, de leur participation à la performance des établissements ainsi qu'à la maîtrise des risques potentiels* », Contrôle Général Economique et Financier, « Modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers », *op.cit.*, p. 7.

¹⁴⁰² Contrôle Général Economique et Financier, « Modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers », *op.cit.*, p. 6.

Comme en témoigne cet extrait, les instruments mis en avant par le contrôle économique et financier relèvent d'une logique de rationalisation néo-managériale, tels que les outils de gestion de suivi, de tableaux de bord ou encore de comptabilité analytique.

Au total, les grandes orientations et objectifs du cycle de réforme des EPF entamé en 2005 sont bien caractéristiques d'une instrumentation néo-managériale privilégiant la forme de l'agence ainsi qu'un savoir-faire de la performance. Toutefois, ces velléités de « *gouvernement à distance* »¹⁴⁰³ à destination des cadres dirigeants de l'EPF va se heurter à la résistance d'une régulation régionalisée originale permettant *in fine* leur autonomisation.

5. Les limites à la rationalisation néo-managériale : régulation régionale et autonomisation professionnelle

Contrairement aux bureaucraties nationales verticales¹⁴⁰⁴, les dirigeants de l'EPF disposent d'un contre-pouvoir, celui d'un conseil d'administration composé d'élus locaux multi-positionnés dont le pouvoir décisionnaire est protégé par un contrôle économique et financier garant de la bonne exécution des engagements partenariaux. L'ensemble de ces transactions collusives dessine ainsi un jeu triangulaire original qui permet aux dirigeants de l'EPF de renforcer leur position nodale et partant de s'autonomiser vis-à-vis de leur ministère de tutelle.

5.1. Une régulation régionale agencifiée

Les dirigeants de l'EPF peuvent en effet s'appuyer sur l'autonomie d'un conseil d'administration levant l'impôt et définissant des orientations contractuelles dont l'application est garantie par un service du ministère des Finances. Cette configuration place les directeurs généraux des EPF au centre d'un jeu triangulaire entre élus, contrôle économique et financier et ministère de tutelle, cette position nodale leur assurant une garantie face aux velléités de recentralisation néo-managériale de leur tutelle ministérielle.

Comme on l'a précédemment évoqué, la gouvernance des EPF est caractérisée par la présence d'un conseil d'administration disposant d'un pouvoir fiscal qui autonomise son action tant vis-à-vis des ressources locales que des dotations d'Etat. Bien que nommés par leur ministère de tutelle, les directeurs généraux d'EPF sont en effet responsables d'abord devant leur Conseil d'administration composé d'élus locaux votant un impôt local. Cette responsabilité au sens anglo-saxon d'*accountability* engage ainsi le directeur général vis-à-vis des administrateurs régionaux au premier rang desquels le Président du Conseil d'administration. Bien que tenu à une posture d'apparente neutralité ainsi que nous l'avons souligné plus haut, le Directeur Général est amené à construire avec le président du CA une relation de confiance qui emprunte sous certains aspect à celle que noue dans une commune le Directeur Général

¹⁴⁰³ Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, op.cit.

¹⁴⁰⁴ Directeurs d'administration centrale, ou directeurs d'agence à ressort national.

des services avec son Maire, la politisation en moins¹⁴⁰⁵. En effet, compte-tenu des règles de consensus en vigueur dans cet espace décisionnel, le Directeur Général de l'EPF est contraint à entretenir des relations de confiance non seulement avec son président mais aussi avec l'ensemble des administrateurs afin de préserver la capacité d'action de son Etablissement sur l'ensemble des territoires de la région.

En Provence-Alpes-Côte-d'Azur, nous avons pu constater que le Directeur Général de l'établissement est particulièrement attentif à entretenir de bonnes relations avec un groupe d'élues occupant une position influente au sein de son conseil. Il s'agit d'administratrices de l'EPF PACA cumulant des mandats dans des collectivités de niveau *méso* (Région ou Départements) avec des mandats d'adjoints dans les grandes métropoles régionales de Nice, Toulon et Marseille. Politiquement homogène du point de vue partisan, ce groupe présente en outre des caractéristiques communes de portefeuille sectoriel et de genre puisqu'il s'agit de trois femmes en charge du logement au sein des trois grandes villes de la région gérées par la droite parlementaire. Cette identité d'appartenance partisane, sectorielle et de genre est à l'origine de relations plus étroites dépassant le cadre départementalisé qui préside aux échanges inter-territoriaux qui structurent cet espace de gouvernance. L'on a pu constater dans nos entretiens des relations d'estime et de solidarité réciproques se matérialisant par des interactions étroites au sein du Conseil d'administration. Cette proximité témoigne de liens informels résultant de leur position partiellement marginalisée au sein d'exécutifs municipaux dominés par des élus masculins les spécialisant dans des fonctions sociales moins valorisées dans la hiérarchie des mandats. Cette division genrée du travail politique souligne en creux la fragilité politique de tels portefeuilles ne disposant pas toujours en internes des ressources suffisantes pour mener des politiques ambitieuses. De cette situation résulte une interdépendance réciproque entre l'équipe de direction de l'EPF et ce groupe d'élues urbaines en charge de l'habitat qui permet parfois de nouer une relation plus étroite. Ainsi, A.F, en charge du logement à Marseille ne tarit pas d'éloges envers l'action de l'EPF et se plaint des résistances des services techniques de la Ville qui ne collaborent pas suffisamment avec lui :

« (...) Je suis admirative du travail qui est fait par l'équipe de l'EPFR (...) il y a beaucoup de sérieux, on tient compte des attentes des collectivités, ils prennent du champ par rapport [aux] problématique[s] politicienne[s] »

« (...) c'est vrai que dans une ville comme la ville de Marseille on a un service de l'urbanisme et de l'aménagement qui est quand même conséquent, donc on n'a pas les mêmes attentes que peut avoir une petite collectivité [qui] a souvent besoin d'une technicité maximale, d'un soutien dans l'élaboration des projets, donc (...) la petite frustration que peut avoir l'EPFR c'est de dire : « Ben à Marseille, on n'est pas trop employés... » (...) mais justement j'essaie... et je pense que la culture du Service de l'Aménagement a beaucoup évolué, parce que certains ont changé, les mentalités sont plus ouvertes (...) aux échanges et au partage de compétences (...) je pense que l'on peut (...) profiter aussi de la vision qu'ils [l'EPF] peuvent avoir sur l'issue possible du foncier dont on dispose (...) je ne suis pas une spécialiste (...) j'ai besoin d'avoir une vision élargie pour pouvoir

¹⁴⁰⁵ On se réfère ici à la politisation du couple DGS/Maire analysée par Olivier Roubieu et déjà mentionné. Olivier Roubieu, *op.cit.*

faire des choix les plus justes possibles, je pense que je ne peux pas me contenter d'une seule approche, donc j'ai besoin d'un partage des vues, quelquefois elles sont similaires (...) mais quelquefois non il y a d'autres propositions »¹⁴⁰⁶.

Au travers de cet extrait d'entretien, on mesure comment l'EPF PACA permet à A.F. d'accroître ses capacités d'expertise vis-à-vis des services techniques. L'ingénierie dépolitisée de l'EPF permet d'outiller des élues spécialisées et relativement marginales politiquement¹⁴⁰⁷ et, partant, de rééquilibrer leurs positions au sein des institutions communales tant vis-à-vis des équipes municipales que des services techniques. Cet échange n'est pas limité à l'espace des institutions locales, il s'étend parfois aussi à celui de l'appareil partisan comme l'explique A.F. :

« (...) J'ai fait une convention nationale sur le logement le 6 décembre 2011 à Marseille, pour mon parti qui est le Parti Radical, avec Jean-Louis Borloo, et j'avais invité P-L.S qui est venu en parler »¹⁴⁰⁸.

Ces échanges de ressources attestent de l'importance du répertoire techniciste dans le travail des élus locaux aujourd'hui¹⁴⁰⁹, notamment pour les élus des grandes villes où l'expertise du développement urbain est une ressource stratégique qui permet à l'élue de se positionner dans le rapport de force local et national, au sein même des appareils partisans via des dispositifs de mise en scène de l'expertise. Cette « convention nationale sur le logement » permet ainsi à A.F. d'être reconnue auprès du milieu des acteurs du logement tels que P-L.S et, via la figure tutélaire de Jean-Louis Borloo, ancien ministre du Logement, de légitimer son portefeuille sur un champ qu'elle n'a pas choisi et de combler ainsi son déficit d'expertise. Comme en témoigne cet exemple, le Directeur Général de l'EPF PACA est donc engagé dans des transactions non seulement avec sa Présidente mais aussi avec des élues urbaines jouant sur l'échelle régionale pour s'autonomiser.

Engagé dans des échanges avec les élus du Conseil d'administration, le Directeur Général de l'EPF bénéficie également de manière paradoxale¹⁴¹⁰ de l'appui indirect du contrôle économique et financier. C'est ce qu'explique C.G, Directrice de l'Association des Etudes Foncières (ADEF) :

« L'appui contrôle général c'est plutôt le gendarme, la gendarmerie et l'armée, c'est-à-dire qu'ils [les DG des EPF] peuvent se servir du contrôle général pour expliquer au ministère du Développement Durable qu'ils ne peuvent pas faire autrement parce que "Vous comprenez c'est la règle financière qui préside", parce qu'ils doivent respecter des

¹⁴⁰⁶ Entretien A.F, 01/10/2012, p. 2, p. 4.

¹⁴⁰⁷ Cette position marginale est confirmée par B.O. président de l'ARHLM et ancien élu de l'équipe Gaudin : « A.F. n'est pas au permis de construire, A.F. n'a pas de pouvoir.(...) Ils ont pris la ville comme un saucisson, ils ont fait de petites tranches, personne n'a du pouvoir. C'est le Cabinet. C'est la gestion de Cabinet. La gestion de Louis XIV. Les élus ont le pouvoir de la parole mais ils n'ont aucun pouvoir de décider », Entretien B.O, 01/06/2012, p. 32.

¹⁴⁰⁸ Entretien A.F, 01/10/2012, p. 8.

¹⁴⁰⁹ Voir sur ce sujet Stéphane Cadiou, « Elus et professionnels de l'action publique : vers une démocratie 'technocratique' ? » in Dossier Qui sont les élus territoriaux ?, Pouvoirs locaux n°88 1/2011.

¹⁴¹⁰ Le paradoxe tient au fait que l'administration des Finances qui est à l'origine de la circulation généralisée des instruments néo-managériaux au sein de l'appareil d'Etat est ici une garantie contre le « gouvernement à distance » dans la mesure où elle est en charge d'une fonction de contrôle de décisions partenariales prises localement. Un tel constat plaide en faveur de la thèse de P. Bezes et C. Musselin qui conteste la dimension purement doctrinaire du NPM et plaide en faveur de la prise en compte de la rationalité bureaucratique propre aux configurations institutionnelles. Philippe Bezes et Christine Musselin, « Le New Public Management. Entre rationalisation et marchandisation » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

fonctionnements « purs » et c'est souvent des avis très forts des contrôleurs financiers parce que justement ce que veut le contrôleur financier c'est que ce soit réglo par rapport à la loi et par rapport à des critères strictement financiers. Même si c'est du contrôle d'opportunité il y a une dimension de gérer des objectifs, mais quand même les contrôleurs généraux ce sont (...) quand même des administrateurs des Finances donc ils ne vont pas contester que l'orientation de l'EPF c'est ça ou ça, ils vont vérifier que l'orientation qui est fixée dans leur PPI c'est ça et que c'est bien ça qui est respecté au moment de la dépense (...) Et ça ça sert dans le rapport de force que le directeur a à gérer avec son administration centrale »¹⁴¹¹.

Garants du bon usage de la ressource fiscale, les Contrôleurs économiques et financiers veillent à ne pas empiéter sur les prérogatives des Conseils d'administration, limitant leurs rôles de contrôle à des observations en matière budgétaire et financière. Le respect de cette division du travail est souligné par l'ensemble des directeurs généraux que nous avons questionnés sur le sujet. Nous faisons l'hypothèse que cette institutionnalisation des rôles est héritée d'une organisation sectorielle du contrôle économique et financier qui rapproche les contrôleurs des contrôlés. Les contrôleurs en charge du contrôle des EPF appartiennent ainsi comme ceux des EPA à la mission « Aménagement des territoires, ville, logement outre- mer » positionnée au sein du secteur « Territoire et développement durable ». Cette sectorisation permet par ailleurs une professionnalisation du contrôle économique et financier, chaque contrôleur étant en charge de plusieurs EPF¹⁴¹². Le contrôle économique et financier participe de cette manière à la professionnalisation sectorielle des EPF, contribuant par la production de rapports et remarques à la circulation de bonnes pratiques au sein des établissements. Comme le Conseil d'administration, le Contrôleur économique et financier constitue pour le Directeur Général une ressource vis-à-vis des dispositifs ministériels de contrôle.

La contractualisation partenariale du PPI adoptée par le Conseil d'administration et garantie par le Contrôle économique et financier est ainsi utilisée par les directeurs généraux pour faire obstacle aux velléités de recentralisation des instruments néo-managériaux. Les orientations stratégiques de l'Etat sont neutralisées par les directeurs généraux qui les assimilent à des dires stratégiques de l'Etat, incitant la Région à faire de même en amont de la contractualisation du PPI. C'est ce qu'a proposé et obtenu M.K, Directeur Général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais à partir de son expérience précédente de négociation du Contrat de plan Etat-Région :

« Un point important c'était de dire : 'Au fond il y a une stratégie de l'Etat avant le PPI', et pour moi c'est important, j'avais vécu les contractualisations à l'époque où j'étais à la DRE ; l'Etat avait sa stratégie de l'Etat en région, la Région avait son programme régional, ils se rencontrent et ils disent : 'Voilà ce que l'on met dans le Contrat de Plan'. Et, ce que j'ai vendu à notre tutelle c'est dire que le PPI n'est pas le lieu stratégique en tant que tel, c'est le lieu d'application d'une stratégie que l'Etat a formulée avant, et voire formulée et discutée avec les collectivités

¹⁴¹¹ Entretien C.G, 13/03/2012, p. 14.

¹⁴¹² Le Contrôleur économique et financier de l'EPF PACA a ainsi en 2012 dans son portefeuille de contrôle les EPF de Lorraine et du Nord-Pas-de-Calais.

interlocutrices, (...) donc ça, ça a permis de mieux positionner la question de qui est responsable de quoi, et donc d'où les porters à connaissance »¹⁴¹³.

Comme l'Etat, la Région Nord-Pas-de-Calais est donc invitée à élaborer un porter à connaissance stratégique en amont du PPI permettant de rééquilibrer la relation contractuelle face aux orientations stratégiques de l'Etat. De même, afin de ne pas court-circuiter la gouvernance du Conseil d'administration, les directeurs généraux ont obtenu que leur évaluation se fasse dans le cadre des objectifs du PPI comme l'explique le Directeur Général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais :

« On a obtenu, dans les premières discussions, que ces objectifs il n'y aurait pas de sens qu'ils soient fixés en dehors des PPI approuvés, puisqu'on était en charge de les mettre en œuvre... (...) Et donc (...) la tutelle a dû se mettre dans le cadre des PPI approuvés pour dire : Voilà, ma priorité c'est le logement (...) etc. »¹⁴¹⁴.

Comme pour les orientations stratégiques, le PPI sert ici de feuille de route pour une évaluation collective de l'activité de l'EPF qui associe le Contrôleur général, des représentants du SGAR et de la DREAL, les services de l'administration centrale de la DUHP (bureau des Politiques Foncières et sous-Directeur ou Directeur adjoint) et le représentant du Conseil général du Développement Durable. Cette évaluation est assez formelle, aux dires des directeurs, car largement cadrée par le PPI comme l'explique P-L.S, Directeur Général de l'EPF PACA :

« (...) Finalement on se rend compte que l'administration centrale est trop loin pour essayer d'avoir une vue pertinente des indicateurs [d'évaluation]. Ces réunions se passent en présence d'un représentant du SGAR et d'un représentant de la DREAL, mais c'est pareil parce qu'ils sont beaucoup plus dans leur problème que dans les objectifs de l'EPF, donc quand je propose des objectifs, je ne sens pas beaucoup de regard critique de leur côté, « Oh ben oui, si l'EPF l'a dit ça doit être bon », voilà »¹⁴¹⁵.

Au final, il s'agit presque d'une tutelle inversée, les directeurs généraux des EPF ayant la maîtrise de leur évaluation et proposant leurs propres indicateurs de performance. Ce phénomène classique de tutelle inversée en raison d'une asymétrie d'information que l'on retrouve dans d'autres agences¹⁴¹⁶ est cependant original car il joue ici en faveur d'un processus de régionalisation, le gouvernement par contrat de l'EPF jouant en faveur du pouvoir local et régional¹⁴¹⁷ et au bénéfice des directeurs généraux qui s'autonomise dans cette triangulation croisée comme l'analyse C.G, Directrice de l'ADEF :

¹⁴¹³ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 26.

¹⁴¹⁴ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 30.

¹⁴¹⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 32.

¹⁴¹⁶ Jacques Chevallier, « Agencification et gouvernance », in *Les agences, une nouvelle gestion publique ?*, Rapport du Conseil d'Etat, Etude annuelle 2012, p. 246.

¹⁴¹⁷ Elle s'inscrit ainsi à rebours des évolutions analysées dans d'autres domaines comme la politique de la ville où Renaud Epstein a pu discerner un processus de recentralisation par agencification : Renaud Epstein, *op.cit.*

« Tout l'art du Directeur c'est de savoir jouer de ces trois... c'est comme un trépied. Le Conseil d'Administration a de la puissance politique. En revanche, les règles qui sont imposées par le Ministère du Développement Durable peuvent leur donner un cadre pour concevoir des orientations, des priorités et les négocier avec son Conseil d'administration et l'appui contrôle général c'est plutôt le gendarme »¹⁴¹⁸.

De ce point de vue, l'« art du Directeur » est donc très politique, c'est bien de savoir négocier des marges de manœuvre à la faveur de cette position interstitielle entre élus locaux et administrations centrales, dans une nodalité transactionnelle qui emprunte à celle du préfet et de ses notables analysée en son temps par la sociologie des organisations¹⁴¹⁹. L'agencification alimente ainsi la décentralisation autant que la sectorisation.

5.2. La légitimation des professionnels de l'action foncière

De fait, ce modèle de régionalisation agencifiée qui caractérise les EPF permet également à la faveur d'une nouvelle régulation ministérielle de professionnaliser les pratiques d'équipes pluridisciplinaires et de consolider les positions des directeurs généraux, pour la plupart issus du corps des Ponts et Chaussées qui actualisent ainsi leurs chances de pouvoir. Moins qu'une profession, les équipes des EPF forment un groupe professionnel¹⁴²⁰ soumis au contrôle extérieur du Ministère des Finances mais dont l'action va s'autonomiser à travers des dispositifs procéduraux qui vont permettre de conforter la légitimité professionnelle de l'action foncière désormais reconnue par le Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées qui en investit collectivement les fonctions dirigeantes.

a) Des contrôles hétéronomes : la pluralité des régulations institutionnelles

Les activités des EPF sont soumises à une double régulation ministérielle, celle du ministère de tutelle et celle du Ministère de l'Economie et des Finances. Comme nous l'avons analysé précédemment, cette régulation est cependant de plus en plus hétéronome, les services des Finances prenant le pas sur les services du Ministère du Développement Durable.

En effet, à la suite des politiques de décentralisation, l'ex-Ministère de l'Équipement a perdu ses relais locaux qui lui permettaient d'exercer *de facto* une tutelle technique sur l'action foncière locale au bénéfice des pouvoirs décentralisés. C'est désormais *via* des instruments de labellisation des projets urbains qu'il intervient en aval de l'action foncière (voir infra le cas de Sophia-Antipolis). Concernant l'action foncière des EPF, les instruments de contrôle du Ministère du Développement Durable sont limités à la nomination et à l'évaluation des directeurs généraux à partir d'une mesure

¹⁴¹⁸ Entretien C.G, 13/03/2012, p. 14.

¹⁴¹⁹ Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française desociologie*, vol.XVI, n°1, 1975.

¹⁴²⁰ L'on s'appuie ici sur les analyses de Catherine Paradeise qui portent sur la distinction entre contrôle hétéronome pour les groupes professionnels, contrôle autonome pour les professions, Catherine Paradeise, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », Thomas Le Bianic, Antoine Vion (dir), *Action publique et légitimité professionnelle*, LGDJ, 2008, pp. 194-200.

de l'activité des EPF dont on a pu souligner les limites. Nous faisons l'hypothèse que la tutelle administrative exercée par le bureau des Politiques Foncières à l'égard des EPF est ainsi très différente de celle qu'il exerce à l'égard de la profession réglementée des géomètres experts. Contrairement aux liens que le ministère a établi avec les géomètres, la tutelle n'est pas ici fondée sur une relation fermée et symbiotique qui se transforme en défense du groupe comme l'a montré Ezra Suleiman dans le cas des notaires¹⁴²¹. Loin de ce modèle néo-corporatiste où le ministère entretient une relation clientélistique avec un groupe d'intérêts, la relation de tutelle avec les EPF est caractérisée par un pluralisme fonctionnel¹⁴²² qui restreint les marges d'action du ministère du Développement durable. Si cette régulation à distance apparaît peu opérante, elle matérialise symboliquement le caractère étatique de l'établissement public, ce qui rassure de nombreux agents attachés à ce qu'ils perçoivent comme une garantie d'indépendance comme en témoigne cet extrait d'entretien avec un chef de projet de l'EPF PACA :

« En tant qu'employé c'est une vraie garantie (...) d'avoir un Etablissement Public d'Etat. (...) d'abord on perçoit l'impôt directement, en ressource propre, sans être élu (...) non nous on ne passe pas par la case Monsieur Vauzelle ou Monsieur Guerini (...) Et on a un Conseil d'administration (...) c'est un consensus de six Départements et d'une Région ; c'est le socle le meilleur pour arriver à travailler sur ces problématiques foncières de manière apolitique (...) c'est pour ça que je vous disais on n'a pas de pression ou quoi que ce soit dans l'action quotidienne. On travaille avec une commune, une autre, on est vraiment protégé et (...) il y a le Directeur Général qui compte »¹⁴²³.

On retrouve ici une crainte identitaire et organisationnelle déjà repérée sur d'autres terrains liées à la décentralisation appréhendée comme une menace à l'autonomie¹⁴²⁴. Cela est toutefois peu opérationnel dans la réalité du fonctionnement de l'EPF où les dirigeants de l'EPF sont engagés au quotidien dans des transactions collusives avec le Conseil d'administration et la Préfecture de Région comme nous l'avons souligné précédemment.

En revanche, les directeurs d'EPF entretiennent des relations de tutelle administrative avec un corps spécialisé de Bercy : le Contrôle économique et financier. Le positionnement relativement hétéronome de ce corps à équidistance entre les orientations étatiques et locales va lui permettre d'exercer une forme de régulation professionnelle de l'activité des EPF. Ainsi qu'on l'a précédemment mentionné, ce grands corps de l'Etat va particulièrement s'investir dans la circulation des bonnes pratiques professionnelles. Disposant de contrôleurs économiques et financiers spécialisés par domaine d'action et opérant sur plusieurs EPF, il a par exemple réalisé en 2012 un rapport sur les modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers.

¹⁴²¹ Ezra Suleiman, *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Seuil, Paris, 1987.

¹⁴²² Formellement les directeurs d'EPF sont soumis au pouvoir décisionnaire du Conseil d'administration, lui-même soumis à une triple tutelle administrative : celle de la préfecture, du ministère du Développement Durable et celle du contrôle économique et financier.

¹⁴²³ Entretien X.G, 20/02/2012, p. 24.

¹⁴²⁴ Catherine Paradeise, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », Thomas Le Bianic, Antoine Vion (dir), *op.cit.*

Ainsi, pour reprendre la perspective d'analyse de Catherine Paradeise¹⁴²⁵, contrairement par exemple aux géomètres experts, la régulation professionnelle des EPF est caractérisée par une hétéronomie de contrôle. Celui-ci relève tantôt d'une évaluation politique de leur conseil d'administration et du ministère, tantôt d'une évaluation bureaucratique du Ministère des Finances qui s'investit dans la circulation des standards professionnels. Au total, les EPF sont donc soumis aux contrôles hétéronomes de tutelles fonctionnelles multiples, ministérielles et locales, centralisés et décentralisés. Ce pluralisme leur permet cependant de consolider leur autonomie d'action à travers des dispositifs instrumentaux de nature procédurale.

b) Une action autonome : l'interprétation in situ d'instruments d'action procéduraux

On a souligné plus haut la spécificité de la configuration instrumentale de l'EPF reposant sur la combinaison originale d'un instrument fiscal (la TSE) et contractuel (conventions de portage) pilotée par une gouvernance partenariale neutralisant les conflits politiques. On souhaite ici montrer comment le formatage procédural de l'activité professionnelle selon le mode projet ouvre de larges possibilités d'interprétation des règles *in situ* mettant à distance les instruments de contrôle hétéronome précédemment évoqués¹⁴²⁶ et permettant aux équipes pluridisciplinaires de disposer d'une autonomie d'action qui les constitue en tant que groupes professionnels.

Ces instruments procéduraux permettent en effet la coordination entre des profils hétérogènes qui cohabitent au sein des équipes de l'EPF. Celles-ci sont en effet marquées, comme pour les EPA, par leur caractère pluridisciplinaire comme l'explique P-L.S, Directeur Général de l'EPF PACA :

« (...) Quand on recrute en fac, en gros c'est le DESS Aménagement et Urbanisme. Donc autrement dit, on cherche à développer de l'ingénierie. On a le métier ingénierie foncière, (...) donc bonne connaissance (...) depuis les règlements d'urbanisme jusqu'aux outils fonciers, négociations foncières, ce n'est pas uniquement le foncier, c'est aussi l'urbanisme. Il n'y a pas que le code d'expropriation (...) tout ce qui est réglementaire est aussi important, tous les outils concourant à la production, programmation, PLH. Donc on demande à nos jeunes d'avoir une bonne formation là-dessus. Après au niveau de l'expérience on aime bien aussi avoir des gens qui ont pratiqué de l'aménagement. Donc chez les seniors, pas uniquement des gens qui ont fait du foncier, mais des gens qui connaissent l'aménagement ou qui connaissent la construction, qui ont donc eu une expérience soit chez un promoteur, soit chez un aménageur (...) pour mieux comprendre les logiques de l'aval. (...) Ce sont les deux piliers de nos compétences professionnelles, c'est l'aménagement-construction d'un côté, donc l'aval, et l'ingénierie foncière de l'autre. Alors parfois on les a sous la même casquette mais là ça commence à être des gens qui ont pas mal de bouteille »¹⁴²⁷.

Ces deux « compétences professionnelles », « ingénierie foncière » et « aménagement-construction » relèvent donc de deux profils professionnels différents mais aussi, comme l'explique P-L.S, de deux types de parcours professionnels inégalement valorisés au sein de l'Etablissement.

¹⁴²⁵ Catherine Paradeise, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », Thomas Le Bianic, Antoine Vion (dir), *op.cit.*

¹⁴²⁶ Eric Verdier, « Les légitimités professionnelles à l'épreuve de l'action publique : démarches de recherche », in Thomas Le Bianic, Antoine Vion. *Action publique et légitimités professionnelles*, LGDJ, 2008, pp. 243-248.

¹⁴²⁷ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 34.

Celui d'ingénierie foncière est accessible à de jeunes diplômés de troisième cycle universitaire en urbanisme occupant des postes de chargés de mission. Au contraire, le second profil, celui d'aménageur-constructeur, s'adresse à des « *profils seniors* » affectés à des fonctions d'encadrement de niveau directeur délégué ou chef de projets. Si cette dualité est révélatrice d'une hiérarchie des métiers de l'aménagement¹⁴²⁸, elle souligne également l'hétérogénéité des savoirs et savoirs-faire présents au sein des EPF dont les directeurs généraux privilégient les « *moutons à cinq pattes* »¹⁴²⁹. Ajoutons que le caractère composite des EPF est d'autant plus marqué qu'autour de ces deux référentiels professionnels, l'on trouve d'autres métiers tant de l'aménagement comme les architectes ou les géomaticiens que de l'administration fonctionnelle comme les juristes, les contrôleurs financiers etc.

Cette diversité des parcours constituent autant de frontières professionnelles que les procédures-instruments de l'action foncière s'efforcent de coordonner et de lisser. Les EPF dessinent ainsi des configurations instrumentales où les acteurs professionnels, parties prenantes de l'action foncière, se positionnent, se hiérarchisent, se sélectionnent, renouvelant ainsi régulièrement les usages portés par les instruments¹⁴³⁰. A l'EPF PACA, nous avons pu constater que cela se traduit par une intense activité de formation en interne menée par le Directeur Général adjoint visant l'élaboration de méthodologies pratiques à destination des équipes, comme il l'explique :

*« (...) Je me suis occupé des méthodes avec les équipes, et à ce titre là j'anime encore aujourd'hui des comités de projets en interne, qui sont des lieux de capitalisation des expériences et de tuilage des compétences au sein des équipes. Et puis (...) enfin accessoirement, j'ai également la responsabilité directe d'un pôle ressource, donc ce pôle ressource est une sorte de prestataire de services des directions déléguées »*¹⁴³¹.

Ces ateliers de méthodologie relèvent du niveau de directeur général adjoint, ce qui montre l'importance de cette activité qui définit au concret les usages des instruments, donc les rôles et la position de chacun, dans cette organisation revendiquant le mode projet. Dans cette matrice organisationnelle l'animation d'un pôle ressource « *prestataire de services des directions* », joue ainsi un rôle déterminant. La définition d'une « *méthode* », c'est-à-dire l'interprétation *in situ* des règles de portage foncier, permet en effet de spécifier et de formaliser l'usage des instruments, en les adaptant aux situations rencontrées dans un processus continu d'apprentissage-adaptation. Ce travail de médiation permet, au-delà des identités professionnelles, de tracer les frontières d'une

¹⁴²⁸ On fait l'hypothèse que cette division du travail est héritée d'une conception interventionniste de l'aménagement présente au sein des EPA et relayé par le Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ont pris progressivement le pas sur les Urbanistes au sein du ministère : voir sur ce sujet Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, Paris, 1996. Ou Jean-Claude Thoenig, *L'Ere des technocrates*, Paris, Coll. Logiques sociales, L'Harmattan, 1987. Cette conception porte également les traces de l'héritage professionnel des EPA, creuset institutionnel dont sont issus les EPF et marqués par le primat de l'opérationnel.

¹⁴²⁹ Entretien M.K, 09/07/2012, p. 34.

¹⁴³⁰ Eric Verdier, « Les légitimités professionnelles à l'épreuve de l'action publique : démarches de recherche », in *op.cit.*

¹⁴³¹ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 29.

communauté de pratiques¹⁴³² se singularisant par des modèles d'action spécifiques. Ce travail a ainsi pour objet de définir et d'opérationnaliser des mécanismes de spécification instrumentale des modes de faire des équipes de l'EPF comme l'explique E.B en charge de ce sujet à l'EPF PACA :

« On a mis en place un guide de rédaction des conventions, donc, pour que l'on ait des conventions qui soient uniformes et que ce ne soit pas chaque direction qui ponde ses propres modèles. Ca a été une approche unifiée, qui est une démarche permanente, qui est toujours en cours, parce qu'il y a l'actualité juridique qui fait que ça évolue tout le temps. Donc ça ce sont les procédures internes (...) il y a le Système d'Information Géographique qui a été monté, l'équipe du patrimoine, les bases de données, qui sont des outils, on a créé des outils spécifiques parce qu'il n'y avait rien qui existait sur le marché. (...) il n'y avait pas d'outil de gestion du patrimoine qu'on acquiert donc on l'a inventé de toute pièce (...) Et puis toutes les procédures de projets ; donc ça j'y ai apporté pas mal sur ce que l'on appelle nous dans notre jargon la méthode de pré-projet à faire valider par les collectivités dans la phase d'impulsion, donc pour que là aussi les équipes adoptent les mêmes méthodes que dans les collectivités. (...) c'est ma pratique personnelle, et celle de P-L.S[le directeur général] (...) et ça c'est vraiment spécifique à l'EPF PACA, et ce sont tous les autres [EPF] qui nous ont ensuite copiés sur ces méthodes-là »¹⁴³³.

La standardisation des pratiques entre directions déléguées sous l'impulsion de la Direction générale permet ainsi de développer une marque de fabrique spécifique à l'établissement qui participe de son identité professionnelle et le singularise par rapport aux EPF qui éventuellement s'en inspirent via la circulation des bonnes pratiques colportées par les contrôleurs financiers et les directeurs généraux. Cette marque de fabrique en PACA se cristallise autour de la distinction des trois temps de l'action foncière, comme le soulignent les dirigeants de l'Etablissement :

« Les trois temps d'intervention, ça c'est une production typiquement de l'EPF PACA que beaucoup ont repris ensuite à leur compte ; donc l'anticipation, l'impulsion et la réalisation »¹⁴³⁴.

« L'impulsion c'est simplement une deuxième phase de l'anticipation, c'est-à-dire que pour moi l'anticipation concerne un grand secteur de projets (...) Ca nous permet (...) [des] études de référentiel foncier, c'est-à-dire qu'on va également étudier toutes les structures foncières en terme d'occupation, en terme d'expertise, en terme de mutabilité, en terme de dureté foncière, pour essayer d'identifier aussi une tranche opérationnelle. Et donc ensuite si cette tranche opérationnelle est également retenue par les élus, surtout, on peut ensuite passer en phase d'impulsion, c'est une première tranche de la maîtrise foncière, donc l'impulsion c'est la négociation directe, de gré à gré, et la veille active, c'est-à-dire que si il y a une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) qui passe sur une tranche pré-opérationnelle, ou opérationnelle en foncier, on va dire, et bien on y va systématiquement. (...) Puisqu'on aura déjà plus ou moins régulé les prix... (...) ...on aura une idée précise de la charge foncière admissible pour un projet donné. (...) Et ensuite on est en phase opérationnelle pour l'EPF ça va jusqu'à la déclaration d'utilité publique [DUP], c'est-à-dire qu'à ce moment-là on n'est plus sur de l'impulsion c'est-à-dire qu'on va directement recevoir de la collectivité l'autorisation d'une maîtrise totale du site, c'est-à-dire qu'on ne revient plus en arrière »¹⁴³⁵.

Ce séquençage des « temps de l'intervention » constitue la généralisation d'interprétations *in situ* des conventions de portage en fonction des configurations locales. Elle constitue également un modèle de référence ancrant l'action foncière dans un horizon d'action de long terme souvent valorisé dans

¹⁴³² Eric Verdier, « Les légitimités professionnelles à l'épreuve de l'action publique : démarches de recherche », in *op.cit.*

¹⁴³³ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 53.

¹⁴³⁴ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 53.

¹⁴³⁵ Entretien M.P, 02/10/2012, p. 19.

le discours des acteurs. Cette référence temporelle doit s'entendre comme une stratégie de distinction vis-à-vis des autres métiers de l'aménagement. Elle enracine l'action foncière dans la noblesse du temps long de l'urbaniste mais n'est pas exclusive de la capacité d'action de l'aménageur constructeur sortant des opérations. C'est pourquoi la méthode d'impulsion qui définit une combinaison instrumentale à la croisée des savoir-faire de l'urbaniste et de l'aménageur-constructeur est érigée au rang de référentiel métier par E.B :

« L'impulsion c'est la fabrication d'un projet d'intérêt général, donc là j'ai développé la méthode du pré-projet qui est donc trois éléments : le parti d'aménagement, le préprogramme et le pré-bilan, qu'on décline en trois scénarios et ces trois scénarios sont conçus justement pour que les élus, par la méthode de comparaison, puissent s'approprier le projet, et non pas les techniciens. Une démarche technocratique, c'est une démarche qui est fondée sur la compétence des élus, et comme en matière d'aménagement ils n'ont pas de compétence, la seule façon c'est de faire un peu comme les tests de consommateurs, c'est de comparer les machines à laver entre elles et on finit par se forger son opinion... Et bien là c'est pareil ce sont des équipes pluridisciplinaires qui travaillent sur ce concept-là et qui nous déclinent trois scénarios contrastés qui permettent aux élus de débattre et surtout de choisir un scénario ; et ça c'est important pour l'opérateur foncier que nous sommes parce que tant qu'on n'a pas un projet d'intérêt général on ne peut pas engager des phases dures qui sont l'expropriation [ou] la préemption »¹⁴³⁶.

La fabrique d'un « *projet d'intérêt général* » destiné à des élus dépourvus de « *compétence* », tel est le cœur de métier de l'action foncière d'après E.B. Bien qu'il se défende de toute approche « *technocratique* » c'est pourtant bien une telle inspiration qui se retrouve dans ses propos. La spécification de la phase d'impulsion dessine en effet le contour d'une configuration instrumentale où les techniciens de l'EPF sélectionnent en amont les projets, se positionnant *de facto* comme des filtres préalables la décision d'élus incompetents dont le rôle se limite à la validation ou l'invalidation d'options préalablement définies. Il s'agit donc d'une interprétation de la convention de portage redéfinissant les rôles des élus et techniciens au bénéfice de ces derniers érigés en généralistes de l'aménagement de la ville. Dans cette perspective, le savoir-faire d'un bon professionnel du foncier correspond à celle du « *mouton à cinq pattes* » alliant celui de l'urbaniste et celui de l'aménageur-constructeur, il incarne l'excellence généraliste de la fabrique de la ville, comme l'exprime en creux cette définition du foncier par E.B, Directeur Général adjoint de l'EPF :

« Le foncier, tout le monde dit que c'est la matière première de l'aménagement, mais pour faire du foncier comme il faut, c'est un peu la quintessence de tous les métiers, c'est-à-dire que pour faire du foncier il faut vraiment connaître les métiers de l'aménagement, il faut connaître les métiers de la construction, il faut connaître les problématiques d'aménagement du territoire, donc c'est en connaissant toutes ces questions avec finesse et un peu de subtilité que vous faites bien votre acteur du foncier »¹⁴³⁷.

Toutefois si la noblesse du métier s'acquiert dans cette maîtrise des différents répertoires professionnels de l'aménagement – « *laquintessence de tous les métiers* » – qui fait de l'« *acteur*

¹⁴³⁶ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 53.

¹⁴³⁷ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 60.

foncier » un généraliste de l'aménagement, ce pluralisme des pratiques constitue aussi une contrainte obligeant cette communauté professionnelle à s'ajuster en permanence.

Au total, c'est cette caractéristique composite qui fait des équipes pluridisciplinaires de l'EPF non une profession mais un groupe professionnel, c'est-à-dire une collectivité évolutive et ouverte, vulnérable et instable, hétérogène et composite¹⁴³⁸. Et c'est pour gommer les tensions résultant des frontières entre ces composantes qu'il se constitue comme une communauté de pratiques, renouvelant régulièrement les usages de l'instrumentation foncière au service d'une cause professionnelle, celle de l'excellence de généralistes de l'aménagement.

c) La conquête du foncier par les ingénieurs des Ponts et Chaussées

La montée en puissance financière, politique et institutionnelle des EPF d'Etat revendiquant l'excellence de la fabrique de la ville autour d'un référentiel de généraliste de l'aménagement a suscité l'intérêt d'un grand corps d'Etat attaché à l'administration de l'urbanisation, le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC), qui a trouvé dans la direction des EPF une forme d'actualisation de sa puissance collective sur le déclin depuis la décentralisation.

Dans un ouvrage désormais classique, Jean-Claude Thoenig a dressé les origines et les stratégies de puissance collective de ce grands Corps d'Etat ancestral bénéficiant du prestige académique de l'Ecole Polytechnique, figure typique d'une « *technocratie* » modernisatrice des Trente Glorieuses. Dans son édition de 1987, à l'heure de la décentralisation et de la mise en place de politiques d'inspiration néolibérales, il insiste à la fin de son ouvrage, sur la capacité d'adaptation de ce corps capable de composer « *avec les forces et les mouvements porteurs au sein de la société, les collectivités locales (...) ou les entreprises* » soulignant que « *la technocratie sans l'Etat ou hors de l'Etat est une possibilité parfaitement réalisable* » compte-tenu de la « *grande liberté d'innovation* » et de la « *capacité relationnelle* » des grands corps de l'Etat¹⁴³⁹. De fait, les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont été particulièrement confrontés aux politiques de décentralisation, à l'euphémisation des pratiques d'aménagement et à la montée en puissance des préoccupations environnementales comme l'ont souligné plusieurs auteurs. Certains, comme Patrice Duran¹⁴⁴⁰ mettent l'accent sur le long déclin du Ministère de l'Equipement, tutelle du Corps dont les services déconcentrés ont subi à partir des années 1970 une entreprise de démolition jusqu'aux transferts de compétences aux collectivités territoriales. D'autres, au contraire soulignent à la suite de Jean-Claude Thoenig, les capacités d'adaptation et de re-

¹⁴³⁸ Introduction Didier Demazière, Patrick Le Lidec, « Analyser le travail politique », in Didier Demazière Patrick Le Lidec *Les Mondes du travail politique Les élus et leurs entourages*, PUR Collection Res Publica, 2014.

¹⁴³⁹ Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, op.cit., p. 312.

¹⁴⁴⁰ Patrice Duran, « L'Equipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, pp. 66-72.

légitimation professionnelle du Corps des IPC, comme Julie Gervais¹⁴⁴¹ qui s'intéresse à l'évolution des pratiques de formation de l'Ecole des Ponts et Chaussées dé-technocratisée à la marge pour mieux s'ajuster aux contraintes de l'« *impératif délibératif* »¹⁴⁴². Toutefois, quelle que soit la perspective d'analyse adoptée, l'ensemble des auteurs s'accordent sur la singularité de la trajectoire de ce corps marqué par sa capacité d'adaptation dans un contexte de forts changements institutionnels, professionnels et instrumentaux.

Ce contexte et ces caractéristiques expliquent que la Direction des Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPFE), pourvue par l'ex-Ministère de l'Equipement, ait pu constituer une ressource permettant d'actualiser les chances collectives de puissance de ce grand Corps confronté au recul des prérogatives régaliennes de son ministère de tutelle dans un contexte de décentralisation. De fait, nous avons pu constater que la quasi-totalité des EPFE étaient dirigés par des IPC. C'est le cas du Directeur Général de l'EPF PACA, P-L.S qui a travaillé successivement en CETE, en DDE, à la Mission Interministérielle d'Aménagement des Côtes de l'Aquitaine (MIACA), à la Caisse des Dépôts (CDC)¹⁴⁴³ avant de s'investir dans les questions foncières en tant que directeur général adjoint de l'AFTRP. Le poste de directeur général de l'EPF PACA vient donc couronner la seconde partie d'une carrière professionnelle au sommet¹⁴⁴⁴. La direction d'un EPFE s'apparente ainsi à un emploi de débouché, véritable « chasse gardée » du Corps qui en détient le quasi-monopole comme le reconnaît P-L.S :

« (...) Il y a quand même pas mal de collègues issus des réseaux des DDE ou du réseau Pont... non c'est vrai ça doit être la majorité (...) maintenant que vous me le dites... Nord Pas de Calais lui c'est un contractuel du Ministère de l'Equipement, mais qui est là depuis très longtemps (...) ça doit être lui l'exception (...) Je crois qu'il y a une [autre] exception, une Directrice Générale qui est celle des Yvelines (...) Urbaniste de l'Etat, (...) elle était avant à la Direction Régionale d'Ile de France chargée du Logement, je pense qu'elle a une formation architecte-urbaniste »¹⁴⁴⁵.

Cette domination des IPC est confirmée par M.K, Directeur Général de l'EPF PACA qui évalue cette proportion à 80% des emplois de direction des EPFE et ajoute à ces deux exceptions – urbaniste et contractuel – un autre profil d'énarque administrateur civil au sein du Ministère du Développement Durable. Cette homogénéité n'a pas toujours été le cas puisqu'au départ les X Ponts occupaient la direction d'un seul EPF sur les trois existants. L'on peut donc clairement constater une montée en puissance des IPC corrélée à la dynamique de création des EPF au milieu des années

¹⁴⁴¹ Julie Gervais, « Le Corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public », in *Action publique et légitimités professionnelles*, op.cit., p. 134.

¹⁴⁴² Yves Sintomer et Loïc Blondiaux, « L'Impératif délibératif », *Politix*, vol.XV, n°57, 2002, pp. 17-35.

¹⁴⁴³ Alors dirigée par un autre corpsard, Pierre Richard, auparavant Directeur Général des Collectivités Locales au ministère de l'Intérieur.

¹⁴⁴⁴ Cette position institutionnelle vaut à P-L.S d'être reconnu comme un expert des questions foncières qui lui confie des missions sensibles politiquement comme celle de préfigurer un EPF d'Etat en Corse réclamé par les élus locaux, contesté par les autonomistes et indépendantistes et freiné par le Ministère : « On m'a demandé de réaliser une mission de préfiguration de l'EPF Corse, il y a deux ans, et je l'ai fait. Ce n'est pas très compliqué finalement quand on a vécu déjà 7 ou 8 ans de l'expérience de l'EPF PACA, la difficulté c'est la Corse (...) [j'ai été mandaté] par le Ministère, qui cherchait quelqu'un pour sortir rapidement un truc, l'EPF PACA était là à côté, j'étais le plus ancien parmi mes collègues, précurseur sur les sujets... et puis ce sont des sujets qui sont très proches d'ici finalement », Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 75-77.

¹⁴⁴⁵ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 74.

2000 dans un contexte de décentralisation des compétences routières et ferroviaires et de fusion des services déconcentrés de l'Etat. Le processus de « démolition-reconstruction » de l'ex-Ministère de l'Equipeement analysé par Renaud Epstein¹⁴⁴⁶ a sans doute joué un grand rôle dans l'attractivité de ces postes de direction comme l'explique C.G, directrice de l'ADEF :

« Le pouvoir au Ministère de l'Equipeement c'était les X-Ponts donc c'était des (...) des ingénieurs, qui ont perdu petit à petit leur pouvoir d'aménageur. Et au Ministère de l'Equipeement il faut savoir que la seule chose qui est considérée comme noble c'est de construire et d'aménager. Donc, quand le Ministère de l'Equipeement (...) c'est maintenant un Ministère de Développement Durable où les Ingénieurs des Mines et les Ingénieurs GREF¹⁴⁴⁷ ont pris le pouvoir (...) il y a un problème (...) dans la hiérarchie des élites les X-Ponts ont perdu le pouvoir et dans la fusion par exemple des services déconcentrés de l'Etat il y a quand même eu des sacrifices sur les X-Ponts qui ont trouvé des postes de Directeur d'EPF comme voie de sortie. (...) C'est un genre de reclassement des X-Ponts »¹⁴⁴⁸.

Ainsi paradoxalement la constitution des directions des EPF en « chasse gardée » des IPC doit s'analyser dans cette perspective comme la manifestation d'un déclassement du corps¹⁴⁴⁹. Toutefois, nous faisons l'hypothèse qu'elle témoigne également d'un repositionnement institutionnel des EPF traduisant leur montée en puissance dans la hiérarchie administrative comme en témoigne symboliquement la présence de membres du Corps du Conseil général du Développement durable¹⁴⁵⁰ lors de l'évaluation des directeurs généraux des EPF.

De fait, cette légitimité de type corporative s'ajoute à la légitimité professionnelle sans la remplacer comme en témoigne la structuration des directeurs généraux d'EPFE en « club des directeurs généraux » que nous analysons ici comme un groupe d'intérêt. Cette représentation récente témoigne de la volonté de jouer un nouveau rôle lié à cette nouvelle position au sein de l'espace administratif. Elle est significative des ressources relationnelles qu'offrent l'appartenance à un grand Corps habitué à défendre sa position sociale. De fait, cette organisation informelle peut être qualifiée de groupe d'intérêt dans la mesure où elle cherche à influencer les pouvoirs publics dans un sens favorable à l'intérêt des EPF en mobilisant un répertoire expert. On peut citer par exemple le lobbying exercé auprès de parlementaires contre la réforme du droit de préemption ou encore la lettre commune au ministre signée par tous les Directeurs généraux des EPF critiquant le projet de réforme de l'ordonnance de 2011 visant à faire entrer les préfets comme administrateurs de l'EPF. Le retrait de ces deux points témoigne de l'efficacité de ce groupe de pression qui fonctionne selon des modalités de travail assez fluides comme l'explique P-L.S :

¹⁴⁴⁶ Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, op.cit.

¹⁴⁴⁷ Ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et des Forêts. En septembre 2009, ils ont fusionné avec le Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées pour former le Corps des Ingénieurs, des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF).

¹⁴⁴⁸ Entretien C.G, 13/03/2012, p. 15.

¹⁴⁴⁹ Bien que nous n'ayons pas procédé à une analyse équivalente pour les EPF locaux, l'importance des IPC ne semble pas avérée à la tête de ces établissements, ce qui témoigne de l'importance du contexte ministériel dans la nomination de ces profils. Toutefois, il faut également souligner que les EPFL sont créés sur des périmètres plus restreints et ne disposent pas d'une capacité équivalente à celles d'un EPF d'Etat.

¹⁴⁵⁰ Autrefois Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il s'agit de l'Inspection Générale du Corps en principe réservée aux membres les plus expérimentés.

« On a un Club des Directeurs Généraux, qui se réunit deux ou trois fois par an sur des sujets d'actualité (...) C'est informel, en général on choisit Paris, on va chez un collègue parisien... (...) Et c'est celui qui reçoit qui fait le secrétariat, qui décide de faire un compte-rendu, il n'y a pas de suivi, enfin il n'y a pas de suivi de cette instance- là, par contre quand il y a un chantier qu'on ouvre on s'y colle à deux ou trois »¹⁴⁵¹.

Toutefois, ce mode de travail témoignant d'un entre-soi directorial qui gomme les règles de division du travail ne doit pas occulter que ce club joue aussi le rôle de tête de réseau d'une communauté de pratiques inter-EPF comme l'explique P-L.S :

« On a un Club des Directeurs Généraux, qui se réunit deux ou trois fois par an sur des sujets d'actualité, par exemple aujourd'hui on se réunit pour la mise en œuvre des nouveaux décrets. Et au même niveau, il y a un Club des Secrétaires Généraux, Directeurs Administratifs et Financiers, qui se réunissent aussi sur des aspects plus financiers, logistiques, administratifs, procédure, etc. (...) [le rôle de ces groupes est de réaliser des] échanges de points de vue, [l]harmonisation [des pratiques], chacun reste indépendant mais on échange nos expériences »¹⁴⁵².

Contrairement aux communautés de pratiques animées au sein des établissements, cette logique de club professionnel distingue ainsi les niveaux hiérarchiques selon les responsabilités, ce qui témoigne de la logique d'entre-soi qui préside à ces communautés professionnelles. Figure hybride à mi-chemin entre communauté professionnelle et groupes d'intérêt¹⁴⁵³, ce « club des directeurs généraux » est autant un groupe d'intérêt qu'une entreprise de régulation professionnelle autonome des tutelles. De ce point de vue, il est significatif qu'il soit animé par M.K, Directeur Général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, contractuel venu du Ministère de l'Équipement et véritable entrepreneur de la cause des EPF revendiquant une approche autonome du métier, en grande partie à l'origine de l'instrumentation contractuelle des EPF comme l'explique C.G, Directrice de l'ADEF :

« Il a une dimension locale depuis le début, il s'est imposé par son entregent politique, c'est un ancien politique, ce qui fait qu'il a une audience assez forte auprès de ses collègues parce que justement il a tout compris du jeu politique local. Et donc comme tous ces X-Ponts, qui ont pris le pouvoir à la tête des EPF (...) ont réalisé combien la dimension politique était importante, il a de l'audience parce qu'il deale à ses collègues le mode d'emploi, il est un peu considéré comme le meneur quoi »¹⁴⁵⁴.

Cette antériorité mais surtout ce profil de marginal sécant lui a ainsi permis de s'imposer comme le « meneur » du club grâce à ses ressources diverses, liées à ses activités militantes mais aussi associatives puisque M.K est également le président de l'Association des Etudes Foncières (ADEF). Il possède donc une multi-positionnalité qui fait de lui un passeur entre divers mondes, politique, professionnel et expert, ce qui lui permet de se positionner comme un interlocuteur reconnu au sein de ce groupe professionnel.

¹⁴⁵¹ Entretien P-L.S, 07/02/2012, pp. 78-79.

¹⁴⁵² Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 78.

¹⁴⁵³ On fait au demeurant l'hypothèse que les rôles joués par le club des DG n'est pas équivalent à celui du club des Secrétaires Généraux : si le second est exclusivement une communauté professionnelle, le premier a un caractère hybride.

¹⁴⁵⁴ Entretien C.G, 13/03/2012, p. 16.

Au total, si la légitimité professionnelle et corporative ne se recouvrent pas, elles se cumulent néanmoins, permettant la consolidation d'un groupe professionnel en groupe d'intérêt reconnu au sein de l'appareil d'Etat défendant une position sociale et revendiquant une expertise propre.

Section 2 L'investissement savant et politique des acteurs régionaux : vers un nouveau mode d'administration régionale ?

Cette mise en administration de la catégorie foncière s'accompagne d'un investissement savant et politique de la Région qui marque une rupture avec l'héritage des politiques foncières de guichet. Nous formulons ici l'hypothèse d'un rapport privilégié de l'institution régionale aux études foncières comme mode de légitimation et d'action ajusté aux contraintes de cette compétence interstitielle.

Dans cette perspective, il s'agit dans un premier temps (1) de mettre en relation les modes de construction et de mobilisation de l'expertise par la Région avec la position qu'elle occupe dans le système institutionnel du foncier et les contraintes et ressources spécifiques que cette position impose et offre à ses agents. L'accent est mis d'abord sur les origines des études foncières en insistant sur l'évolution des conditions de leur mobilisation, d'une configuration dominée par la recherche incitative de l'administration étatique à celle, éclatée, de la gouvernance territoriale¹⁴⁵⁵. Il s'agit ensuite d'analyser les stratégies de légitimation qu'autorise le recours à cette expertise consensuelle en s'intéressant tant à ses usages politiques qu'administratifs. En effet, les études foncières permettent certes d'élargir le périmètre d'action de l'institution régionale mais cette extension se fait au prix d'une redéfinition technicienne de son contenu qui favorise l'autonomisation de cadres intermédiaires militants.

L'on approfondira cette perspective dans un second temps en montrant combien cette expertise constitue une ressource pour des entreprises politiques militantes (2). Les études foncières sont en effet mobilisées par des militants agricoles écologistes afin de contester les pratiques clientélares de gestion des terres agricoles par le syndicalisme agricole majoritaire. Cette mobilisation redéfinit les frontières institutionnelles à la faveur d'une requalification écologique du foncier agricole ouvrant de nouveaux espaces pour l'action foncière régionale.

Dans un troisième temps il s'agit de s'intéresser aux effets relationnels de cette expertise externalisée désormais institutionnalisée en savoir de gouvernement (3). L'on reviendra ici tout d'abord sur l'économie générale des rapports de force bureaucratique au sein de l'institution régionale dans le champ de l'aménagement du territoire pour mieux mesurer l'élargissement des prérogatives du service foncier que permet cette requalification technicienne. Cette mobilisation des études foncières sera ensuite analysée en tant que processus de production et d'apprentissage de normes professionnelles par la circulation de savoirs transformés en savoir-faire professionnel imprimant un contenu substantiel à cette

¹⁴⁵⁵ Voir sur ce sujet : Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein, *La Gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2007.

nouvelle catégorie d'action régionale. C'est pourquoi l'institutionnalisation de ce nouveau savoir de gouvernement est indissociable de la création de nouvelles scènes professionnelles décloisonnant les niveaux d'action publique et permettant ainsi l'apprentissage de nouveaux rôles de gouvernement.

Enfin, dans un quatrième temps nous soulignerons le caractère inachevé de l'institutionnalisation de ce savoir expert qui repose sur une mobilisation fragile aux effets limités (4). En effet, l'on montrera que l'usage de ce savoir est dépendant des ressources limitées des cadres intermédiaires de la Région ce qui le cantonne souvent à des mises en scènes et des entre-soi participatifs. Toutefois, les limites à la mobilisation de ce répertoire expert par les élus régionaux s'expliquent également par l'importance des logiques de courtage qui verrouillent le gouvernement régional et maintiennent en partie la politique foncière de guichet. Enfin la diffusion de la grammaire¹⁴⁵⁶ experte liée aux études foncières est également confrontée aux logiques de sectorisation qui freinent son appropriation.

1. Les usages stratégiques d'une expertise foncière externalisée

Les études foncières constituent un champ d'expertise externalisée dominé par l'Association Des Etudes Foncières (ADEF). On s'efforcera ici de revenir brièvement sur la trajectoire de cette association à l'origine instituée sur la base d'une revue éponyme puis progressivement institutionnalisée en « think tank » du foncier exerçant un pouvoir d'influence indirect dans le champ de l'action foncière par la production d'une expertise collective et consensuelle (1). On montera ensuite comment celle-ci est utilisée pour légitimer l'intervention régionale dans un domaine d'action où sa légitimité institutionnelle n'est pas acquise (2). Enfin, on soulignera que cette stratégie de technicisation de l'action foncière est entreprise par des cadres intermédiaires de la Région qui y trouvent des ressources pour s'autonomiser vis-à-vis de leur tutelle politique et administrative (3).

1.1. De la recherche incitative à l'expertise de consensus, la trajectoire de l'Association des études foncières

La trajectoire de l'Association Des Etudes Foncières est marquée par une évolution de son positionnement et de son répertoire d'action, de la « recherche incitative »¹⁴⁵⁷ des origines de la revue à une « expertise de consensus »¹⁴⁵⁸ revendiquant le label de « think tank ».

Le projet de créer une Revue des Etudes Foncières est né au sein d'une association privée *ad hoc* de recherche contractuelle financée à 80% par le Ministère de l'Équipement : le Centre de Recherche

¹⁴⁵⁶ Nous employons ici le terme grammaire en référence aux travaux de Boltanski et Thevenot sur l'économie de la grandeur. Ces grammaires font référence à des espaces de justification incommensurables appelés « cités ». Voir : Luc Boltanski et Laurent Thevenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

¹⁴⁵⁷ Pour reprendre l'expression de J.-P. Gaudin. J.-P. Gaudin, *L'action publique Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, pp. 144 et suivantes.

¹⁴⁵⁸ Irène Théry, « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », LGDJ, Droit et société, 60, 2005, pp. 311-329.

d'Urbanisme (CRU). Composé d'environ 120 salariés, ce centre s'inscrit dans le cadre de commandes de « recherche incitative » développées dans les années soixante-dix par le Plan et les ministères sectoriels en lien avec la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST)¹⁴⁵⁹. Comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, ces programmes de recherche ne sont pas seulement concentrés vers la résolution des problèmes (approche quantitative) mais centrés également vers l'investigation de nouveaux champs en s'efforçant de les replacer dans leur environnement social d'ensemble par la mobilisation d'une expertise plurielle ouverte aux différentes logiques d'acteurs. L'on retrouve cette orientation dans le manifeste des *Etudes foncières* en tête du premier numéro de la revue sorti à l'été 1978 :

« Le projet de réaliser ce bulletin (...) est né d'un constat : la dispersion des sources et la multiplication des approches qui, à des degrés divers, contribuent à la connaissance des problèmes fonciers. Il y a en effet longtemps que la gestion de l'espace n'est plus l'affaire de géomètres et d'hommes de lois. Comme eux les économistes, les géographes, les agronomes, les historiens, les sociologues et bien d'autres ont dans leur domaine propre, un point de vue à faire valoir et à défendre »¹⁴⁶⁰.

Déplorent les frontières académiques qui enserrent la connaissance du foncier dans les « canaux de diffusion propres à la discipline et au cadre institutionnel à l'intérieur desquels elle est produite », le manifeste de la revue intitulé significativement « désenclaver les études foncières » en appelle à une meilleure circulation de l'information « entre les milieux de la recherche et les administrations publiques ». Pour ce faire, les auteurs fixent l'ambition suivante à la revue :

« Contribuer, dans tout ce qui touche au domaine foncier, à cette information réciproque et à ce débat interdisciplinaire des universitaires et des chercheurs, des responsables administratifs et des praticiens »¹⁴⁶¹.

Ce programme de travail positionne ainsi la revue dans une « situation d'expertise »¹⁴⁶² caractérisée par une relative ouverture de l'administration de l'Équipement à une expertise externe et plurielle sur les enjeux fonciers. Au contraire d'une situation d'« expertise instituante »¹⁴⁶³, l'expertise des études foncières est donc caractérisée dès le départ par son orientation pluraliste en raison de la grande dispersion des institutions en charge du foncier (SAFER, EPF, Conservatoire du Littoral, Ministères de l'Équipement et des Finances, Caisse des Dépôts, etc.) comme le souligne le fondateur de la revue, J.C :

« Le monde du foncier n'est pas immense, mais dispersé dans beaucoup d'institutions »¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁵⁹ Voir sur ce sujet : J.-P. Gaudin, *L'action publique Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, pp. 144 et suivantes.

¹⁴⁶⁰ *Etudes Foncières*, n°1, août 1978, p. 1.

¹⁴⁶¹ *Etudes Foncières*, n°1, août 1978, p. 1.

¹⁴⁶² Yann Bérard et Renaud Crespin, *Aux frontières de l'expertise dialogues entre savoirs et pouvoirs*, p. 251, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

¹⁴⁶³ Robert Castel, « L'expert mandaté et l'expert instituant », CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Etienne, 1985, pp. 81-92.

¹⁴⁶⁴ Entretien J.C, 10/09/2012 p. 2.

Cette contrainte institutionnelle explique que les entrepreneurs de ce décloisonnement foncier aient trouvé leur modèle aux Etats-Unis, caractérisé par une configuration d'expertise diversifiée et partagée entre les entreprises, les agences et administrations publiques et les fondations privées¹⁴⁶⁵ :

« L'idée de mettre cette action dans le programme du CRU nous était venue initialement de la visite d'un représentant du Lincoln Institute of Land Policy qui publiait une revue spécialisée sur le foncier aux Etats Unis alors que rien de tel n'existait en France »¹⁴⁶⁶.

Dès l'origine, le modèle d'action des Etudes Foncières est donc un « think tank » américain basé à Cambridge et promouvant les idées de régulation foncière développées par Henry George¹⁴⁶⁷, ce qui marque idéologiquement cette entreprise plutôt à gauche de l'échiquier politique même si son fondateur revendique être « *un lieu de débat indépendant* »¹⁴⁶⁸. De fait, la lecture du corpus d'articles produits permet d'identifier au sein de ce groupe d'experts une tendance plus interventionniste incarnée par Vincent Renard, économiste et Directeur de recherche au CNRS et une orientation plus protectrice de la propriété privée incarnée par son fondateur l'urbaniste Joseph Comby. Bien qu'elle ne soit pas explicitée formellement, il est intéressant de constater que cette dichotomie recoupe en partie des frontières disciplinaires et professionnelles : si tous partent du même diagnostic sur les mécanismes de rente foncière, ce sont les géographes et économistes tels Jean-Louis Guigou¹⁴⁶⁹, Vincent Renard¹⁴⁷⁰ ou encore Alain Lipietz¹⁴⁷¹ qui apparaissent comme les plus fervents partisans d'une régulation tandis que les urbanistes et praticiens de l'aménagement leur reprochent le caractère trop théorique de ces prises de positions. R.T, géomètre puis promoteur et urbaniste, membre des Etudes Foncières depuis la création de la revue, défend ainsi une vision plus pragmatique :

« C'est une association qui est un peu de théoriciens plus que de praticiens ce que je lui reproche[AG] je souhaiterais c'est qu'elle soit davantage à l'écoute des pratiques du foncier et qu'on fasse remonter au travers de sa revue en particulier ou dans le cadre de colloques, de séminaires de formations les bonnes expériences »¹⁴⁷².

Ce clivage entre théoriciens et praticiens a marqué l'histoire de la revue et déterminé sa trajectoire à chacune de ses conjonctures critiques dessinant trois séquences historiques. La première conjoncture critique se situe au début des années 1980 suite à un premier désengagement étatique. En effet dès le départ, la revue est une entreprise à l'équilibre économique fragile, dépendante de manière quasi-exclusive de la position d'un acteur en marge de la recherche-action, Joseph Comby, Directeur

¹⁴⁶⁵ J.-P. Gaudin, *L'action publique Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, p. 147.

¹⁴⁶⁶ Entretien J. C, 10/09/2012, p. 1.

¹⁴⁶⁷ Henry Georges (1839-1897) est un économiste politique américain partisan d'un impôt unique sur la terre (*land tax*). Il est connu pour ses écrits sur la spéculation foncière à partir d'analyses portant initialement sur la construction du chemin de fer en Californie à l'origine d'une hausse des prix des terrains et des loyers. Partisan d'une taxation de la plus-value foncière, il ne peut être rattaché ni à l'école marxiste, ni libérale qui l'ont critiqué chacune pour des raisons opposées.

¹⁴⁶⁸ Entretien J. C, 10/09/2012, p. 2.

¹⁴⁶⁹ Géographe au départ spécialisé dans les questions foncières (*La Rente foncière* 1983), Jean-Louis Guigou est également un expert engagé dans le champ politique et institutionnel ce qui lui a valu de diriger la DATAR.

¹⁴⁷⁰ Vincent Renard est économiste. Il a longtemps un des principaux animateurs des Etudes Foncières.

¹⁴⁷¹ Alain Lipietz est économiste et militant écologiste. Il a publié *Le tribut foncier urbain* en 1974 qui visait notamment à transposer aux sols urbains la théorie de la rente développée par Marx pour les terrains agricoles.

¹⁴⁷² Entretien R.T, 28/01/2011, p. 11.

d'étude au CRU en charge des thématiques de planification territoriale¹⁴⁷³. L'arrêt du financement du CRU par le Ministère de l'Équipement fin 1980 va le contraindre à trouver un nouveau modèle économique qui pérennise la ligne éditoriale. Ce sera le modèle d'une association de lecteurs, l'Association Des Etudes Foncières (ADEF) comme l'explique son fondateur J.C :

« Début 1981, je me suis alors adressé aux abonnés pour leur proposer de se constituer en association 1901 s'ils voulaient voir se poursuivre la publication de leur revue. (...) J'ai eu une cinquantaine de réponses positives, souvent des universitaires (Jean Jacques Granelle, Vincent Renard, Pierre Coulomb, Jean Louis Guigou, René Hostiou), quelques avocats et des professionnels de l'aménagement. De manière inespérée, deux anciens ministres de l'Équipement, l'un de droite (E. Claudius Petit), l'autre de gauche (E. Pisani) ont adhéré à l'association. Sur cette base, je me suis alors retourné vers le ministère de l'Équipement qui a accepté de soutenir la nouvelle « Association Des Etudes Foncières » en la logeant (sous les toits), en assurant mon salaire et celui de ma secrétaire (formellement engagés l'un et l'autre comme contractuels) et en versant une subvention de fonctionnement »¹⁴⁷⁴.

Si la constitution de cette association de lecteurs pérennise l'activité de la revue et les liens avec le ministère via notamment l'adhésion de deux anciens ministres de l'Équipement, elle modifie également les rapports de force éditoriaux au profit d'acteurs universitaires. La position hégémonique de ces universitaires, souvent économistes et militants engagés dans la lutte contre la rente foncière va s'avérer cependant difficilement conciliable avec le maintien d'un financement ministériel. Ainsi après une période de proximité avec les gouvernements de gauche suite à l'alternance de 1981, leur éloignement va aller croissant suite à l'abandon du projet de réforme de la fiscalité foncière qu'ils avaient pour une grande partie inspirée¹⁴⁷⁵. Toutefois, ce sont leurs prises de position critiques envers le projet Eurodisney soutenu par les gouvernements successifs qui vont ainsi être à l'origine d'une seconde conjoncture critique qui va distendre encore plus les liens avec le Ministère de l'Équipement comme l'explique J.C, alors dirigeant de l'association :

« Après une première grave crise en 1987 - suite à la publication d'un article d'Alain Lipietz sur le montage financier d'Eurodisney - la rupture eu lieu en 1998 (suppression des financements, départ des locaux publics). J'ai moi-même choisi de démissionner de l'administration pour devenir salarié de l'ADEF »¹⁴⁷⁶.

Une troisième période s'ouvre alors pour les *Etudes Foncières*, qui prolonge et amplifie la volonté d'autonomisation vis-à-vis du ministère. Afin de pallier le manque à gagner lié à la perte des moyens ministériels, l'ADEF diversifie ses activités via la formation et investit le champ de l'expertise concurrentielle par le développement d'une activité d'études à l'international en répondant aux commandes de la Banque Mondiale comme l'explique J.C :

¹⁴⁷³ J.C. décrit ainsi les origines précaires de la revue : « [j'étais] seul (avec ma secrétaire) dans le cadre de l'ancien CRU (...), où j'étais l'un des nombreux « directeurs d'étude » », Entretien J.C, 10/09/2012., p. 1.

¹⁴⁷⁴ Entretien J.C, 10/09/2012, p. 1.

¹⁴⁷⁵ Certains d'entre eux comme Joseph Comby avaient participé personnellement à l'élaboration du projet de réforme de la fiscalité foncière inscrite dans le programme de gouvernement de la gauche en 1981.

¹⁴⁷⁶ Entretien J.C, 10/09/2012, p. 1.

« Depuis 1992, j'avais participé à plusieurs études [de la Banque Mondiale] sur les thématiques foncières et, en 1999-2004, l'ADEF en tant que telle a largement contribué à une étude en Algérie (politiques foncières agricoles), et a été chef de file de deux autres : Maroc (gestion des terrains de l'Etat) et Mauritanie (foncier et planification territoriale). Indépendamment de l'intérêt que cela présentait pour les chargés d'étude de l'ADEF qui y participaient, cela a aussi contribué à résoudre la question de l'indépendance financière de l'association »¹⁴⁷⁷.

Cette activité de production d'études pour une institution internationale légitime l'association dans le champ de l'expertise autant qu'elle lui assure son financement. Elle lui permet de monter en gamme dans ses activités éditoriales (revue et ouvrages) en développant une stratégie commerciale plus offensive par l'augmentation du nombre de ses abonnements ainsi que son prix de vente. Enfin, cette stratégie s'accompagne d'une diversification des membres de l'ADEF qui va s'ouvrir progressivement dans un contexte de partenariats public-privé et de décentralisation aux acteurs privés¹⁴⁷⁸ ainsi qu'aux collectivités territoriales¹⁴⁷⁹ et aux EPF¹⁴⁸⁰. A côté des lecteurs Membres de l'association¹⁴⁸¹, ces derniers vont progressivement acquérir au sein de l'ADEF une position centrale concomitante à leur montée en puissance¹⁴⁸² suite à la loi Borloo qui voit leur création se multiplier. En 2012 la présidence de l'ADEF est ainsi assurée par M.K par ailleurs animateur du club des directeur généraux d'EPFE. Ce cumul de position témoigne du rôle nodal acquis par les EPF dans le champ foncier parallèlement au retrait du ministère mais également de la ressource stratégique et symbolique des études foncières dans le champ foncier.

Cette évolution s'accompagne de l'affirmation d'une nouvelle identité pour l'ADEF, celle de « think tank du foncier » qui figure explicitement désormais dans ses plaquettes de présentation. De fait, cette reconfiguration de l'ADEF fait évoluer sa configuration d'une association de lecteurs subventionnée par le ministère à une structuration plus collective qui la rapproche du « think tank » en la positionnant comme intermédiaire entre d'une part, des forums internationaux (Banque Mondiale) et nationaux (universitaires et consultants multipositionnés) et d'autre part, des arènes nationales (ministère, grandes entreprises de l'immobilier, groupes d'intérêts professionnels) et

¹⁴⁷⁷ Entretien J.C, 10/09/2012, p. 2.

¹⁴⁷⁸ Leur position reste toutefois marginale puisque seule 10 entreprises privées et syndicats professionnels figurent en 2012 parmi le collège des 77 personnalités morales soit à peu près 13% du total de ce collège. L'on peut citer cependant des acteurs importants du champ foncier et immobilier comme ICADE Promotion, Nexity Ville et Projet, Véolia Environnement côté opérateurs privés et côtés syndicats professionnels le SNAL (Syndicats National des Aménageurs Lotisseurs), l'UNPI (Union Nationale des Propriétaires Immobiliers) ou encore l'Ordre des géomètres experts. Source site internet ADEF 2012.

¹⁴⁷⁹ 16 collectivités territoriales sont membres de l'ADEF soit 21% du collège des personnalités morales. Il s'agit pour la plupart d'EPCI (14) de niveau communauté d'agglomération ou communautés urbaines, le reste étant composé d'un Département et d'une Région. Toutefois l'influence des grandes villes est encore plus importante si l'on compte les agences d'urbanisme et les syndicats mixtes qui leurs sont rattachés.

¹⁴⁸⁰ En 2012, 23 EPF figuraient parmi les 77 personnalités morales membres de l'ADEF, soit près de 30% du total des effectifs de ce collège.

¹⁴⁸¹ A côté du collège des personnalités morales, il existe un collège des personnalités physiques comprenant, en 2012, 87 personnes.

¹⁴⁸² Chacun des deux collèges (personnes physiques et personnes morales) dispose de 9 sièges au Conseil d'administration. Parmi les 9 sièges des personnalités morales, trois reviennent aux entreprises privées, deux aux communautés urbaines et deux aux EPF. Toutefois l'influence de ces derniers est décuplée par l'adhésion personnelle de certains de leurs cadres comme M.K, DG de l'EPF Nord-pas-de Calais qui siège au CA en qualité de personne physique. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il a été désigné au sein du CA pour en être son président au sein d'un bureau comprenant un vice-président avec Pierre Bousquet représentant ICADE et Thierry Vilmin urbaniste siégeant en qualité de personne privée. Source : site ADEF, 2012.

locales (Collectivités territoriales et leurs EPCI, EPF, SEM et établissements publics d'aménagement). Cette position témoigne d'une ouverture de l'expertise foncière à une diversification des compétences et des savoirs mobilisés pour l'action foncière permettant la construction d'une « expertise de consensus »¹⁴⁸³ sur les questions foncières. Cette structuration « ouverte »¹⁴⁸⁴ de l'ADEF est revendiquée par son Président M.K, Directeur Général de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais qui utilise l'ADEF pour en faire un lieu de rapprochement entre les EPF et les autres opérateurs fonciers. Sous son impulsion, l'ADEF devient donc un lieu de convergence consensuel publiant des rapports cosignés avec la Fédération Nationale des SAFER (FNSAFER) ou encore l'Union Sociale de l'Habitat (USH). Outre la rédaction de rapports consensuels, son répertoire évolue également vers l'investissement dans la recherche sur le foncier¹⁴⁸⁵ et l'évènementiel. Ainsi en juin 2011 l'ADEF a organisé à Lille les premières assises nationales du foncier réunissant plus de 600 personnes et dont l'esprit est ainsi résumé par son Président M.K en *incipit* des actes eux-mêmes publiés :

*« La diversité des thématiques, l'engagement des contributeurs, la richesse de points de vue ont abouti à une conviction partagée. S'appuyant sur un savoir renouvelé, il est urgent de déployer un espace de dialogue, de débats contradictoires, de médiation ouvert à tous : universitaires et élus, professionnels du privé et du public... L'ADEF, « think tank du foncier » s'est engagé à jouer ce rôle en apportant à ses membres cet espace. Pour déployer ce projet, elle appelle tous ceux qui le souhaitent à la rejoindre pour, pourquoi pas, poser les bases d'une fondation dédiée à la connaissance sur le foncier »*¹⁴⁸⁶.

Le modèle américain du « *think tank* » est ici clairement revendiqué et décliné jusque dans son organisation avec le projet d'adopter la forme juridique d'une fondation de droit privé qui pousserait ainsi le projet d'autonomisation à son terme. L'ADEF ambitionne ainsi d'être un lieu « *indépendant* » œuvrant en faveur de la transparence des marchés fonciers comme l'explique J.C, fondateur et alors membre du Conseil d'administration :

*« J'avais cherché à faire de l'ADEF un lieu de débat indépendant où chacun s'exprime à titre personnel en dehors de tout lobbying. A une exception près (en faveur de la publicité de l'information foncière détenue par les Finances), l'ADEF n'a jamais pris de position institutionnelle. Il n'a jamais été question, pour l'ADEF, de prêcher « les bonnes pratiques », mais seulement d'analyser les situations, d'échanger entre les disciplines, et de donner des points de vue pas nécessairement concordants »*¹⁴⁸⁷.

Bien que cette affirmation soit à nuancer¹⁴⁸⁸, il est clair que la mobilisation autour de l'ouverture de l'information foncière a permis de souder une communauté disparate autour d'un intérêt partagé en

¹⁴⁸³ Irène Théry, « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, LGDJ, n°60, 2005, pp. 311-329.

¹⁴⁸⁴ Entretien M.K, 09/07/2012, off.

¹⁴⁸⁵ Un état des lieux de la recherche sur le foncier est publié sous la direction de Clothilde Buhot et Yann Gérard et une collection d'ouvrages ouverts à des scientifiques est lancée.

¹⁴⁸⁶ M.K, *Premières assises nationales du foncier*, Lille 2011, Collection ADEF Evénements.

¹⁴⁸⁷ Entretien J.C, 10/09/2012, p. 2.

¹⁴⁸⁸ Comme nous le développerons ultérieurement, les Etudes Foncières sont en effet un support privilégié de diffusion de bonnes pratiques. Cet aspect se fait notamment pour l'ADEF via le développement d'une ingénierie de formation. Dans un livret

accord avec le modèle d'expertise consensuelle. Cette mobilisation en faveur de la transparence est ancienne et profondément liée aux valeurs de l'association qui manifeste ainsi son attachement au droit de propriété à laquelle elle relie le droit à l'information comme l'explique C.G. directrice de l'ADEF en 2012 :

« Le système de la publicité foncière (...) remonte à Turgot (...) c'est la publicité foncière qui protège votre patrimoine, c'est-à-dire que, du moment que votre transaction a été publiée, personne ne peut vous contester votre titre de propriété, vous êtes propriétaire parce que ça a été publié, donc c'est le genre de garantie (...) qui protège le propriétaire et qui permet au fisc de savoir auprès de qui il va lever l'impôt. L'invention de la publicité foncière c'est ça. Donc c'est un genre de donnant-donnant, je te reconnais le droit d'être propriétaire mais du coup tu as le droit de payer l'impôt »¹⁴⁸⁹.

Cette bataille en faveur de la publicité foncière oppose l'ADEF à l'administration fiscale et plus particulièrement aux inspecteurs du fisc qui sont attachés à une culture du secret qu'ils perçoivent comme garant de leur pouvoir et prérogatives. Ce n'est qu'à la faveur d'un contexte d'euphémisation normative imposant à l'administration française d'ouvrir ses données suite à plusieurs arrêts de la CEDH¹⁴⁹⁰, que l'ADEF va pouvoir accéder à sa vieille revendication et proposer son expertise au service de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour accompagner l'ouverture de ces données foncières. L'ADEF va ainsi faire un travail de médiation entre les différentes catégories d'utilisateurs intéressés (EPF, collectivités et EPCI) et l'administration fiscale en régulant et filtrant les demandes, permettant ainsi d'aboutir en juillet 2011 à l'ouverture encadrée du fichier dit « DVF » Demandes de Valeurs Foncières¹⁴⁹¹ comme l'explique C.G. Directrice de l'ADEF en 2012:

« Ce qui s'est passé c'est que l'ADEF a milité depuis 30 ans sur cette question de la transparence des marchés, la diffusion des données fiscales, parce qu'elle est exhaustive (...) et pour pouvoir observer le foncier il faut voir passer toutes les transactions pour la simple raison que la transaction foncière c'est une toute petite partie des transactions immobilières. Enfin mes prédécesseurs les fondateurs de l'ADEF, ont toujours milité sur la transparence des marchés à cause de ça. Et comme on a milité, on a été identifié comme centre de ressources ; les membres fondateurs ont été auditionnés par des parlementaires qui ont écrit un article sur un projet de loi sur le logement obligeant l'administration fiscale à diffuser ses données. Cela avait déjà été fait en 1985 mais c'est resté lettre morte, et là en 2005 après la loi ENL la donnée est devenue publique légalement avec (...) une chose qui motive l'administration fiscale c'est que (...) la Cour Européenne des Droits de l'Homme a épinglé la France. (...) Et du coup ça a donné lieu à une ouverture progressive de l'administration fiscale. Ça fait quatre ans que l'on travaille avec eux, avec une obsession maniaque c'est qu'ils lâchent leurs données et notamment sous format numérique, donc là c'est chose faite ça s'appelle

de formation de l'ADEF publié en 2004 et intitulé significativement « Comment construire une politique foncière efficace ? », Joseph Comby fait ainsi 20 propositions sur les politiques foncières locales définissant explicitement des bonnes pratiques, ce qu'il récuse pourtant dans son entretien. Nous faisons l'hypothèse que ce déni doit s'analyser comme une stratégie de présentation de soi valorisant le savoir au détriment du savoir-faire, perçu comme moins gratifiant, *a fortiori* à destination d'un jeune chercheur.

¹⁴⁸⁹ Entretien C.G., 13/03/2012, p. 5.

¹⁴⁹⁰ CEDH, arrêt Yvon contre France 24 avril 2003.

¹⁴⁹¹ Ces fichiers de la DGFIP récapitulent sur le périmètre concerné, les ventes immobilières publiées dans les conservations des hypothèques, complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans. Pour chaque vente enregistrée sont délivrées la nature des biens, leur adresse et leur superficie, la date de mutation, les références de publication au fichier immobilier ainsi que la valeur foncière déclarée.

service Demande de Valeurs Foncières [DVF], c'est un service qui n'est accessible qu'aux collectivités et aux établissements publics »¹⁴⁹².

Le combat militant pour l'ouverture des données fiscales s'ancre donc dans l'histoire des « *membres fondateurs* ». En ce sens, la médiation réussie de l'ADEF auprès du ministère vient consacrer la reconnaissance institutionnelle de l'association comme « *centre de ressource* » témoignant de son institutionnalisation dans le champ des politiques foncières. Toutefois au-delà des convictions sincères de ces militants de la transparence¹⁴⁹³, des intérêts plus stratégiques viennent motiver cette ouverture puisque la libération de ces données ouvre en effet un champ de connaissance et un marché d'expertise sur le foncier tout à fait conséquent. Au total, ce type de *lobbying* témoigne du rôle d'intermédiaire joué par l'ADEF entre les différents acteurs et niveaux de l'action foncière ainsi que de son action déterminante dans le développement d'un marché de l'expertise foncière, désormais passage obligé de toute légitimation politique en la matière comme nous allons le voir en PACA¹⁴⁹⁴.

1.2. Un répertoire de légitimation politique et institutionnel

L'investissement de la Région dans la création d'un EPF dans le cadre d'une politique de contractualisation avec l'Etat s'accompagne d'un investissement expert particulièrement important. Nous faisons l'hypothèse ici que cette expertise est utilisée pour légitimer cette intervention régionale dans un domaine d'action où sa légitimité institutionnelle n'est pas acquise.

¹⁴⁹² Entretien C.G., 13/03/2012, pp. 5-6.

¹⁴⁹³ Ce militantisme en faveur de la transparence qui se manifeste dès les années 1970 chez les membres fondateurs fait écho au « *réformisme des contre pouvoirs* » analysé par P. Bezès dans son ouvrage sur la réforme de l'Etat pour caractériser les entreprises de réformes des années 1970-1980 basées notamment sur la revendication des droits des administrés et la publication des pratiques administratives. Voir Philippe Bezès, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op.cit.

¹⁴⁹⁴ Paradoxalement cette reconnaissance désormais établie ne garantira pas à l'ADEF sa stabilité. En effet en novembre 2013 une nouvelle conjoncture critique s'est ouverte pour l'ADEF qui a été mise en liquidation judiciaire. Son président M.K. dans un courriel envoyé aux adhérents s'en explique ainsi : « *A l'exception des postes « vie associative » et « préparation des assises » pour la période concernée [2012-2013], les autres postes sont déficitaires, à savoir, la revue, l'édition, la recherche, les expertises et la formation. (...) Ce bilan s'inscrit dans une évolution tendancielle dont les éléments clés d'explication sont les suivants : les activités dans le champ concurrentiel – formation, études, expertises – n'ont plus procuré à partir du milieu des années 2000 de marges substantielles comme auparavant, ou sont même devenues déficitaires car la concurrence s'est exacerbée et l'ADEF a perdu son avantage comparatif sur les questions foncières (...). Le nombre des abonnés payants à la revue n'a fait que décroître depuis 2008, passant de 1 600 à 1 100 et son déficit s'est accru. Enfin, les financements de la recherche sont devenus plus aléatoires, ne justifiant plus un département permanent dans l'association alors que cela avait connu comme une de ses vocations* ». M.K., 22/11/2013. Par son action pionnière dans le champ des études foncières, l'ADEF a ainsi initié un champ d'expertise concurrentiel sans en maîtriser le développement. Le modèle économique du « *think tank* » s'est ainsi révélé être trop ambitieux et ses activités trop diverses par rapport à la taille d'un marché devenu concurrentiel, d'où le retour lors du CA du 13/11/2013 à la formule d'une association plus modeste. Cette initiative pilotée par Joseph Comby, le fondateur de la revue est à l'origine de la sortie en septembre 2014 de la *Revue foncière*, publication bimestrielle basée sur une association (Les Nouvelles Etudes Foncières, NEF) chargée d'animer son contenu rédactionnel (une soixantaine de personnes, professionnels et chercheurs) et présente au capital de la société anonyme simplifiée (la Compagnie d'Edition Foncière, CEF) qui assure la gestion financière de la publication et s'est constituée grâce aux capitaux de 22 personnes physiques (en grande partie les fondateurs de l'ADEF) et de 10 personnes morales (SNAL, UNPI etc.). Si ce nouveau modèle organisationnel dissocie gestion financière et animation rédactionnelle, elle se rapproche cependant du modèle précédent d'association de lecteurs, sans toutefois le soutien du ministère. Si la viabilité économique de ce modèle semble encore précaire, en revanche cette renaissance témoigne incontestablement de la solidité de ce collectif associatif et de son institutionnalisation dans le champ de l'aménagement du territoire.

De fait, comme nous l'avons déjà souligné, la compétence de la Région en matière d'action foncière n'est pas assise par des textes législatifs lui attribuant une compétence spécialisée. Cette intervention s'appuie sur la clause générale de compétence et plus spécifiquement sur le rôle de promotion en matière d'aménagement du territoire qui est reconnu à la Région par l'article L.422-1 CGCT. Cette compétence molle se traduit par des instruments d'action publique de nature procédurale tels que le Contrat de Plan Etat-Région (CPER), le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) ou encore le rôle de Personne publique associée (PPA) aux documents d'urbanismes et de planification tels que les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCOT) à l'échelle intercommunale ou encore les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) le plus souvent à l'échelle communale. La Région n'a donc pas d'emprise directe sur son sol ce qui fragilise la légitimité de cette compétence, d'autant plus que sa légitimité démocratique est atténuée par son mode de représentation issu d'élections proportionnelles à base de sections départementales. C'est pourquoi la Région mobilise ces instruments procéduraux pour développer une expertise qui lui permet de contrebalancer son illégitimité démocratique à intervenir. C'est le cas notamment du CPER, des avis de PPA et plus récemment du Comité Régional de l'Habitat (CRH) qui offrent à la Région des espaces d'opportunité pour déployer une expertise foncière légitimant son action, *via* notamment l'EPF.

Le CPER 2000-2006 fournit tout d'abord la première opportunité de développement d'une importante ingénierie d'études foncières. Afin d'accompagner la création de l'EPF PACA et des EPCI en cours de création suite aux lois Chevènement et Voynet, le CPER 2000-2006 prévoit une mesure spécifique « 1.1.5.2. *Etudes et opérations d'aménagement urbain et d'habitat* » qui prévoit en budget prévisionnel 7 millions de francs d'études en diagnostic habitat pour la Région et 22 millions de francs pour l'Etat afin « d'aider à la définition et à la mise en œuvre de projets d'aménagement et de renouvellement des tissus urbains prenant en compte les objectifs de mixité de l'habitat »¹⁴⁹⁵. Trois actions principales découlent de cette mesure : le lancement d'un appel à projet régional à destination des pays et agglomérations visant à les aider à définir des stratégies foncières, la préfiguration d'un club des opérateurs fonciers sur lequel nous reviendrons ultérieurement et enfin la réalisation de huit études foncières thématiques portant sur l'ensemble du territoire régional, sur les acteurs et les spécificités de la région, et débouchant sur des propositions de mise en œuvre opérationnelle de stratégies et d'actions. C'est cette dernière action qui va être à l'origine de l'introduction puis de la diffusion au sein des acteurs régionaux des études foncières comme l'explique P.L, alors chef du Service Foncier à la Région :

« C'est parce que je lance en 2004 les huit études foncières et donc ça marque le territoire, jusqu'en fin 2005. Parce que dedans j'inclus les partenaires, les agglos, l'EPF, la SAFER, l'ARHLM, des gens avec qui on ne parlait plus depuis des décennies et l'Etat, surtout la légitimité de l'Etat. Donc on a quand même fait des « débriefing » de ces études, à deux ou

¹⁴⁹⁵ CPER 200-2006, Mesure 1.1.5. Politique foncière, aménagement urbain et habitat.

trois étapes, avec 12 élus assis au premier rang en salle de Commission permanente, puis les bureaux d'études qui venaient exposer les points d'étapes intermédiaires, plus 60-80 personnes dans la salle »¹⁴⁹⁶.

Ces Etudes Foncières permettent donc aux élus, services et partenaires de la Région de disposer d'un diagnostic commun de la situation foncière sur le territoire régional dans un contexte de fortes tensions sur le marché du logement. Elles permettent ainsi à l'EPF de bâtir son programme pluriannuel d'investissement 2005-2010 et à la Région de réorienter ses dispositifs comme l'explique S.A, alors Vice-Présidente en charge du foncier, de l'habitat et du logement :

« (...) On n'avait jamais recensé, à qui appartenait le foncier sur cette région. (...) quelles étaient les propriétés de l'Etat, de la SNCF, enfin de tous les établissements publics etc, et donc on a lancé pour la première fois un partenariat avec l'Etat les 8 études foncières pour zoomer sur les problématiques, les propriétés agricoles, le littoral, etc... pour voir l'existant, comment on pouvait redessiner les choses et les leviers sur lesquels nous pouvions agir (...) »

(...) Les huit études foncières qui étaient quand même passionnantes, on les a fait partager (...) après on a cerné les problématiques puis il a fallu prioriser »¹⁴⁹⁷.

Bien que l'on ne puisse souscrire pleinement à ce schéma déterministe études-action largement réécrit, force est de constater que tous nos interlocuteurs, élus et administratifs, ont fait référence à ce corpus d'études co-financées Etat-Région comme d'une base de diagnostic permettant l'acculturation aux problématiques foncières jusque-là peu diffusées. Ces huit études externalisées vont offrir aux experts de l'ADEF une opportunité inédite de cadrage des politiques régionales en contre-partie de leur accréditation de la légitimité régionale à intervenir. Cette production d'expertise est ainsi pilotée par un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) qui aide les services de la Région et de la DRE à choisir les bureaux d'études et analyser leurs résultats en termes stratégiques. Cette mission d'expertise de l'expertise¹⁴⁹⁸ est attribuée à un membre fondateur de l'ADEF, R.T, Docteur en Urbanisme et consultant après avoir été auparavant géomètre et directeur d'un bureau d'études en aménagement. Cet acteur de ce qui semble comme un second marché de l'expertise joue un rôle de premier plan car il participe à la sélection des candidats et apparaît comme le garant de la caution experte du dispositif en contre-partie de la légitimation de l'action régionale. Il écrit ainsi dans le magazine de la Région d'octobre 2004 un « point de vue » intitulé « *La Région coordinatrice des initiatives locales* » qui légitime ainsi l'action régionale :

¹⁴⁹⁶ Entretien P.L., 29/05/2012, pp. 18-19.

¹⁴⁹⁷ Entretien S.A., 07/02/2012, p. 1, p. 8.

¹⁴⁹⁸ R.T est spécialisé dans ce type d'activité. Lorsqu'on s'est entretenu avec lui, il venait ainsi de réaliser une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du PLU de la commune de Rognac dans les Bouches-du-Rhône. Il parle ainsi de cette activité d'expertise de l'expertise qui cadre les choix publics : « *j'assiste les communes pour faire [le PLU], je supervise (...) je les accompagne dans l'élaboration, je contrôle les bureaux d'étude. D'abord je veille que le bureau d'étude fasse bien son travail et puis surtout je veille à la conséquence des choix (...) dans l'accompagnement de ces choix dans la mise en œuvre. Moi mon objectif c'est de réfléchir à l'après PLU et de faire en sorte que dans la préparation du PLU on intègre cette vision prospective de l'aménagement du territoire (...) c'est comme si vous demandez à un architecte « faites-moi une maison » après vous rentrez dedans et puis vous ne pouvez pas habiter....(...) moi je travaille avec eux sur l'expression du projet politique pour ensuite faire un cahier des charges pour l'élaboration du PLU qui corresponde aux ambitions communales. Là le bureau d'études sera cadré il saura où il peut aller sinon il ira là où il veut comme pour faire une maison... »*, Entretien R.T., 28/01/2011, p. 22.

« La récente loi du 13 août 2004 relative aux transferts de compétences reconnaît (...) aux régions le pouvoir de définir les stratégies et les cohérences de coordonner le développement économique, d'assurer la formation, d'organiser l'aménagement du territoire régional et les transports. Le devoir de mise en cohérence des projets d'aménagement et développement durable des SCOT et des PLU, ainsi que des PLH incombera désormais également à la Région et non plus seulement à l'Etat. L'expression de cette volonté conduira sans doute la Région à être davantage présente au contact des lieux de réflexion et de planification locale, en portant à la connaissance de ses partenaires, notamment lors des réunions des personnes publiques associées des SCOT, des PLH et des PLU, ses options d'aménagement et de développement »¹⁴⁹⁹.

Appelant à une « *perspective territoriale d'ensemble à court, moyen et long terme* », la résolution de la « *problématique foncier/habitat* » ne saurait selon lui se résoudre sans une « *véritable gouvernance territoriale* » basée sur la connaissance des huit études foncières et permettant à la Région d'assurer un « *rôle de gardien des cohérences et de coordinateur des initiatives locales* » par le « *dialogue, la concertation et surtout la persévérance dans l'action* ». C'est donc bien à un échange entre autorité experte contre la légitimité institutionnelle que se livre R.T dans ce plaidoyer régional *pro domo* qui se prononce en faveur d'une gouvernance régionale du foncier éclairée par les huit bureaux d'études qu'il a sélectionnés. De fait, ces derniers couvrent un grand champ des problématiques foncières. Deux d'entre elles concernent les principaux acteurs du foncier que sont les grands propriétaires et les grands acteurs opérateurs foncières et immobiliers. Cinq de ces études concernent des problématiques spatiales : la consommation de l'espace littoral, la consommation des espaces dans les anciennes zones NB, le bilan et perspectives des opérations de réhabilitation des centres anciens, l'identification qualitative des espaces disponibles pour une urbanisation nouvelle, la consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations. Enfin, une dernière étude principalement de caractère économique, concerne les évolutions des valeurs foncières et immobilières. L'attribution de ces marchés révèle la prépondérance des bureaux d'études nationaux¹⁵⁰⁰, la présence d'un universitaire¹⁵⁰¹ associé à un bureau d'étude et enfin l'attribution de l'étude relative aux marchés foncières et immobiliers à l'ADEF qui confirme sa spécialisation sur ce segment économique du foncier. Si l'on ajoute à ces huit études, les appels à projet pour les stratégies foncières d'agglomération¹⁵⁰², au total, le dispositif de contractualisation du CPER a donc offert un cadre propice à un investissement expert dans des diagnostics supports cognitifs de stratégies foncières de niveau régional ou intercommunal.

A côté de ce dispositif contractuel, les services régionaux ont ensuite mobilisé l'expertise des études foncières pour justifier leurs prises de position dans d'autres cadres procéduraux : les avis de Personnes Publiques Associées (PPA) aux documents d'urbanisme. Si cette possibilité existe depuis longtemps, elle a cependant été activée par les services et élus de la Région dans le contexte de mise en place des

¹⁴⁹⁹ R.T, docteur en urbanisme, « *La Région coordinatrice des initiatives locales* », *Territoires itinéraires*, p. 4, oct. 2004.

¹⁵⁰⁰ L'on peut citer ainsi Guy Taïeb Conseil dont les analyses sur les questions de foncier/habitat ont influencé les orientations régionales.

¹⁵⁰¹ Il s'agit de P.L déjà précédemment rencontré, universitaire et économiste militant du fait régional ayant travaillé au cabinet du président de l'EPR.

¹⁵⁰² Cet aspect a déjà été évoqué précédemment dans le chapitre 4.

documents de planification intercommunale que sont les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). La mise en place des SRADDT suite à la loi Voynet a donné lieu à la production d'un discours expert sur le territoire régional, permettant aux services régionaux de disposer d'un document de référence pour appuyer un argumentaire sur les documents d'urbanisme intercommunaux. Par ailleurs, les études issues des stratégies foncières des contrats d'agglomération ont permis au service foncier de la Région de disposer d'une ressource experte lui permettant de se prononcer sur les documents d'urbanisme sur la base d'une connaissance experte et non en opportunité. Ce repositionnement des services régionaux dans le cadre des procédures de PPA est ainsi expliqué par C.G, Directrice de l'ADEF en 2012 :

« Les Régions (...) ne sont pas considérées comme légitimes sur le foncier (...) parce que l'action foncière c'est avant tout communale, donc parce qu'on est dans le droit de l'urbanisme (...) alors il y a une orientation qui est prise par les Régions qui s'occupent d'aménagement du territoire, c'est de dire "Après tout on est Personnes Publiques Associées dans les procédures de SCOT, donc on va se muscler (la première à avoir fait ça c'est la Région PACA) pour faire des porteurs à connaissance qui soient sérieux, structurés, intelligents et de qualité à l'occasion de la mise en œuvre des SCOT". Par exemple la Région PACA qui a fait un service avec une personne par département en charge de l'instruction des SCOT. Du coup ils font peut-être un peu de PLU, mais au moins sur les secteurs à enjeu. (...) Encore faut-il savoir où sont les secteurs à enjeu, donc avoir un schéma d'aménagement du territoire que l'on est prêt à assumer jusqu'au bout »¹⁵⁰³.

De fait, chaque agent du Service Foncier de la Région PACA est en charge pour le département qui le concerne de l'instruction des avis de PPA de SCOT. Cette procédure assez lourde a profondément modifié le travail des chargés de mission jusque-là en charge de l'instruction exclusive des dossiers de demandes de subvention, gratifiant leur travail d'une noblesse experte dont il était jusque-là dépourvu. Toutefois, comme le souligne C.G ce dispositif d'instruction technique souffre de plusieurs faiblesses. Tout d'abord, en raison des pratiques de cumul de mandats, les élus régionaux sont la plupart du temps multi-positionnés, ainsi que nous l'avons souligné tout au long de ce travail. Par conséquent, peu d'élus vont prendre le risque de se trouver face à un conflit de rôle invalidant au niveau régional, qu'ils ont généralement accompagné au niveau local. Ensuite, ces documents soumis à enquête publique sont généralement le produit de compromis locaux qui en fait des documents consensuels sur les principes d'aménagement mais pauvres sur les déclinaisons foncières opérationnelles contrairement aux stratégies foncières de nature technique et à visée opérationnelle. Au total, si les avis de la Région en tant que PPA sont généralement réservés et nuancés, ils sont l'occasion pour le service foncier de mobiliser et diffuser une connaissance experte du territoire issue des études foncières.

C'est enfin, la même logique qui est à l'œuvre concernant les avis de la Région sur les Plans Locaux de l'Habitat (PLH) au Comité Régional de l'Habitat (CRH), suite à la mise en œuvre des orientations de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000. La fixation d'un objectif de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants¹⁵⁰⁴ s'appliquant au niveau intercommunal

¹⁵⁰³ Entretien C.G, 13/03/2012, pp. 1-2.

¹⁵⁰⁴ Et comprises dans une agglomération de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

lorsqu'un PLH a été approuvée, a contraint les services de l'Etat à mettre en place un dispositif d'évaluation. C'est un des objets principaux du Comité Régional de l'Habitat (CRH) mis en place par la loi du 13 août 2004 qui émet des avis consultatifs sur les orientations régionales du Préfet de Région sur l'habitat, sur les projets de PLH et sur les projets d'arrêtés de carence des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Ce nouveau cadre procédural va ainsi fournir l'opportunité au service foncier de la Région de produire un discours régional sur les politiques communales et surtout intercommunales en matière d'habitat mobilisant la ressource des études foncières. C'est ce qu'explique P.L., alors chef du Service Foncier de la Région :

« Donc il y a le premier bilan triennal [de la loi SRU] en 2004, qui fait très mal puisque personne n'a rien fait, hein, des fameux 20% là, donc (...) mise en place du Comité Régional de l'Habitat, et donc ça pour les équipes ça commence à changer le regard sur ce qu'ils font hein (...) il y a les premiers PLH qui sortent, et on discute avec les agglos (...) ensuite il y a le barouf au niveau du Comité Régional de l'Habitat (...) après (...) ça commence très fort dans toute la France et tout...l'abbé Pierre : 'Ils n'ont rien fait !', et c'est là que le dialogue devient très intense avec les agglos sur les PLH et sur les SCOT, qu'on a amorcés avec deux études qu'on a faites avec la DREAL sur les centres anciens et sur le logement social. Et donc, comme on met en place à ce moment-là le dispositif d'aide aux SCOT, aux chargés de mission dans les territoires, aux chargés de développement (...) ... le service se met vraiment à travailler sur les projets de développement des agglos »¹⁵⁰⁵.

Les études foncières sur les centres anciens réalisées par Guy Taïeb Conseil sont ainsi au centre d'un échange l'Etat, la Région et les agglomérations permettant à la Région d'occuper une position critique au sein du Comité Régional de l'Habitat. Contrairement aux SCOT, cette position régionale est plus simple à tenir puisque les avis n'ont pas à être motivés – il s'agit d'un vote – et se situent dans une enceinte de niveau régional, ce qui permet de neutraliser en partie les conflits de rôles des élus multi-positionnés. Suite aux élections régionales de 2010 et à l'attribution de la Vice-Présidence du foncier au groupe écologiste, cette scène est particulièrement investie par les élus écologistes de la majorité régionale moins concernés par ces conflits de rôle, comme l'explique C.C élue EELV en charge du logement auprès du Vice- Président délégué au Foncier :

« [Le CRH] C'est un espace de représentation très politique (...) pas de négociations, ça pourrait le devenir mais pour le moment ça ne l'est pas ; parce que là on est en train de mettre en place des commissions et un bureau qui va fonctionner... Le CRH oui c'est vraiment la façade, c'est aujourd'hui la position de la Région sur la question du logement, et sur la politique qui est menée par ce Gouvernement sur le logement. Depuis qu'on en fait cette espèce de prise de parole très publique et politicienne, les associations viennent et puis aujourd'hui les collectivités viennent présenter leur PLH »¹⁵⁰⁶.

Les études foncières permettent ainsi à la Région de se prononcer sur les politiques de l'habitat dans un registre expert et politiser ainsi par la controverse experte une enceinte caractérisée au départ par son caractère très formel et policé où dominait le consensus. L'expertise donne ainsi une légitimité alternative à la Région, lui permettant d'initier un dialogue dans une instance de 71 membres regroupant

¹⁵⁰⁵ Entretien P.L., 06/06/2012, pp. 6-7.

¹⁵⁰⁶ Entretien C.C, 13/03/2012, p. 24.

trois collèges (élus, professionnels du logement, organisations syndicales et associatives) donc relativement ouverte à la société civile¹⁵⁰⁷.

Au total, l'expertise des études foncières développée dans le cadre de la contractualisation a permis à la Région de compenser son illégitimité institutionnelle et d'avoir un discours sur l'aménagement du territoire. Toutefois, si la référence à cette expertise vient attester de la légitimité de l'administration régionale à se prononcer sur les problèmes d'aménagement, son usage politique et administratif est contrasté selon les configurations instrumentales. Ainsi si les avis de PPA de la Région semblent contraints tant dans leur expression technique que leur traduction politique, en revanche le cadre contractuel a permis aux techniciens d'élaborer de véritables stratégies foncières régionales et intercommunales, tandis que le CRH offre l'exemple d'une politisation régionale par l'expertise.

1.3. L'autonomisation des cadres intermédiaires de l'administration régionale

Cette politisation par l'expertise est une stratégie développée par des cadres intermédiaires de la Région, généralement chefs de service, qui y trouvent des ressources pour s'autonomiser vis-à-vis de leur tutelle politique et administrative. Afin de démontrer les ressources d'autonomisation que procure l'expertise, nous nous attacherons ici à retracer la trajectoire militante et professionnelle de deux chefs de service de la Région à l'origine du développement de l'expertise des études foncières, en étant attentif à l'usage stratégique qu'ils font de cette ressource experte.

P.L, chef du Service Foncier entre 2003 et 2006, est la première figure-type de cadre intermédiaire militant sur laquelle nous nous arrêtons. Après une enfance entre la France et le Canada, P.L est étudiant à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-en-Provence dans les années soixante-dix. C'est là qu'il se socialise aux mouvements protestataires d'extrême- gauche, étant lui-même issu d'une famille de cévenols huguenots qu'il revendique¹⁵⁰⁸. Suite à l'obtention d'une maîtrise en droit public et du diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, P.L intègre la fonction publique d'Etat suite au concours des Instituts Régionaux d'Administration de Villeurbanne. A la sortie de cette école de formation, il reçoit sa première affectation en tant qu'attaché d'administration au Ministère de la Défense affecté à la gestion de la caisse de sécurité sociale des militaires de la Marine. Après cette première expérience professionnelle, il est détaché entre 1985 et 1990 à la Ville de Marseille où il dirige pendant quatre ans la sous-direction Gestion Immobilière du Patrimoine communal en lien avec le Service Foncier de la Ville¹⁵⁰⁹.

¹⁵⁰⁷ Cette expertise régionale sert ainsi un répertoire militant à l'image de celle mobilisée par des associations du champ de l'habitat comme la Fondation Abbé Pierre.

¹⁵⁰⁸ P.L revendique cette appartenance régulièrement. Il a acheté une maison qu'il a restaurée dans les années 1980 et où il se livre à des activités de « paysan-bûcheron » soulignant cet héritage de paysan libre de la tradition huguenote.

¹⁵⁰⁹ C'est à cette occasion qu'il se sensibilise aux problèmes de foncier et d'habitat en milieu urbain : « j'ai pris le poste de responsable de la gestion immobilière de la Ville, donc qui était en gros : qu'est-ce qu'on achète, qu'est-ce qu'on vend, et comment on gère, en baux commerciaux, en baux tout court, et surtout en convention d'occupation puisque la Ville avait plusieurs grands processus, le premier c'était de terminer la L2, qui commençait en 1935 et qui n'est pas terminée. Donc par

Toutefois, il n'arrête pas ses activités politiques et milite à la Ligue Communiste Révolutionnaire (LCR) ce qui lui vaut paradoxalement d'être repéré par la CGT de la Ville alors en désaccord avec le PC¹⁵¹⁰ pour diriger la section cadre du syndicat. P.L. dirige alors une cellule syndicale titrant un journal à 1 500 exemplaires ce qui élargit son horizon d'action militant au-delà de la seule LCR et lui vaut une certaine réputation dans les milieux militants de gauche. Il s'engage ainsi en 1987 dans un combat politique plus large en participant à la fondation d'un réseau régional sur la lutte contre le Front National structuré autour de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH). Il réintègre le Ministère de la Défense en 1990 à Marseille au service du Génie, plus spécifiquement au sein du Service Travaux Fonciers pour s'occuper de gestion de personnel et de formations des cadres techniques de la Défense en charge de projets de construction. C'est là qu'il quitte la CGT en 1990 – « *c'étaient des staliniens de l'armement* »¹⁵¹¹ – puis la LCR en 1992 pour s'investir davantage dans la nébuleuse militante constituée lors de la lutte contre le FN.

Il soutient ainsi une équipe d'une soixantaine de militants de gauche issus d'horizons divers mais tous en rupture plus ou moins forte avec les appareils partisans regroupés aux élections municipales de 1995 sous la bannière de la participation citoyenne et ancrés dans les quartiers Nord de Marseille couverts par les dispositifs politiques de la ville¹⁵¹². Cette mouvance militante s'inscrit dans le cadre d'une entreprise de renouvellement des partis de gauche impulsée par le maire du secteur 15-16, le communiste Guy Hermier. Contournant l'organisation partisane communiste classique, celui-ci s'est appuyé sur l'association de la « *Maison du citoyen* » pour animer une scène délibérative créée par Gaston Defferre dans les communes de Paris-Lyon-Marseille : les Conseils d'Initiative Concertation d'Arrondissements (CICA). Des réunions de CICA thématiques annuelles sont organisées ainsi que des réunions décentralisées sur le secteur du 15-16, afin d'animer un dialogue entre les élus et les habitants. Compte tenu du succès de cette entreprise militante – d'après P.L. jusqu'à 500 personnes participaient à

exemple là il y avait 150 propriétés sur le parcours de la L2 qu'il fallait gérer, avec des gens dedans, soient les anciens locataires, les anciens propriétaires, les fonctionnaires que l'on mettait dedans parce qu'il fallait bien pouvoir les dégager un jour et garder ces baraques. Et par ailleurs il y avait tous les baux commerciaux de la Ville qui étaient très nombreux, il y avait de grandes copros comme par exemple le Centre Bourse c'est une copro dans laquelle la Ville est copropriétaire et il y avait surtout le centre-ville puisque la politique d'acquisition, qui avait commencé dans les années 1980 avec Defferre, qui consistait à acheter le Panier, Belzunce pour les réhabiliter. » Entretien P.L., 29/05/2012, p. 1.

¹⁵¹⁰ En effet aux élections municipales de 1983, Gaston Defferre, Maire de Marseille rompt avec la logique d'alliance au centre et s'allie avec le PC. Cette nouvelle alliance contraint le PC à couper les ponts avec la CGT lorsque celle-ci dénonce la « privatisation » de certains services publics menée par la municipalité socialiste. C'est ce qu'explique de manière amusée P.L. : « *la Direction de la CGT (...) à l'époque est complètement sous l'emprise du PC (...) Donc grosse crise, et ils disent : « On va chercher un mec qui est trotskiste pour le mettre Secrétaire Général à la CGT [cadre] », pour mieux afficher à tout le monde que... que... voilà... (rires)* » Entretien P.L., 29/05/2012, p. 13.

¹⁵¹¹ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 12.

¹⁵¹² P.L. décrit ainsi les activités de ce groupe : « *en 95, on a fondé un groupe avec une série de militants qui s'appelaient "Marseille citoyenne", qui a donné après la revue "Région citoyenne" qui a eu cinq numéros sur deux ans, et ce groupe était allié à la gauche (...) Weigand en 95 (...) il a eu même trois conseillers municipaux ou d'arrondissement (...) il y avait un renouveau externe au PS. Et moi je me suis retrouvé à fonder avec une série d'amis, de militants, la "Maison du citoyen" du 15-16 dans un accord avec Guy Hermier qui est devenu Maire de secteur en 95 (...) Et on a fondé (...) une association avec une boutique associative, qui a duré 7-8 ans, qui s'appelaient la "Maison du citoyen" du 15 et 16, et qui était à la fois : défense des droits, mémoire, travaux de mémoire, formation. On travaillait sur les collèges, sur les écoles, et une boutique de droits quoi. (...) Une maison qui existe toujours à Saint-André mais qui a été plus ou moins transformée en centre d'animation de quartier (...) Donc il y avait une équipe de cinq municipaux et nous. On avait des emplois jeunes, donc quatre à cinq emplois jeunes, et une à deux permanentes, voilà. Donc c'est un dispositif politique de la ville (...) à une époque le Préfet délégué à la ville (...) venait une fois par an, plusieurs années de suite, au Conseil d'Administration. » Entretien P.L., 29/05/2012, p. 13.*

ces réunions – cette expérience s’impose comme une référence dans le milieu de la participation. L’Association pour la Démocratie et l’Education Locale et Sociale (ADELS)¹⁵¹³ relaie cette expérience dans ses ouvrages et P.L. publie un guide de participation à l’usage des CICA.

Toutefois, faute de relais auprès de la mairie centrale, la participation s’essouffle et le groupe constitué pour les élections municipales de Marseille se disloque. P.L. rejoint en 1997 avec un groupe d’ex-militants trotskystes le courant de la gauche socialiste du PS¹⁵¹⁴. Le développement de ce courant de la gauche socialiste offre l’opportunité à P.L. d’entrer au Bureau Fédéral du PS dans les années 2000. C’est alors que dans le cadre de la réorganisation de ses activités, l’armée ferme son antenne du Génie Civil à Marseille et propose à P.L. un poste à Paris qu’il refuse en raison notamment de son ancrage dans le territoire. Par l’entremise de ses réseaux militants socialistes, P.L. apprend alors que la Région, gagnée par la gauche en 1998, cherche à recruter des cadres. Il candidate ainsi à la Région sur un poste de chargé de mission rattaché directement auprès du Directeur Général adjoint aux ressources pour réaliser des « *missions d’en haut* » comme la mise en place des 35 heures ou de l’euro¹⁵¹⁵.

C’est pendant cette période qu’il fonde avec d’autres militants de gauche de la même génération l’association « Un centre-ville pour tous ». Ayant pour objet le droit au centre-ville pour tous¹⁵¹⁶, cette association rassemble des militants multi-positionnés, membres de partis politiques et/ou d’associations, habitants en centre-ville de Marseille et pour la plupart occupant des emplois de cadre dans le secteur public souvent en lien avec les politiques urbaines. Ces militants sont donc caractérisés par une proximité d’âge, une certaine équivalence des capitaux scolaires et des origines sociales et, pour la plupart, une

¹⁵¹³ L’ADELS est marquée par l’importance de chrétiens de gauche et rassemble essentiellement des militants multi-positionnés davantage que des militants exclusifs. Voir sur ce sujet : Prévot Maryvonne, « Les militants d’origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », *L’Information géographique*, 2012/1, vol.LXXVI, pp. 11-27.

¹⁵¹⁴ L’importance des trotskystes dans la gauche socialiste et l’autonomie de ce mouvement au sein du PS est soulignée par P.L. : « il y avait un courant (...) la gauche socialiste, qui a été très actif pendant des années, et donc il y a eu plusieurs scissions dans tous les courants trotskystes (...) du côté des lambertistes, tu as eu Filoche, (...) Mélenchon, plus tard, beaucoup plus tard quoi. Et le PS avait l’air d’être en possibilité de vivre avec de vrais courants (...) ça vit comme un courant organisé, avec sa petite revue, on avait même fait une revue web » Entretien P.L. 29/05/2012.

¹⁵¹⁵ P.L. insiste sur le contexte politique de sa nomination : « Ils cherchaient des cadres, ils voyaient tout leur appareil administratif comme un appareil d’ennemis quoi (...) faut dire qu’il avait été farci de cohabitations FN/Gaudin qui étaient vraiment raides quoi, et donc voilà quoi. Donc moi je suis rentré direct auprès de Biscarros, qui était DGA, j’ai fait deux ou trois tâches pendant (...) pendant un an, de type mission d’en haut quoi, mise en place des 35 heures, après mise en place de l’euro », Entretien P.L. 29/05/2012, p. 11.

¹⁵¹⁶ P.L. cite ainsi comme référence idéologiques les travaux d’Henri Lefevre. Cette cause s’appuie également sur un plaidoyer pour la diversité sociale et culturelle du centre-ville de Marseille (défense des chibanis) et se revendique de la nébuleuse de la participation citoyenne (droit à l’information des habitants). Bien qu’elle n’affiche pas explicitement son engagement à gauche, elle est basée sur la dénonciation des politiques de réhabilitation du centre-ville de Marseille menée par les municipalités Gaudin comme l’explique P.L. : « j’avais (...) une passion particulière pour les questions de justice sociale pour (...) et puis (...) on était un certain nombre d’acteurs (...) très proche de ce champ professionnellement (...) qui habitions en centre ville qui voyant des politiques épouvantables se mettre en place (...) du point de vue social humain (...) la grande période où Marseille aménagement possédait la moitié de Belsunce et (...) vidait des hôtels comme ça le matin en appelant la police en gros quoi pour faire simple pour expulser des salariés qui avaient construit les quartiers nord en gros c’est ça le vieux chibanis (...) et ça on les connaissait bien puisque moi en tant que patron de la sous-direction gestion immobilière à la ville (...) j’avais participé (...) aux politiques d’acquisitions qui était le grand plan Defferre pour rénover la centre-ville : acheter, revendre, faire du logement privé (...) et à son détournement par l’équipe de Gaudin à partir de 95 dans les opérations défiscalisantes ce qu’on appelait le De Robien avant de l’appeler le Scellier », Entretien P.L. 20/12/2011, p. 10.

même expérience professionnelle qui la fait reposer sur des relations affinitaires l'apparentant à une forme d'entre-soi. Si le répertoire d'action de cette association emprunte à des modes classiques de mobilisation (manifestation devant les immeubles d'habitat indigne, tracts et appel aux médias), sa principale caractéristique est de mobiliser de manière privilégiée un répertoire expert (recours contentieux, interpellation des autorités par la réalisation de notes et rapports, rencontres et débats, formations) et ludique (visite de sites ouvertes au public pour scandaliser en faisant découvrir l'envers du décor marseillais). Dans cette configuration, P.L. appartient au groupe de militants stables, et devient vite un des principaux animateurs du mouvement devenant un « militant ressource »¹⁵¹⁷ apportant, sa connaissance intellectuelle et/ technique à la mobilisation.

Cette position se renforce avec une mobilité professionnelle au sein de la Région qui le voit occuper le poste de chef du Service Foncier en 2003. C'est sous sa direction que le service évolue, quittant le registre exclusif de la subvention pour investir l'expertise des études foncières. Arrivé dans une « boutique complètement endormie, (...) une boutique de subventions »¹⁵¹⁸, P.L. profite du nouveau contexte issu des lois de 1999 – création de l'EPF et du CRH – pour engager le service dans un investissement expert avec l'objectif que les activités de « réflexions stratégiques » occupent jusqu'à un tiers du temps de travail des agents. Ce repositionnement se traduit par un soutien renforcé à l'EPF, la production d'un discours sur l'urbanisme et une réorientation urbaine des dossiers de subvention. Si cette nouvelle politique foncière régionale lui vaut la reconnaissance des techniciens et experts du champ d'action, en revanche elle lui aliène rapidement ses contacts avec les élus et notamment avec sa Vice-Présidente S.A comme l'explique P.L. :

« [Mes rapports avec elles étaient] explosifs (...) C'est une crise deux fois par mois. Et très direct (...) Quand on était sur les dossiers, j'étais intransigeant pour faire respecter les règles du service. Donc quand elle a commencé à m'envoyer des sbires à six heures et demi du soir, avec les grandes épaules, un peu grands, intitulés « chargé de mission ceci », ou « secrétaire général du groupe socialiste », tu vois (...) je les mettais dehors et j'appelais direct S.A en disant : « Ça c'est la dernière fois quoi, ça s'est passé deux fois et c'est la dernière fois, il n'y a plus, et c'est par écrit », et puis je faisais une note au cab (...) en disant : 'Moi ce dossier il est irrecevable, il n'est pas légal, il est irrecevable, il n'a pas d'intérêt public', c'est le boulot d'un chef de service de dire : 'Ce n'est pas dans les règles que vous avez délibéré' (...) Et généralement ça s'arrêtait là, ils avaient compris il y a un message qui était passé... »¹⁵¹⁹.

Au contraire de la figure du chef de service au profil de « technotable » réalisant une activité de courtage au profit de son élu délégué, P.L. définit ici le rôle de cadre intermédiaire de la Région en opposition à cette activité, ce qui l'amène à placer le respect des règles de l'institution au-dessus de la loyauté vis-à-vis de l'élu de référence, fut-il Vice-Président comme S.A. Ainsi les études foncières ont elles permis de « faire mûrir la réflexion »¹⁵²⁰ sur la définition de nouvelles règles d'attribution plus exigeantes en lien

¹⁵¹⁷ Cottin-Marxs S., (2007-2008), *Jeudi noir ou les « nouveaux » militants*, Mémoire de master de sociologie politique, Université Paris VII-Saint-Denis.

¹⁵¹⁸ Entretien P.L., 29/ 05/2012, p. 15.

¹⁵¹⁹ Entretien P.L., 29/ 05/2012, pp. 28-29.

¹⁵²⁰ Entretien P.L., 29/ 05/2012, p. 18.

avec les orientations du programme pluriannuel de l'EPF. Toutefois, si cette évolution affranchit pour une part le Service Foncier de la logique néo-clientélaire, elle se heurte rapidement au verrouillage de la politique de guichet par une partie influente de l'exécutif et du cabinet relayé par certains cadres de la Direction de l'Aménagement en situation de concurrence professionnelle, ce qui explique qu'« *il y a eu un mandat pour tuer P.L.* »¹⁵²¹ affecté à d'autres fonctions de chef de service en 2006 sur ordre direct du Directeur de Cabinet et du Directeur Général des Services.

A travers cet exemple, on mesure combien l'investissement dans les études foncières sert à construire une nouvelle position pour un cadre intermédiaire militant de l'institution régionale. L'expertise permet à la fois de renforcer une position militante tout en s'autonomisant en partie de la tutelle politique grâce à une légitimité alternative à celle de l'élection, fondant en raison des critères d'allocation de ressource autre que ceux de l'opportunité néo-clientélaire. Si ce nouveau rôle est déterminé chez P.L. par un comportement hérité de pratiques bureaucratiques de fonctionnaire d'Etat, elles s'expliquent essentiellement par sa trajectoire de syndicaliste urbain multi-positionné et donc affranchi des loyautés partisans.

Cette situation n'est pas un cas isolé, ce qui permet aux cadres intermédiaires de construire des alliances stratégiques leur permettant de peser sur la décision. Ainsi, dans son entreprise d'autonomisation par l'expertise, P.L. s'est appuyé sur un autre cadre intermédiaire au profil comparable. Il s'agit de A.C, chef du Service Analyse Spatiale dont on rappellera brièvement la trajectoire.

Recruté comme informaticien au sein de l'Etablissement Public Régional (EPR), A.C est mis « *deux ans au placard* »¹⁵²² lors de la création d'un service informatique en raison d'un supposé manque de compétences. Il profite alors de cette mise à l'écart pour proposer une méthode cartographique de spatialisation des subventions au Directeur de l'Agriculture qui le recrute au sein de son équipe. Cette innovation technique intéresse rapidement l'institution régionale car elle permet de représenter spatialement l'allocation des financements régionaux. Elle permet ainsi aux élus et techniciens d'avoir des éléments de réponse face aux accusations de préférence territoriale et politique formulées par l'opposition et donc de disposer d'éléments de négociation. C'est pourquoi cette technique devient un instrument indispensable à l'élaboration des compromis régionaux. Un service d'analyse spatiale est ainsi créé sous le second mandat de Jean-Claude Gaudin dont A.C prend la direction. Rattaché

¹⁵²¹ Entretien P.L., 20/12/2011, p. 15. Cette coalition est ainsi décrite par P.L. dans cet entretien: « *il y a tous ceux qui étaient mécontents parce que les anciens systèmes où on pouvait financer n'importe quoi ils étaient bornés et donc on était amené à signer des lettres de refus régulièrement. (...) [C'était] les ruraux, les plus clientélistes, les petites baronnies. Et puis, ce que j'appellerais la dégénérescence politicienne de la fonction publique territoriale (...) il y avait toute une série de cadres qui étaient montés en puissance pour faire une carrière le plus vite possible sans aucune autre considération et donc chauffés à blanc en disant : « Oui oui, ça ne va pas du tout ! » (...) qui étaient tous venus : « Non non vous n'avez rien à discuter c'est nous qui décidons » (...) une coalition de trois personnes de trente ans qui te disent : « De toute façon vous ne décidez rien », Entretien P.L., 29/ 05/2012, pp. 23-24. On voit ici combien P.L. construit son identité professionnelle en opposition à ce modèle de fonction publique territoriale politisé.*

¹⁵²² Entretien A.C., 30/01/2012, p. 5.

directement auprès du Directeur Général des Services, il est considéré avec méfiance car « *ça touchait à un domaine politique* »¹⁵²³.

Toutefois, si la spatialisation des subventions touche au domaine politique, A.C revendique son indépendance à l'égard des élus. Il souligne ainsi avec fierté que la création de son service est issue d'une entreprise personnelle et qu'*« il n'y a pas eu d'acteurs politiques qui ont créé le Service d'Analyse Spatiale à la Région »*¹⁵²⁴. De fait cette entreprise d'autonomisation va connaître un nouvel essor au début des années 2000 dans le contexte du CPER 2000-2006. Si le service d'analyse spatiale est engagé depuis sa création dans un partenariat avec l'Etat (Centre d'Etude Technique de l'Equipement et Direction Régionale de l'Equipement) autour de la mutualisation d'achat de données d'information géographique auprès de l'IGN¹⁵²⁵, cette collaboration va changer d'échelle avec l'inscription dans le CPER 2000-2006 d'une enveloppe financière destinée à permettre la création, sous forme associative, d'un Centre Régional d'Information Géographique (CRIGE). Cette contractualisation de l'information géographique est soutenue par le SGAR PACA et A.C apparaît comme un de ses principaux entrepreneurs aux côtés d'Y.L, Directeur adjoint de la DRE. De fait, la contractualisation offre à ces cadres intermédiaires une fenêtre d'opportunité leur permettant de s'affranchir de la domination technique et administrative de l'IGN. Contraint pour les besoins du Ministère de la Défense de produire une base de données ortho-photographique homogène pour l'ensemble du territoire national, l'IGN en tire profit pour produire à partir de celle-ci des bases de données dérivées, ensuite revendues à un prix très onéreux auprès des collectivités. Si le « tour de table PACA » constitue une première expérience de mutualisation des coûts, c'est la contractualisation qui va approfondir cette logique en pondérant l'effort de solidarité des collectivités départementales et régionale à des critères de richesse financière. Parmi les arguments qui ont motivé cette inscription au CPER, l'on retrouve certes le soutien apporté aux nouvelles technologies de l'information et de la communication alors en plein développement mais également l'aide apportée au déploiement d'une expertise foncière. Ce dernier aspect est ainsi résumé par C.G, Directrice de l'Association Des Etudes Foncières :

*« (...) Offrir des outils géographiques aux collectivités ça a aussi été pour les Régions une façon de rentrer sur ces questions du foncier, de façon indirecte, par la question de la géographie et par la question de l'accès à l'information. (...) c'est un vecteur qui marche pas mal (...) parce que c'est des niveaux d'investissement d'ingénierie qui sont quand même élevés (...) la cartographie à l'échelle régionale (...) [permet de] décrire des phénomènes que l'on ne voit pas au niveau infra (...) quelque part par l'observation on arrive aux questions d'aménagement (...) et c'est une façon aussi de faire de l'ingénierie (...) les communes ont accès à une couche IGN (...) l'information géographique (...) rend possible l'information foncière »*¹⁵²⁶.

¹⁵²³ Entretien A.C, 30/01/2012, p. 6.

¹⁵²⁴ Entretien A.C, 30/01/2012, p. 5.

¹⁵²⁵ Cette démarche dénommée « le tour de table PACA » est à l'origine essentiellement financée par le CETE Méditerranée, animateur du dispositif.

¹⁵²⁶ Entretien C.G, 13/03/2012, p. 4.

Le développement des Systèmes d'Information Géographique permet donc de fournir un stock de données utile aux études foncières en disposant du plan cadastral – représentation cartographique de la délimitation des parcelles – et de la matrice cadastrale – base de données nominative servant à l'établissement de base locative foncière. Elle aide à l'élaboration d'analyses spatiales et de stratégies foncières en permettant par exemple la superposition du plan cadastral avec des documents d'urbanisme numérisés.

Cette convergence d'intérêts est à l'origine d'une alliance entre P.L chef du service foncier et A.C chef du Service d'Analyse Spatiale, le premier mettant ses financements à disposition du second en contrepartie de son expertise cartographique. Le Service Foncier propose ainsi à l'Assemblée régionale le vote d'un plan régional de numérisation du plan cadastral adopté en juin 2004. Si ce dispositif s'inscrit dans le cadre des dispositifs d'intervention foncier habitat, elle permet d'aller au-delà en incitant financièrement les EPCI à se doter de postes de géomaticien c'est-à-dire de technicien en charge d'information géographique. Ce dispositif foncier élargit donc l'influence du service d'analyse spatiale en lui permettant de structurer un réseau régional d'information géographique animant des groupes métiers au sein du CRIGE. Grâce à ce financement foncier, ce réseau professionnel va être un des premiers en France et va œuvrer à la diffusion de normes professionnelles favorables à la mutualisation des données préfigurant ainsi le mouvement de *l'open data*. Cette communauté professionnelle se mobilise donc en faveur d'une plus grande ouverture des données au nom d'un régime d'action justifié par une grandeur civique. Mobilisant la valeur de la transparence du débat public, ces revendications trouvent un écho particulier sur la gauche de l'échiquier politique qui les relaye en partie comme l'explique C.A, directrice du CRIGE :

« La mouvance avait commencé depuis assez longtemps sur l'aspect des documents administratifs, aujourd'hui ça touche l'information géographique (...) ça s'est accéléré ces dernières années (...) pour ce qui concerne les collectivités on est clairement dans une stratégie un peu politique à l'américaine, où les Etats-Unis ont libéré l'accès à tout ce qui était documents administratifs, donc il y a pas mal de politiques français qui se sont inspirés de tout ce qui a été fait aux Etats-Unis... (...) par exemple Arnaud Montebourg dans son Département qui a mis en place les politiques et les délibérations sur l'open data. Bon, c'est une mouvance un peu de gauche... (...) c'est plutôt cette logique de transparence de la vie politique, etc... participation citoyenne, formation du citoyen (...) nous c'est notre objectif depuis le début, donc on est des militants de ce sujet-là [l'open data] »¹⁵²⁷.

De fait, A.C comme beaucoup d'acteurs de ce milieu d'action affiche une sympathie à gauche et cultive des proximités relationnelles avec des techniciens clairement engagés dans le combat politique¹⁵²⁸. Si cette proximité relationnelle lui permet d'obtenir de précieux soutiens pour le financement de l'information géographique, elle s'accompagne toutefois d'une distance vis-à-vis des élus liée à leur manque d'intérêt pour cette politique généralement perçue comme technicienne à

¹⁵²⁷ Entretien C.A, 30/05/2012, p. 15.

¹⁵²⁸ L'on peut citer le parcours de W.P d'abord entré à la Région comme chargé de mission au service innovation et économie numérique de la région avant de faire une mobilité professionnelle sur le même sujet au SGAR puis d'intégrer le cabinet du Président de Région.

quelques exceptions près¹⁵²⁹. Cette faible politisation de l'information géographique explique que le CRIGE soit une association dirigée par un directoire¹⁵³⁰ marqué par sa proximité professionnelle et générationnelle. Comme pour l'association « Un centre-ville pour tous », ces hérauts fragiles de l'innovation numérique sont donc soudés par des relations affinitaires l'apparentant à une forme d'entre-soi.

Cette identité de positionnement vis-à-vis des hiérarchies institutionnelles couplée à une éthique professionnelle militante et des intérêts convergents explique que le rapprochement avec P.L soit devenu la pierre angulaire du développement de l'information géographique en PACA. Cette alliance entre cadres intermédiaires apparaît ici comme un élément déterminant du travail public régional à l'origine du développement de nombreux dispositifs régionaux comme le souligne A.C :

« Quand il y a des projets à monter, on arrive toujours dans cette maison, quand on connaît des gens, à les mettre en place. (...) si tu n'as pas de relationnel ça ne progresse pas beaucoup. (...) Tu es bien avec un chef de service, tu discutes. (...) Il n'y a jamais une hiérarchie qui t'apporte quoi que ce soit. Jamais. Donc si tu n'as pas de sous à un niveau hiérarchique sympa...le niveau hiérarchique du chef de service c'est sympa. Les chefs de service n'ont pas spécialement de grosses ambitions, ils aiment bien simplement faire tourner un peu leur boutique, avec eux tu arrives à faire des choses. Et après ça, tu arrives à les faire monter à des niveaux hiérarchiques supérieurs »¹⁵³¹.

Comme les études foncières dans le cas de P.L, l'information géographique est donc une ressource d'autonomisation par l'expertise activée par des cadres intermédiaires au profil militant qui décuplent ainsi leur influence par rapport à leur position administrative.

2. La requalification écologique du foncier agricole

Cette expertise est en effet une ressource pour des entreprises politiques militantes. Les études foncières sont ainsi mobilisées par des militants agricoles écologistes afin de contester les pratiques clientélares de gestion des terres agricoles par le syndicalisme agricole majoritaire. Cette mobilisation redéfinit les frontières institutionnelles à la faveur d'une requalification écologique du foncier agricole ouvrant de nouveaux espaces pour l'action foncière régionale.

Ce changement est d'abord le produit de la conversion environnementale et territoriale de l'opérateur foncier historique du secteur agricole : les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER). Cette réorientation est ensuite portée par des militants néo-ruraux¹⁵³² qui contestent les orientations productivistes du syndicalisme majoritaire et s'organisent au sein de nouvelles organisations collectives comme l'association « Terre de Liens ». Enfin, cette

¹⁵²⁹ Parmi ceux-ci on peut mentionner des élus au profil techniciens comme A.H professeur à l'Ecole d'architecture de Marseille ou encore C.H, professeure de géographie à l'Université d'Avignon.

¹⁵³⁰ A.C présidera ce directoire à son départ en retraite ce qui témoigne de son attachement militant à la cause de l'information géographique.

¹⁵³¹ Entretien A.C, 30/01/2012, p. 17.

¹⁵³² Bien que les frontières de la catégorie sociale de néo-ruraux soient floues, on la mobilisera ici afin de désigner les parcours de paysans non issus de parents agriculteurs, remettant en cause un ordre professionnel agricole constitué jusqu'alors d'héritiers d'exploitations.

transgression des domaines d'action est justifiée par une politisation de la cause du foncier écologique entreprise par des conseillers régionaux EELV qui favorisent une réinterprétation de la catégorie de l'action foncière régionale légitimée par des groupes d'expertise de niveau national.

2.1. La gestion des terres agricoles à l'épreuve de la recomposition du monde paysan

Opérateur foncier traditionnel du secteur agricole confronté à la crise du modèle productiviste néo-corporatiste, la SAFER PACA a opéré une conversion environnementale et territoriale sous la direction de certains cadres à la trajectoire déviante par rapport au syndicalisme majoritaire.

a) La SAFER face à la crise du modèle agricole néo-corporatiste

La fragmentation de la profession agricole, le développement d'une économie résidentielle basée sur la rente foncière et le développement de politiques locales sous l'effet de la décentralisation ont remis en cause un modèle fondé sur la co-gestion¹⁵³³.

Comme le rappelle Yannick Sencébé, les SAFER sont d'abord un « outil de la modernisation agricole au service de la profession »¹⁵³⁴. Créées par la Loi d'Orientation Agricole de 1960 (LOA), les SAFER sont issues d'un compromis entre une élite étatiste qui prône la rationalisation technico-économique de l'agriculture et les élites modernisatrices du CNJA qui réclament plus de justice redistributive dans la gestion des terres. Dotées de pouvoir de contrôle sur la propriété agricole¹⁵³⁵, elles participent du projet de construction d'une classe d'agriculteurs professionnels à la tête d'exploitations familiales, aiguillonnés par le souci de productivité et de croissance économique. Comme l'ont souligné nombres d'analyses, cette politique est en quelque sorte co-gérée entre les élites étatiques et les élites professionnelles des syndicats agricoles. Pierre Muller parle ainsi de modèle néo-corporatiste¹⁵³⁶ pour caractériser les transactions collusives entre hauts fonctionnaires et dirigeants agricoles du CNJA et de la FNSEA. C'est cet échange néo-corporatiste que l'on retrouve au sein des instances de gouvernement des SAFER au statut taillé sur mesure. Constituées au niveau régional, leur conseil d'administration est initialement composé des chambres d'agriculture, des syndicats majoritaires, de la principale banque de l'agriculture – le Crédit agricole – des assurances agricoles et de la Mutualité Sociale Agricole¹⁵³⁷. La SAFER partage

¹⁵³³ Pierre Coulomb, Henri Nallet, *Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle*, Paris, INRA-CORDES, 1980

¹⁵³⁴ Yannick Sencébé, « La SAFER » De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution, *Terrains et travaux*, n°2012/ 1, n°20, pp. 105-120.

¹⁵³⁵ Les SAFER disposent de pouvoir sur l'information (notification par les notaires de tout projet de vente de terres agricoles) ; sur les transactions (droit de préemption) ; sur le marché (demande de révision du prix des terres mises en vente) ; sur l'usage du foncier (choix des acquéreurs des terres rétrocédées).

¹⁵³⁶ Pierre Muller, *Le Technocrate et le paysan*, Paris, Editions ouvrières, 1984

¹⁵³⁷ Fonctionnant sous le régime des sociétés anonymes, elles ont cependant un but non lucratif comme l'explique Robert Levesque directeur de la Fédération Nationale des SAFER: « Leur activité est (...) contrôlée en permanence par 2 commissaires du gouvernement, l'un représentant le ministère de l'Agriculture, l'autre le ministère des Finances. Si l'activité des SAFER est contrôlée par l'Etat, elles sont présidées et administrées par la profession agricole. Les SAFER constituent une des références en matière de cogestion d'une politique entre l'Etat et la profession agricole » Robert Levesque, « Les SAFER. D'un opérateur foncier agricole à un opérateur rural », *Revue Pour*, Décembre 2013, n°220.

cette gestion foncière agricole avec la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDAO) compétente pour les terres mises en location ainsi que pour les demandes d'aides à l'installation. Comme le souligne Alexandre Hobeika¹⁵³⁸, cette gestion du marché des terres joue un rôle déterminant à côté des politiques de filière, dans la production de l'unité du monde agricole entreprise et mise en scène par la FNSEA¹⁵³⁹. Dans ces instances de niveau départemental, il relève que se met en place une logique de gestion clientélaire de la ressource foncière entendue comme des distributions personnalisées de ressources dans le cadre de relations durables et asymétriques¹⁵⁴⁰. Cette politique foncière clientéliste permet à la FNSEA d'une part, de produire du consensus syndical en évitant tout arbitrage entre catégories d'agriculteurs et d'autre part, de cliver entre adhérents et non-adhérents syndicaux dépourvus de relais au sein de ces instances syndicales dirigeantes. Toutefois ce répertoire d'action gestionnaire est confronté aujourd'hui à la crise du modèle professionnel défendu par le syndicalisme majoritaire¹⁵⁴¹, particulièrement aigüe en PACA.

En effet, comme dans d'autres régions du Sud, la structure foncière de l'agriculture locale est caractérisée par de petites exploitations en faire-valoir direct sans fermage¹⁵⁴². La propriété de la terre par l'exploitant a constitué un facteur de maintien et de résistance des petites exploitations au détriment du modèle jacist de l'exploitation familiale moyenne à 2 Unités de Travailleur Homme. Les bailleurs étaient souvent d'anciens petits agriculteurs sans successeurs, ou leurs héritiers qui n'avaient pas suffisamment de moyens pour moderniser leur exploitation et n'avaient souvent que leur propriété foncière comme patrimoine et source principale de revenus. Cette structure foncière agricole a donc été particulièrement déstabilisée par le développement d'une économie de type résidentielle depuis la fin des années 1970. La plus-value foncière permise par l'attractivité résidentielle a alors constitué, comme nous l'avons constaté à Pourrières, ou dans le Val de Durance, une source privilégiée de revenus pour des propriétaires agricoles souvent âgés et ne disposant pas de régime de retraite garantissant un niveau de revenu décent. Par conséquent, la déprise du foncier agricole dans la région a été particulièrement sensible dans un contexte de spéculation foncière et immobilière. En 25 ans, la Surface Agricole Utile en région PACA n'a cessé de diminuer pour passer de 1 084 000 ha en 1980 à 996 000 ha en 2005, soit 23% de l'espace régional (contre 53% à l'échelle du territoire national). Si, en moyenne, en 1974 la Surface Agricole

¹⁵³⁸ Hobeika Alexandre, « La collégialité à l'épreuve » La production de l'unité au sein de la FNSEA, *Politix*, 2013/3 n°103, pp. 53-76.

¹⁵³⁹ Aux coté des explications classiques sur l'unité syndicale agricole insistant sur l'homogénéité sociale des dirigeants ou bien les configurations institutionnelles, Alexandre Hobeika, *op.cit.*, s'intéresse à la mise en exergue d'un répertoire d'action intégrant les activités de gestion quotidienne des membres du syndicat. Il met ainsi en évidence trois dimensions du fonctionnement interne de la FNSEA au niveau départemental qui contribue à l'unification du monde agricole : les pratiques clientélares de gestion des terres par l'évitement et l'invisibilisation des arbitrages, l'importance la langue experte des débats internes, enfin le travail symbolique de regroupement autour d'une figure de « bons paysans ».

¹⁵⁴⁰ Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicli (dir), *Le clientélisme politiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998

¹⁵⁴¹ Il s'agit d'un profil d'agriculteur héritiers d'exploitations modernisées ayant bénéficié de la modernisation des années 1960, voir Hobeika, *op.cit.*

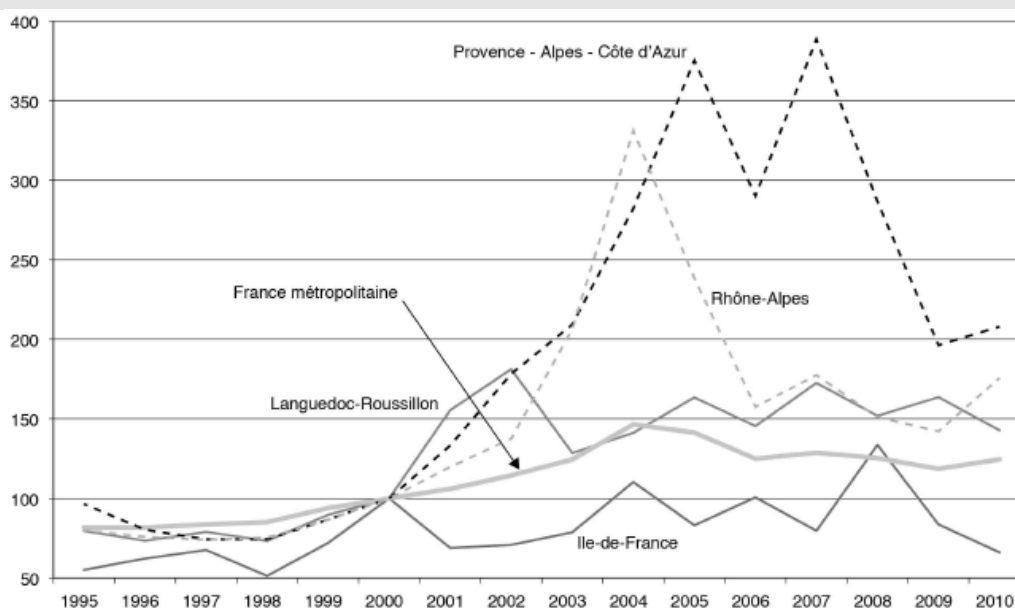
¹⁵⁴² Jean-Pierre Boinon, « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », *Economie et statistique*, n°444-445, 2011, p. 19.

Utile représentait 14% de la superficie, en 2000 elle n'en représente plus que 6%. Le phénomène d'étalement urbain s'est amplifié dans les années 2000 avec une forte consommation d'espace et une forte proportion de constructions de maisons individuelles. Ce phénomène s'accompagne d'une progression des surfaces boisées au détriment essentiellement des surfaces de parcours et d'alpages. Au total, d'après une étude réalisée en 2006 pour le compte de la Région par le bureau d'étude des SAFER – Terres d'Europe – SCAFR¹⁵⁴³, de 1 300 à 1 700 ha s'artificialisent chaque année pour échapper définitivement à une exploitation agricole potentielle (de 6 à 7 000 ha sont abandonnés à la friche chaque année), avec de fortes disparités selon les départements, le phénomène étant particulièrement avancé sur le littoral maralpin. L'indice des prix à l'hectare du foncier agricole non bâti est le plus élevé de l'ensemble de la France comme l'illustre le graphique ci-après extrait d'une étude de Lise Lefèvre et Céline Rouquette¹⁵⁴⁴.

Le marché foncier agricole est donc de moins en moins accessible pour le monde agricole, les écarts entre le prix des terrains à bâtir et agricoles pouvant aller de 1 à plus de 60. Cette pression sur les terres agricoles se traduit par un changement d'origine des propriétaires. Cette pression s'observe ainsi par la part grandissante des non-agriculteurs dans les surfaces échangées notifiées à la SAFER qui atteint en PACA 44,5% en 2010, soit le deuxième taux le plus élevé de toutes les régions françaises. Cet effritement de la profession agricole a amené la SAFER à s'éloigner de sa base sociale en crise pour s'ouvrir à de nouveaux acteurs.

Infographie N°8.

Indice des prix à l'hectare des terres et prés libres et non bâtis



Lecture : les données de prix ont été déflatées par l'indice des prix du PIB.

Champ : champ complet des transactions de 1995 à 2010.

Source : Safer-Terres d'Europe-SCAFR _calculs SSP.

¹⁵⁴³ Terres d'Europe-SCAFR, « Consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations », Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2006.

¹⁵⁴⁴ Lise Lefèvre et Céline Rouquette, « Les prix du foncier agricole sous la pression de l'urbanisation », *Economie et statistique* n°444-445, 2011, 19.

b) La fragile conversion environnementale et territoriale de la SAFER

Suite aux réformes du statut des SAFER, des cadres de la SAFER PACA, autrefois marginalisés au sein du monde agricole réorientent les activités de l'opérateur foncier vers des actions partenariales poursuivant des objectifs environnementaux.

A partir des années 1990, les SAFER font l'objet d'une série de réformes élargissant leur gouvernance aux collectivités territoriales et leur champ d'action en matière environnementale. Une loi de 1990¹⁵⁴⁵ réserve ainsi un quart des sièges d'administrateurs des SAFER aux collectivités locales. Cette logique a été poursuivie et approfondie par la loi de développement des territoires ruraux de 2005 qui augmente ce quota à un tiers des administrateurs, partagé entre Départements et Région. En plus de leur présence au sein du Conseil d'administration, les Départements et la Région sont présents au sein des Comités Techniques Départementaux, commissions consultatives où sont débattus les dossiers d'attribution avant leur transmission au Conseil d'administration à qui il revient formellement de décider. Cette ouverture aux collectivités s'accompagne de l'affirmation de nouveaux objectifs pour les SAFER. La loi de 1990 reconnaît ainsi aux SAFER la mission de développement rural pour d'une part, apporter leur service auprès des collectivités au travers de concours techniques et, d'autre part, orienter des biens agricoles vers de nouveaux usages en faveur du développement rural. Par ailleurs, la réforme de 1990 attribue également une mission de préservation de l'environnement et des paysages renforcée en 1999 et en 2005 avec un nouvel objectif de préemption en faveur de la préservation de l'environnement. Ces réformes témoignent d'un processus de « conversion institutionnelle »¹⁵⁴⁶ des SAFER, l'intégration de nouveaux acteurs accompagnant la poursuite de nouveaux objectifs.

Cette distanciation vis-à-vis du syndicalisme agricole majoritaire ouvre un espace d'opportunité à des acteurs jusque-là marginalisés dans le champ institutionnel agricole qui vont se saisir de ces réformes pour développer de nouveaux instruments d'intervention foncière favorisant l'enrôlement des collectivités territoriales au sein des SAFER et consolidant *in fine* leur position.

Le profil et la trajectoire de M.L, Directeur Opérationnel et du Développement de la SAFER PACA, est un bon exemple de profil en marge du milieu agricole majoritaire qui contribue au renouvellement des

¹⁵⁴⁵ Loi n°90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

¹⁵⁴⁶ Thelen Kathleen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation, L'Année de la régulation n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003 pp. 13-43. Le processus de conversion institutionnelle désigne d'après les auteurs néo-institutionnalistes la manière par laquelle des institutions conçues pour un ensemble de finalités sont redirigées vers d'autres fins. Ces processus peuvent être mis en mouvement par un changement dans l'environnement qui confronte les acteurs à de nouveaux problèmes, qu'ils traitent en utilisant différemment ou au service de nouveaux objectifs les institutions existantes. Il peut être également une conséquence de l'incorporation de groupes, antérieurement marginaux, qui réorientent les institutions existantes ou héritées vers de nouvelles finalités. Dans le cas de la SAFER, ces deux processus sont observables et se cumulent, la modification de l'environnement s'accompagnant de l'incorporation de nouveaux acteurs dans leur gouvernance.

dispositifs des SAFER. Embauché par le précédent président de la SAFER¹⁵⁴⁷, il est certes diplômé d'un DESS en Economie rurale mais il est issu d'une famille d'agriculteurs picards installée dans la commune communiste de Sainte Tulle¹⁵⁴⁸. Cet ancrage local le marquera professionnellement et politiquement puisqu'il entamera une carrière dans le monde agricole étiquetée à gauche :

« (...) j'ai été embauché à la Chambre d'agriculture, de 1984 à 2002, en 2002 j'ai été directeur départemental de la SAFER dans les Bouches-du-Rhône et en 2007 j'ai été directeur opérationnel. Et normalement je devais être Directeur général en 2009, mais le Président de la SAFER, alors qu'il m'avait fait venir ici pour ça, a choisi quelqu'un d'autre, eu égard à des engagements politiques (...) ...il était bien content que... des relations que j'avais avec la Région mais il trouvait que j'étais trop marqué politiquement »¹⁵⁴⁹

Si cet extrait montre la difficulté de concilier une carrière professionnelle dans un milieu agricole encore dominé par le syndicalisme majoritaire lié aux partis de droite, il témoigne également de l'émergence de nouveaux parcours au sein du monde des SAFER à la faveur de cette ouverture à l'extérieur. Comme il l'explique, son engagement à gauche, en l'espèce au Parti Communiste dont il a été membre de 1990 à 2001, tout comme sa proximité avec les élus consulaires minoritaires de la Chambre d'agriculture, ont constitué des ressources pour son embauche à la SAFER afin de développer les liens avec la Région où l'élue déléguée en charge de l'agriculture, Nicette Aubert, était alors communiste. Au total, si sa proximité partisane a constitué un avantage pour le rapprochement avec les collectivités, en revanche, arrivée à un certain niveau de responsabilité, elle demeure un obstacle à la poursuite d'une carrière au sein des institutions agricoles. Cela témoigne certes de la permanence d'un certain ordre professionnel agricole marqué par la prépondérance des syndicats majoritaires et le maintien des syndicats liés aux partis de gauche¹⁵⁵⁰ dans une situation de domination. Mais cela témoigne également d'un processus de conversion institutionnelle des SAFER intégrant désormais les collectivités territoriales et porté par des acteurs au profil de « médiateur sécant »¹⁵⁵¹ cumulant engagement professionnel et militant et entretenant une proximité partisane, source de légitimation concurrente de celle du secteur professionnel.

De fait, M.L a mis en place une action originale de partenariat avec les institutions locales : la Convention d'Intervention Foncière (CIF)¹⁵⁵², soutenue financièrement par la Région, passée entre la SAFER et les collectivités territoriales. Cet outil permet aux communes, ou groupements de communes

¹⁵⁴⁷ Ancien cadre du CNJA, dirigeant de la SAFER pendant 25 ans et maire apparenté Vert de Saint Julien Le Montagné auquel il a succédé à Maurice Janetti évoqué dans la première partie de la thèse.

¹⁵⁴⁸ Sainte-Tulle est un village des Alpes-de-Haute Provence à proximité de Saint-Paul lès Durance où est implantée une importante usine EDF hydro-électrique. La présence de ces ouvriers fortement syndiqués et politisés explique l'enracinement local du parti communiste dans un département marqué par la domination politique du parti socialiste.

¹⁵⁴⁹ Entretien M.L, 12/07/2012, p. 31. M.L a occupé plusieurs postes au sein de la Chambre d'agriculture qui l'ont progressivement rapproché des problématiques foncières : d'abord conseiller en hydraulique agricole au développement des associations syndicales, puis conseiller foncier, chef du service juridique et foncier, et enfin chef du service juridique foncier et environnement.

¹⁵⁵⁰ On pense ici à la Confédération paysanne liée pour une part au Parti communiste. Voir sur ce sujet Serge Cordellier et Roger Le Guen, « Chapitre 5 / Elections professionnelles et conceptions de l'entrepreneuriat (1983-2007) », in Bertrand Hervieu et al., *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, pp. 145-192

¹⁵⁵¹ Henri Jamous, *Sociologie de la décision*, Paris, Editions du CNRS, 1969 Cette position permet à M.L d'occuper une position d'expert dans le champ du foncier agricole en produisant des notes sur le sujet pour le *think tank* de gauche, proche du Parti socialiste, Terra Nova.

¹⁵⁵² En 2013, 60% des communes au niveau régional sont couvertes par le dispositif CIF.

ne disposant pas de droit de préemption dans les zonages agricoles de demander à la SAFER d'intervenir lors d'une mutation en zone agricole¹⁵⁵³. Cet instrument peut être analysé comme un dispositif d'enrôlement des collectivités territoriales leur permettant de mettre en place une action foncière (veille foncière et droit de préemption) dans un espace agricole qui jusque-là leur échappait assez largement. Ces CIF permettent ainsi de mener des actions diverses, ayant pour but le développement local, ou la protection de l'environnement. Toutefois, si les collectivités bénéficient de capacités d'action renforcées, cette action permet également à la SAFER d'accroître ses moyens matériels comme l'explique M.L :

« Quand un marché foncier est dynamique il permet de bien bosser on n'a quasiment pas de subvention, et donc on est financé sur les opérations, c'est-à-dire que selon le montant de l'opération on prend entre 3% et 12% (...) quand vous travaillez avec des collectivités à terme vous êtes gagnants parce qu'on fait plus d'opérations. Ce qui est... mathématique c'est que quand on fait une convention avec une collectivité, qu'on entretient des relations de conventions foncières on voit que le marché foncier double ou triple par nos interventions »¹⁵⁵⁴.

Ce partenariat avec les collectivités est donc stratégique pour la SAFER car il lui permet de maintenir le niveau de ses opérations en s'adaptant au nouvel environnement de crise de la profession agricole et de déploiement d'un nouvel opérateur foncier : l'EPF PACA. En se positionnant auprès des collectivités territoriales, les dirigeants des SAFER souhaitent en effet garder leur domaine d'action spécifique dans les espaces ruraux comme l'explique M.L :

« L'ancien Directeur général qui était préoccupé par l'évolution du foncier il disait : 'Si les collectivités ne sont pas de notre côté et si on n'intervient pas avec elles et bien à court ou à moyen terme les SAFER disparaîtront, au profit des EPF par exemple' »¹⁵⁵⁵.

Les CIF sont donc un dispositif d'enrôlement et d'intéressement permettant d'ouvrir un espace d'échanges avec les collectivités visant à imposer les SAFER comme intermédiaires incontournables en matière de foncier agricole.

Toutefois, la mise en place de ce nouveau système d'alliance a nécessité un temps d'ajustement à son champ d'action légitime tourné vers la profession agricole comme l'explique le directeur opérationnel et « développement »¹⁵⁵⁶ M.L :

« Ça a été très difficile à faire passer dans les équipes, parce que moi je suis arrivé ici pour ça et par exemple ils ne supportent pas d'être avec les collectivités, pendant 25 ans, 30 ans, ils ont travaillé exclusivement avec des agriculteurs »¹⁵⁵⁷.

L'ouverture de la SAFER à de nouvelles missions entre donc en contradiction avec l'identité professionnelle des chargés de mission et de certains dirigeants attachés à la proximité avec le

¹⁵⁵³ La procédure est la suivante : la SAFER notifie à la collectivité les projets d'aliénation dans le secteur agricole préalablement délimité. Si le bien mis en vente présente un intérêt agricole la collectivité demande à la SAFER de se porter acquéreur du bien. Dans ce cas, la collectivité soutient financièrement la SAFER pour l'acquisition.

¹⁵⁵⁴ Entretien M.L, 12/07/2012, pp. 13-15.

¹⁵⁵⁵ Entretien M.L, 12/07/2012, p. 14.

¹⁵⁵⁶ La création de ce poste d'adjoint au Directeur général de la SAFER PACA au terme significatif de « développement » et consacré aux partenariats avec les collectivités traduit bien dans l'organigramme l'importance stratégique acquise par ces nouvelles activités.

¹⁵⁵⁷ Entretien M.L, 12/07/2012, p. 14.

secteur agricole. D'un nombre total de 70, ces agents sont répartis sur le territoire régional, leur nombre allant de 5 pour l'antenne départementale des Alpes-de-Haute-Provence à 13 pour les Bouches-du-Rhône. Leur niveau diplôme varie de ceux traditionnels, du BTS de technicien agricole, ou d'ingénieur agronome, à celui plus récent d'étudiants diplômés en Master 2 d'Economie rurale à l'image de M.L. Cette dernière frange plus qualifiée, ayant parfois connue des parcours professionnels dans d'autres secteurs et moins ancrée localement, contribue à renouveler les pratiques et recomposer les alliances avec d'autres milieux d'action.

2.2. La cristallisation d'une coalition environnementale en faveur du foncier agricole

La construction d'une « coalition de cause »¹⁵⁵⁸ environnementale militant en faveur de la défense du foncier agricole et contestant les pratiques professionnelles dominantes consacre une segmentation de la profession agricole et la création d'une nouvelle institution foncière agricole, l'association « Terres de Liens », œuvrant à la requalification écologique de la terre agricole¹⁵⁵⁹ considérée non comme l'outil de travail de la profession agricole, mais comme un bien commun.

a) La cause des « Terres fertiles »

Contestant le modèle traditionnel de gestion foncière du monde agricole, un ensemble d'acteurs d'horizons divers, vont entrer en transaction autour de la défense d'une gestion écologique du foncier agricole mise en forme par le collectif des « Terres fertiles », œuvrant à la déssectorisation entre milieu agricole et environnemental.

Cette « coalition de cause », historiquement constituée autour des syndicats agricoles minoritaires, rassemble des acteurs hétéroclites agréant un ensemble divers de mouvements associatifs locaux et régionaux de « néo-ruraux » aux engagements cumulatifs, cultivant une proximité avec des chercheurs de l'INRA et le Conservatoire du Littoral. Parmi les principaux acteurs de cette coalition, on peut citer la Confédération paysanne (CP) issue du syndicalisme agricole minoritaire créée en 1987 à partir de la fusion de la Confédération Nationale des Syndicats de Travailleurs Paysans (CNSTP) liée à la mouvance « paysan-travailleur » et de la Fédération Nationale des Syndicats Paysans (FNSP) issue d'une scission interne à la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA). Le projet d'« agriculture paysanne » porté par la CP vise à dépasser l'héritage de la prolétarianisation de la CNSTP et celui de la contestation antilibérale interne au syndicalisme majoritaire de la FNSP. Comme l'expliquent Serge Cordellier et Roger Le Guen, « *il s'agissait, en promouvant l'agriculture paysanne, d'encourager*

¹⁵⁵⁸ Une coalition de cause est constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (leaders de groupes d'intérêts, administrations, journalistes...) qui partagent un système de croyance lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique. Voir sur ce sujet les écrits de Paul Sabatier : Sabatier Paul, Edella Schlager « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 209-234.

¹⁵⁵⁹ Stéphanie Dechezelles, Maurice Olive, « Lieux disputés. Dynamiques des conflits territoriaux », *Noroi*, 2016, à paraître.

*des formes de productions moins intensives, plus respectueuses de l'environnement, valorisant mieux les ressources locales des territoires et répondant à une logique plus durable, avec le souci de favoriser de meilleures relations entre producteurs et consommateurs (agriculture biologique, transformation à la ferme, 'circuits courts' de commercialisation et valorisation, etc.)*¹⁵⁶⁰. Ce souci affirmé de « produire autrement » en privilégiant une valorisation durable des ressources amène logiquement la Confédération Paysanne à se préoccuper de la question foncière. Ainsi, suite à la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 qui confie de nouvelles missions au Conseil général et à la SAFER pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et périurbains, la CP se mobilise en 2006 en PACA en faveur de la préservation des terres agricoles. Elle organise notamment une conférence-débat sur le sujet rassemblant une soixantaine de personnes le 5 décembre 2005 à Saint-Maximin où sont invités plusieurs représentants institutionnels¹⁵⁶¹. Plusieurs experts liés au monde rural sont mobilisés : un ancien directeur du CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles¹⁵⁶²) et un économiste de l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique), C.N, travaillant sur le foncier.

La trajectoire de ce dernier mérite d'être soulignée : ancien docker du Port Autonome de Marseille, C.N a repris des études universitaires qui l'ont amené à soutenir une thèse en Economie sur « l'analyse économétrique des marchés fonciers ». Rattaché à l'unité « Eco-développement » de l'INRA d'Avignon, il a alors collaboré à de nombreux partenariats d'études foncières lancés par le service foncier-urbanisme de la Région. Son milieu professionnel d'origine, marqué par une forte syndicalisation souvent cumulée avec un lien au Parti Communiste ont sans doute favorisé cet engagement auprès de la C.P, M.L, ancien militant communiste et directeur opérationnel de la SAFER caractérise ainsi les relations qu'il entretient avec lui :

*« Excellentes parce que bon C.N. c'est quelqu'un qui a un feeling qui est intéressant, il n'est pas qu'un chercheur poli, il essaie de faire avancer la cause du foncier, il sort surtout des sentiers battus, il comprend ce qu'on lui dit... (...) J'aime bien travailler avec lui. (...) [L'INRA] ce sont des gens qui cogitent, c'est une unité recherche appliquée (...) [un] « think tank » à condition qu'il y ait une SAFER et le monde agricole derrière »*¹⁵⁶³.

C.N est donc plus qu'un simple universitaire, « un chercheur poli ». Il dispose de liens privilégiés avec les cadres de la profession agricole politisés à gauche et proches de la mouvance de la C.P qui le reconnaissent comme un militant qui « essaie de faire avancer la cause du foncier ». C.N et l'équipe de l'unité éco-développement de l'INRA d'Avignon travaillant sur le foncier constituent

¹⁵⁶⁰ Serge Cordellier et Roger Le Guen, « Chapitre 5 / Elections professionnelles et conceptions de l'entrepreneuriat (1983-2007) », in Bertrand Hervieu et al., *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, p. 178.

¹⁵⁶¹ L'on peut citer notamment le Président de la Chambre d'agriculture du Var, la Députée et Vice-Présidente (UMP) du Conseil général du Var. Josette Pons, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, et Philippe Chesneau le Vice-président (Les Verts) du Conseil régional délégué aux politiques territoriales.

¹⁵⁶² Le CNASEA était un Etablissement Public de formation et de soutien à l'agriculture cogéré par les organisations professionnelles agricoles et le ministère de l'agriculture.

¹⁵⁶³ Entretien M.L, 12/07/2012, pp. 29-30.

donc la composante experte de la « coalition de cause ». Fort de cette position à mi-chemin entre monde de la recherche et proximité avec la Confédération Paysanne, C.N participe ainsi régulièrement à des manifestations institutionnelles, ou politiques sur le sujet à l'image de celle organisée par la C.P à Saint- Maximin où il joue le rôle d'un expert « lanceur d'alerte »¹⁵⁶⁴ :

*« Tout se passe comme si la terre agricole se vendait d'autant plus cher qu'elle ne ressemble plus à une terre agricole ! Mieux vaut posséder une friche en bordure de la ville qu'une vigne dans les collines (...) une terre agricole se vend en moyenne 16 fois plus cher si sa destination n'est pas agricole (dans les Bouches-du-Rhône, entre 1989 et 1999), il est possible que dans 20 ans le tiers des communes de la région soit saturé. C'est-à-dire qu'une suite quasiment ininterrompue de lotissements et villas pourrait s'installer entre l'Italie et Avignon, via le littoral, où l'agriculture n'aurait plus vraiment sa place... »*¹⁵⁶⁵.

Annonçant l'imminence d'un malheur - la disparition de terres agricoles - ces propos apportent une légitimité experte à la mobilisation initiée par la C.P. L'expertise militante de C.N contribue ainsi à la mise en forme savante du problème du foncier agricole¹⁵⁶⁶ portée par le mouvement de l'agriculture paysanne de la C.P.

La ressource experte des études foncières permet de mettre en débat publiquement la gestion foncière du monde agricole. La réunion publique de Saint-Maximin est ainsi une occasion pour les militants d'interpeller les institutions traditionnelles en charge de sa gestion, au premier rang desquelles la SAFER. Lors de cette rencontre, les militants de la Confédération interpellent ainsi le directeur de la SAFER dans les termes suivants :

*« La SAFER étant une société anonyme avec des actionnaires ayant d'autres intérêts que la protection du foncier agricole, comment peut-on imaginer son évolution dans le sens de ses objectifs originaux ? Pourquoi la SAFER n'a-t-elle pas été capable de casser les prix (comme l'EPF), en particulier dans la région ? (...) M. Maurin, [directeur de la SAFER PACA] est également interpellé sur le fait que la SAFER n'a toujours pas répondu à la Confédération paysanne PACA par rapport à sa demande d'entrée dans le capital social et par voie de conséquence dans le Conseil d'administration de la SAFER »*¹⁵⁶⁷

Ces questions témoignent des fortes critiques adressées par la C.P aux instances dirigeantes de la SAFER liées au syndicalisme majoritaire dont on a souligné précédemment la politique clientéliste de gestion des terres. La charge est rude contre l'opérateur foncier accusé d'inefficacité, remis en cause dans ses principes d'action sociétaire et dénoncé comme sectaire, car fermé à l'ouverture au

¹⁵⁶⁴ Le concept de lanceur d'alerte est lié au destin technologique des sociétés modernes, associé à la montée en puissance de certains risques collectifs (amiante, déchets nucléaires etc.). La figure du lanceur d'alerte suppose une continuité entre communauté savante et ordinaire, entre expertise individuelle et collective. La capacité d'expertise du lanceur d'alerte s'enracine dans des réseaux savants, académiques ou professionnels qui permettent l'enrôlement. Voir sur ce sujet Claude Gilbert (dir), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, l'Harmattan, 2003, pp. 111-125.

¹⁵⁶⁵ Confédération paysanne du Var « Agir pour la préservation des terres agricoles : c'est urgent », Compte-rendu de la conférence débat organisé par la Confédération paysanne le 5 décembre, à Sainte-Maximin la Sainte-Baume, in archives privées, p. 2.

¹⁵⁶⁶ C.N a rédigé plusieurs études foncières commandées par P.L chef du service foncier à la Région - voir *supra*.

¹⁵⁶⁷ Confédération paysanne de Var « Agir pour la préservation des terres agricoles : c'est urgent », Compte-rendu de la conférence débat organisé par la Confédération paysanne le 5 décembre, à Sainte-Maximin la Sainte Baume, in archives privées, p. 2.

syndicalisme minoritaire incarné par la C.P.¹⁵⁶⁸. C'est pourquoi afin de contourner le verrouillage de la SAFER par le syndicalisme majoritaire, la C.P lance un appel à la création d'un collectif pour la préservation des terres fertiles dans le Var. Michèle Gros, porte-parole de la C.P en détaille ainsi les objectifs lors de la réunion :

« Un groupe de pression qui servirait d'aiguillon aux communes, communautés de communes et autres collectivités territoriales en faisant des propositions, en apportant son savoir, en pressant les élus à respecter leurs engagements »¹⁵⁶⁹.

En janvier 2006 se tient ainsi la première réunion du collectif « Terres fertiles » qui se fixe comme objectif d'inciter les collectivités à concevoir un « *aménagement économe du territoire* », et permettre la mise en place « *d'expérimentations reproductibles* », et travailler avec le Conseil général afin de « *multiplier et conforter les installations dans le cadre des Espaces Naturels Sensibles* », enfin, participer à la création d'une « *cellule de travail régionale* »¹⁵⁷⁰. Mis en place en 2006, ce réseau associatif rassemble des mouvements issus d'horizons divers comme l'explique O.J, dirigeante de « Maltaé », l'une des associations membres :

« Maltaé a été membre fondateur avec la Confédération Paysanne, avec des personnes physiques, avec d'autres associations...(...)...c'est une initiative qui est complètement varoise, et qui se fait appeler le Collectif de défense des terres fertiles du Var. (...) Dans les statuts on a justement dit (...) : 'Attention, de ne pas limiter au territoire varois' parce que le sujet (...) il est partagé par tous les territoires (...) Et le Collectif de défense des terres fertiles du Var a fait des petits, puisque maintenant il y a quatre Collectifs de défense des terres fertiles en région PACA (...) il y en a dans le 13, il y en a un dans le 84 et un dans le 06 »¹⁵⁷¹

Réseau associatif varois à l'origine, le collectif de défense des « Terres fertiles » a ensuite essaimé en région dans d'autres départements, inspiré par la philosophie écologiste «Agir local, penser global ». Toutefois, il est particulièrement implanté dans le département du Var où il rassemble outre la C.P, des groupes divers : AMAP, ATTAC Var, les Verts du Var, diverses associations de sauvegarde de l'environnement, un chercheur de l'INRA¹⁵⁷² et, précise la plaquette, des « *citoyens mobilisés* » et des « *agriculteurs* ». Cet assemblage hétéroclite comprend donc quatre types d'acteurs ayant chacun ses propres revendications : des partis et syndicats défendant une alternative agricole écologique, des

¹⁵⁶⁸ De fait le confinement et la privatisation des discours au sein des instances de gestion des terres est une condition de fonctionnement des pratiques clientélares.

¹⁵⁶⁹ Confédération paysanne du Var « Agir pour la préservation des terres agricoles : c'est urgent », Compte-rendu de la conférence débat organisé par la Confédération paysanne le 5 décembre, à Sainte-Maximin la Sainte Baume, in archives privées, p. 4.

¹⁵⁷⁰ Confédération paysanne du Var, Courrier d'invitation pour la 1ère réunion du collectif « Terres Fertiles », Brignoles le 6 janvier 2006, in archives personnelles. La plaquette du collectif met en avant l'objectif de « convaincre les élus, les décideurs publics et les habitants du Var, de la nécessité de protéger les terres agricoles et fertiles au titre d'une action de développement économique et social du département du Var et de la région. », in La préservation des terres agricoles, une urgence d'utilité publique, p. 2, in archives privées.

¹⁵⁷¹ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 25.

¹⁵⁷² Précisément ; le collectif de défense des terres fertiles comprend parmi ses membres fondateurs : Agribio Var, Alliance Provence, Amap Lune Etoile, Association Malate, Association de Sauvegarde de l'Environnement de l'Esquirol du Pradet.

groupes d'agriculteurs paysans contestants le syndicalisme majoritaire, des associations environnementales défendant la qualité de vie.

Ces dernières, comme l'association « Maltaé » présidée par O.J se mobilisent pour la préservation du foncier agricole principalement au nom de la défense du paysage provençal. Comme l'a analysé Jacques Lolive à propos du TGV Méditerranée, le paysage joue en effet un rôle prépondérant dans la construction d'une cause collective commune entre agriculteurs provençaux et riverains attachés au paysage¹⁵⁷³. C'est le cas également dans le Var, comme l'illustre la trajectoire d'O.J, présidente de l'association Maltaé. Architecte-urbaniste de formation, O.J a obtenu son diplôme d'architecture en 1976 sur les paysages. Son directeur de mémoire étant impliqué dans le mouvement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) créés par la loi du 3 janvier 1977 sur l'Architecture, O.J va participer à leur mise en place en devenant directrice du CAUE de l'Aveyron pendant 10 ans. Cette expérience la sensibilisera à la question du paysage hérité de l'histoire du territoire :

« C'est devant la qualité des paysages que j'ai eu envie de développer plutôt ce métier d'historien du territoire ».

Venue s'installer à Hyères dans les années 1990 pour des raisons personnelles, O.J fonde alors en 1995 « Maltae – mémoire à lire, territoire à l'écoute », association de la loi de 1901, ayant pour but « la mise en valeur culturelle et sociale du territoire par celle de son patrimoine architectural, urbain, environnementale et paysager »¹⁵⁷⁴. Se revendiquant de l'« éducation populaire », cette association, financée essentiellement par les subventions de collectivités territoriales, anime depuis 2003 un réseau européen d'économusées sur la thématique du « patrimoine industriel entre terre et mer » et participe à divers événements (expositions, ateliers, rencontres annuelles sur le paysage) ayant pour objectif de transmettre l'héritage historique des paysages varois¹⁵⁷⁵. La participation de ces experts du paysage au profil diplômé vient ainsi rapprocher le collectif des « Terres fertiles » des associations environnementales comme l'explique O.J :

« Avant il y avait une coupure assez radicale entre environnement et agriculture, on voit qu'elle se resserre par les deux bouts, par les gens de l'agriculture qui ont compris et par les gens de l'environnement qui sont en train de découvrir que l'agriculture c'est aussi une bonne cause, et le dernier colloque de France nature environnement en 2011 (...) qui s'est tenu à Marseille, pour fêter les 30 ans (...) le sujet c'était l'agriculture »¹⁵⁷⁶.

O.J œuvre ainsi au rapprochement du collectif des « Terres fertiles » de l'URVN, réseau régional de France-Nature Environnement dont sont membres les associations de sauvegarde du littoral comme celles de la baie de Cavalaire. Elle a participé à la création au sein de l'URVN d'un groupe de travail

¹⁵⁷³ Jacques Lolive. « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », in *Politix*, vol.X, n°39. Troisième trimestre 1997, p. 119.

¹⁵⁷⁴ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 22.

¹⁵⁷⁵ Elle a ainsi contribué à la réédition des travaux de Pierre Foncin sur les Maures et l'Estérel, géographe vidalien à l'origine d'une territorialité spécifique, les Maures et l'Estérel, interprétée et revendiquée par les associations de sauvegarde du littoral. Voir *infra*, chapitre 6 sur le cas de Pardigon.

¹⁵⁷⁶ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 27.

sur l'agriculture. Ainsi à propos de Pardigon, O.J. milite en faveur de l'installation d'un projet agricole sur la ferme de Pardigon :

« On est très vigilant parce que c'est en plein cœur de la côte des Maures donc on s'est toujours beaucoup battu pour pointer le doigt sur cet enjeu, c'est resté comme ça dans la vacance pendant presque 30 ans et on est très attentif à ce qu'il y ait, même si c'est le Conservatoire du littoral qui maintenant l'a acquis, à ce qu'il y ait un projet agricole. Donc là, il y a le Conservatoire du littoral qui (...) maintenant... s'affiche comme acteur de l'agriculture »¹⁵⁷⁷.

De fait, sans aller jusqu'à l'expérience menée par le Conservatoire de l'exploitation agricole de Quéménès dans le Finistère¹⁵⁷⁸, celui-ci envisage dans son projet d'aménagement du site de Pardigon¹⁵⁷⁹ la remise en état des friches agricoles du domaine viticole. L'association « Maltaé » et le « Collectif des Terres Fertiles du Var » poussent à cette évolution en produisant des études-action et en animant des ateliers sur la question de l'« agriculture littorale ».

Au total, la mise en réseau associatif du collectif des « Terre fertiles » met donc en place un système d'échanges entre des acteurs opérant jusqu'alors dans des domaines d'action séparés, l'environnement et l'agriculture, coalisés autour de la requalification écologiste du foncier agricole.

b) L'institutionnalisation d'une nouvelle organisation foncière paysanne, l'association « Terre de Liens »

Ce réseau associatif coalisé autour de la défense du foncier agricole en PACA va s'investir dans les structures d'un nouveau groupe d'intérêt de niveau national, l'association « Terre de liens », favorisant son institutionnalisation.

La requalification écologique du foncier agricole entreprise par la « coalition de cause » favorise les engagements cumulatifs intersectoriels au croisement des milieux environnementaux et agricoles. On assiste ainsi au développement de véritables « carrières militantes »¹⁵⁸⁰ au service de la cause à l'image de celle d'O.J. présidente de l'association « Maltae ». Après avoir créé l'association « Maltae » en 1995 et participé au développement du collectif des « Terre fertiles » en 2006, O.J va s'impliquer dans les instances régionales de l'association « Terre de liens » en 2010 (voir encadré).

¹⁵⁷⁷ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 27.

¹⁵⁷⁸ Sur cette île de l'archipel de Molène, le Conservatoire a mis à disposition d'un exploitant la ferme remise en état pour gérer le site dont il a fait l'acquisition.

¹⁵⁷⁹ L'acquisition de ce site par le Conservatoire du Littoral est détaillée infra. Voir Chapitre 6.

¹⁵⁸⁰ Olivier Fillieule, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel » Post scriptum, *Revue française de science politique*, 2001/1, vol.LI, pp. 199-215.

Encadré N°26. L'association « Terre de liens »¹⁵⁸¹

L'association « Terre de liens » est une association loi 1901 créée en 2003. Elle se définit comme un mouvement de citoyens ayant comme principal objectif de pérenniser les terres agricoles en leur évitant la spéculation grâce à l'épargne citoyenne. Depuis sa création en 2003, elle a acquis plus de 100 fermes, environ 2 500 ha de terres disséminées à travers la France et procédé à l'installation de 250 fermiers, ou groupe de fermiers avec leur famille. Ils pratiquent culture et élevage selon des méthodes écologiques, respectueuses des équilibres naturels et de la qualité des paysages. La majorité de ces terres a été achetée par la Foncière « Terre de liens », une société qui fait appel à l'épargne collective. Quelques-unes ont été données ou léguées au jeune fonds de dotation de « Terres de liens » et tous les dossiers ont été instruits par l'une des 19 associations régionales regroupant au total 45 salariés et 1700 adhérents.

Ce collectif s'est construit à la convergence de plusieurs mouvements de l'éducation populaire, de l'agriculture biologique, de la finance solidaire et de l'aménagement rural. Ces différents courants ont été mis en relation par Sjoerd Wartena, néerlandais d'origine, installé dans la Drôme à Vachères-en-Quint pour y cultiver 6 hectares de plantes aromatiques bio à usage médicinal. Comme d'autres agriculteurs au profil de néo-ruraux, il est confronté à la difficulté de travailler la terre sans être héritier d'agriculteurs. Ces nouveaux installés, dénommés « Hors Cadre Familial », constituent désormais plus du tiers des installations. Beaucoup se sont lourdement endettés pour acquérir des surfaces de taille plus petite (moitié moindre) et sur une taille économique 2,5 fois inférieure à celle des « repreneurs familiaux ». Revendiquant l'héritage des luttes paysannes du Larzac et inspiré des principes de « L'utopie foncière » d'Edgar Pisani¹⁵⁸², Sjoerd Wartena appartient à un groupe de néo-ruraux qui se rassemblent depuis 1985 dans l'Association RELIER (Réseau d'expérimentation et de liaison des initiatives en espace rural) née des travaux et expérimentations du réseau d'éducation populaire « Peuple et Culture de l'Isère ». En 1998, lors des rencontres nationales du réseau RELIER à Die dans la Drôme, un groupe de réflexion sur les questions foncières animé par Sjoerd Wartena s'organise de façon permanente. Autour de ce groupe vont progressivement s'agréger d'autres forces militantes de la biodynamique, de la finance solidaire (coopérative de la Nouvelle économie fraternelle basée dans la région lyonnaise) et du développement local. René Becker, l'un des fondateurs de « Terre de liens » explique : « Nous avons fédéré des gens qui étaient engagés dans des Groupements Fonciers Agricoles ou des Sociétés Civiles Immobilières un peu partout en France pour élargir leurs bases, des gens qui n'étaient pas habitués à travailler ensemble. Ces diverses expériences ayant montré leurs limites, nous avons compris qu'il fallait passer du militantisme à une action raisonnée et construite. Il y avait un manque de réflexion sur ces sujets au niveau national, mais nous voulions nous intéresser aux solutions concrètes avant de nous intéresser aux évolutions législatives. « Terre de liens » est jeune et apolitique. Nous sommes une force de proposition par l'exemple ».

Le recours à ce répertoire expert et dépolitisé débouche sur la création en 2003 de l'association « Terre de liens » avec comme première action la rédaction d'un guide méthodologique, juridique et financier pour l'accès au foncier. En 2005, les premières antennes territoriales s'installent en Rhône-Alpes et en Ile-de-France. Cinq ans plus tard, elles sont présentes dans la majorité des régions pour assurer l'instruction des dossiers, qu'il s'agisse de l'acquisition des exploitations ou de la préparation des baux de location des terres aux fermiers candidats. En 2007, l'association se dote d'un outil juridique original, une société en commandite par actions, lui permettant de faire appel à l'épargne collective pour acheter partout en France des terres et des exploitations agricoles de type familial. En 2009, « Terres de liens » crée un fonds de dotations habilité à recevoir des dons de fermes et d'argent. En janvier 2012, ce fonds atteint le seuil d'un million d'euros nécessaire pour obtenir la reconnaissance du statut de fondation d'utilité publique sécurisant les financements et bénéficiant d'un certain nombre d'avantages fiscaux. Cette fondation a pour objectif d'enrichir le partenariat institutionnel de « Terre de liens » en lui ouvrant d'une part de nouvelles possibilités de financement par les collectivités territoriales (dons en nature ou subventions d'équipement) et d'autre part en ouvrant son conseil d'administration à un collège institutionnel composé à ce jour de quatre partenaires : l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, la Fédération Nationale des Conseils en Architecture Urbanisme et Environnement, la Fédération des Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels et enfin la Société Française d'Economie Rurale.

¹⁵⁸¹ Cet encadré a été réalisé à partir des deux articles suivants : Marthe de la Taille-Rivero, « Terre de liens, Les jeunes pousses de la culture biologique », *Futuribles*, n°392, janv.-fév. 2013, p. 127 et suivantes et Jean Le Monnier « Terres de liens : histoire de convergence », *Revue Pour*, déc. 2013, n°220, pp. 289 et suivantes.

¹⁵⁸² Edgar Pisani, *Utopie foncière*. Gallimard, Paris, 1977. En 1977, paraît l'Utopie Foncière d'Edgar Pisani. Sous un titre volontairement provocateur, il s'agit, pour cet ancien ministre de l'agriculture (1962-1966) et de l'équipement (1966-1967) sous de Gaulle, de proposer une nouvelle gestion de la terre afin de résoudre les problèmes qui commencent à poindre suite à la réforme de modernisation de l'agriculture française qu'il a largement contribué à mettre en place. En effet, si celle-ci a été efficace par rapport à ses objectifs de relever le niveau de production, afin d'atteindre au moins l'autosuffisance en particulier grâce à une amélioration de la productivité, elle a entraîné la disparition de nombreuses exploitations et avec elle un problème désormais croissant d'accès à la terre pour produire. D'autre part, une hausse constante du prix du foncier apparaît et elle s'auto-entretient, promettant une plus-value toujours plus importante pour les propriétaires à la revente. Face à ces problèmes, après avoir adhéré au Parti Socialiste en 1974, E. Pisani participe à la rédaction du programme de l'Union de la Gauche pour la présidentielle de 1981 sur le volet agricole. Dans l'*Utopie Foncière*, se trouvent réunies ses idées à ce sujet : il propose une analyse approfondie de la question et les lignes générales d'un cadre juridique novateur. Ses propositions seront intégrées au programme du Parti Socialiste pour les élections de 1981. La pièce centrale de ce dispositif est l'Office Foncier, qui aurait eu pour fonction de concilier progressivement droits collectifs sur le territoire et droits d'usage privés. Les difficultés du premier gouvernement de gauche sous la présidence de François Mitterrand avec les représentants des agriculteurs viendront en partie de sa volonté de remettre en cause une cogestion qui ne reconnaissait pas le pluralisme syndical, et donc d'attaquer le monopole de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles. Par ailleurs, le projet des Offices Fonciers était très impopulaire auprès de nombreux agriculteurs, très attachés à leurs prérogatives en matière foncière. Enfin, la situation du marché foncier avait évolué : la situation de pénurie de terres, de concurrence entre les agriculteurs, qui était si forte dans les années 1960, n'existait plus au début des années 1980. Sauf dans quelques régions céréalières, le prix de terres baissait, ainsi que le nombre de candidats à l'installation. En 1982, François Mitterrand lui-même annonça publiquement la renonciation aux Offices Fonciers.

Créée en 2003, l'association « Terres de liens » a pour ambition de couvrir l'ensemble du territoire national par des associations régionales. En 2009, face au succès du mouvement « Terres de liens », les associations locales investies dans le collectif des « Terres fertiles » ont alors souhaité adhérer :

« En région PACA (...) c'est plutôt bottom up (...) ce sont les acteurs... locaux qui œuvraient pour le maintien de l'agriculture qui ont voulu que le réseau Terre de liens national soit représenté et actif, et donc qu'on crée une association régionale PACA Terre de liens »¹⁵⁸³.

O.J dirigeante de « Maltae » et membre active du collectif des « Terres fertiles » assume alors la présidence régionale de en raison de son expérience militante. O.J devient alors une authentique professionnelle, se consacrant pleinement à ses activités associatives. Outre qu'il permet la construction de carrières militantes, le cumul de ces activités associatives donne par ailleurs un avantage stratégique à ces militants en leur permettant de varier les répertoires d'action :

« ... Le fait même de travailler avec plusieurs casquettes dans toutes les structures ça n'a pas été forcément que négatif, parce qu'il y a des gens qui voient ça comme des choses négatives : 'Oh lala on est dans tout alors comment... ça amène de la confusion...' mais en même temps ça permet de mieux travailler les complémentarités, et moi (...) je me suis beaucoup battue à essayer de (...) bien articuler la complémentarité et de clarifier les relations que pouvaient avoir le collectif Terres fertiles et Terre de liens. (...) Alors, Terre de liens PACA c'est régional, les Collectifs terres fertiles sont à l'échelon plus local, sur le terrain, et on voit bien que d'un côté il y en a un qui va essayer d'avancer de manière plus institutionnelle, plus professionnelle, et l'autre va être beaucoup plus sur la bataille, sur le front, hein... »¹⁵⁸⁴.

Le cumul des engagements permet aux militants de mobiliser une gamme variée de répertoires d'actions allant de la contestation au niveau local – via le recours au contentieux – à la gestion au niveau régional. Bien qu'elle soit en partie contestée au motif d'une confusion des genres, l'adhésion à l'organisation « Terres de liens » offre donc un surcroît de ressources aux militants qui leur permettent d'entrer en transaction avec les collectivités locales. Reconnus comme interlocuteurs par les collectivités, les militants bénéficient notamment d'une subvention versée par la Région pour financer un équivalent temps plein dédié à l'instruction des dossiers¹⁵⁸⁵. L'activité militante s'institutionnalise en intégrant un réseau associatif national disposant de 1 700 adhérents et fonctionnant avec 45 salariés :

« Ah oui, c'est très complexe il y a un directoire pour le fonds, un directoire pour la foncière, une association donc composée de manière classique avec un fonctionnement qui vient d'être revu en 2011, puisque à la dernière assemblée générale de 2011 a été votée une réforme statutaire, avec une modification justement de la représentation puisqu'au départ il y avait autant de membres que d'adhérents...(...) Le fond qui est en train de devenir une fondation est national, la foncière est nationale, l'association Terre de liens est nationale, ils regroupent maintenant les associations territoriales...(...) la complexité statutaire est dans la relation qui lie les associations territoriales (...) Terre de liens

¹⁵⁸³ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 5.

¹⁵⁸⁴ Entretien O.J, 30/07/2012, p. 26.

¹⁵⁸⁵ Cette structuration régionale va permettre aux militants d'entrer ainsi en lien avec la collectivité régionale : « Le côté (...) mise en relation... enfin articulation institutionnelle avec la collectivité locale Région n'apparaît qu'à partir du moment où on a structuré l'association régionale et qu'on a déposé des demandes de subventions (...) il y a eu une grande écoute et un grand soutien des élus Verts hein », Entretien O.J, 30/07/2012, p. 12.

PACA est une association mais elle est dans une sorte de lien obligé de dépendance par la signature d'une charte, et par le fait qu'elle est membre avec une cotisation à verser à l'association nationale... »¹⁵⁸⁶.

Cette organisation à plusieurs étages entraîne donc la constitution d'un noyau dur dirigeant¹⁵⁸⁷ ainsi que la standardisation et la professionnalisation des modes d'action avec l'organisation d'un grand nombre de commissions de travail et de jours de formation à destination des salariés. Toutefois si O.J reconnaît l'efficacité de cette professionnalisation, elle en conteste parfois les principes d'action :

« Là je me positionne même un petit peu en situation critique parce que quand j'étais administrateur au niveau national, j'étais souvent celle qui dans les réunions évoquait [cela] en disant : 'Attention la force du militantisme et d'un mouvement associatif c'est justement d'être dans sa différence aussi (...) de ne pas être forcément professionnel'. (...) c'est un leitmotiv qu'on entend dans les milieux associatifs la professionnalisation des associations (...) c'est très important d'avoir un petit recul critique là-dessus, de mettre en débat et de dire : 'Attention, ne perdons pas aussi notre âme et notre force, et tout ce qui a fait l'intérêt de Terre de liens, c'est justement d'être un mouvement associatif avec toute cette richesse (...) ce n'est pas une bureaucratie (...) »¹⁵⁸⁸.

Cette divergence s'est cristallisée dans le projet des Jonquières à Aubagne qui a opposé entre 2011 et 2013 le niveau national de « Terre de liens » au projet, au nom d'une éthique de responsabilité jugeant le prix des terrains trop cher (12€ le mètre carré) et le niveau régional issu du collectif des « Terres fertiles » et attaché à une éthique de conviction considérant au contraire qu'il s'agissait d'une opération emblématique¹⁵⁸⁹. Si le niveau régional l'a finalement emporté, O.J, qui avait porté le projet, a cédé sa place de la présidence régionale en mars 2012, moins de deux ans après l'avoir créé. La professionnalisation est donc au cœur de tensions internes au mouvement entre partisans de son efficacité et ceux qui au contraire attachent plus d'importance à la dimension politique et symbolique du travail effectué. Cette opposition implique également un rapport différent à la terre, les seconds ayant un attachement plus affectif et patrimonial à la terre que les premiers.

Dans tous les cas, cette professionnalisation des pratiques est un processus alimenté par le développement des partenariats institutionnels avec des professionnels du secteur comme la SAFER, désormais impliquée dans la plupart des projets d'acquisitions :

« Ici, si on veut travailler efficacement il vaut mieux avoir de bonnes relations avec la SAFER. (...) Donc les relations sont bonnes. Il y a une sorte de deal qui est passé (...) il a été convenu que tout projet Terre de liens maintenant serait aussi communiqué et il n'y aurait pas des choses qui seraient sans transparence, vous voyez ça devient plus un jeu d'acteurs, un partenariat d'acteurs. (...) On se tient informé, les uns, les autres (...) la logique c'est : groupons les forces et... (...) ...pas de se tirer une balle dans le pied... la SAFER a clairement exprimé son envie que si des projets Terre de liens se faisaient elle serait forcément aussi autour de la table. Son travail c'est beaucoup plus de mettre

¹⁵⁸⁶ Entretien O.J, 30/07/2012, pp. 4-8.

¹⁵⁸⁷ La réforme des statuts est significative de cette évolution oligarchique mise en évidence dans les organisations militantes par Roberto Michels selon la célèbre formule « qui dit organisation dit oligarchie », Roberto Michels, *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 2015, 1^{re} éd 1925.

¹⁵⁸⁸ Entretien O.J, 30/07/2012, pp. 17-18.

¹⁵⁸⁹ Voir sur ce sujet Michel Pech et Diane Giorgis, « Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes. L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA », *Revue Pour*, décembre 2013, pp. 151 et suivantes.

autour de la table un ensemble d'acteurs, et ça c'est la chose importante, au-delà de l'acquisition foncière c'est le projet (...) c'est un métier, c'est une pratique qui s'est professionnalisée assez rapidement »¹⁵⁹⁰.

Cet extrait témoigne de l'interdépendance SAFER – « Terres de liens » et de la construction d'une entente entre les deux acteurs en dépit de leurs histoires opposées. En effet, si les SAFER sont dominés par le syndicalisme majoritaire lié aux héritiers, « Terre de liens » s'inscrit dans le projet d'une agriculture paysanne, composé de néo-ruraux comme le confirme l'enquête statistique menée nationalement par Elsa Pibou auprès des fermiers installés par le mouvement « Terre de liens »¹⁵⁹¹. Bien que les relations aient pu être conflictuelles au début, le développement rapide d'une entente « Terre de liens »-SAFER est significatif de la conversion institutionnelle de l'opérateur foncier historique de la profession agricole face à la création de cette nouvelle foncière paysanne. Confrontés à la segmentation de la profession agricole avec la montée en puissance de l'agriculture paysanne désormais organisée collectivement, les dirigeants des SAFER ont choisi d'accélérer leur conversion pour se positionner en intermédiaire entre la profession agricole historique et le mouvement paysan, souvent soutenu par des collectivités qui y voient des alliés pour infléchir les politiques agricoles vers la poursuite de politiques de développement local.

Processus de sédimentation et de conversion institutionnelle s'alimentent ici, la segmentation du monde agricole accompagnant l'incorporation de nouveaux acteurs jusque-là en marge du système foncier agricole et désormais organisés collectivement. Toutefois, si la rivalité cède progressivement le pas à l'association dans un contexte de déprise du foncier agricole, cela ne doit pas occulter l'importance du processus de politisation de l'action foncière opéré par ce changement.

2.3. Le rôle des élus écologistes dans la politisation de l'action foncière régionale

La transgression des frontières du secteur agricole et environnemental s'inscrit dans un processus de « politisation » de l'action foncière régionale entrepris par des élus régionaux écologistes¹⁵⁹² engagés au niveau national dans un intense travail de légitimation visant à réinterpréter cette catégorie.

¹⁵⁹⁰ Entretien O.J., 30/07/2012, p. 16.

¹⁵⁹¹ Plus jeunes, diplômés d'études supérieures, souvent en couple avec des conjoints n'ayant pas de liens avec le monde agricole, les fermiers de « Terres de liens » ont connu des détours professionnels, c'est-à-dire le passage par d'autres voies professionnelles que strictement agricoles : « (...) l'installation en agriculture est venue marquer la fin d'un parcours – choisie et voulu – mais avant tout fait de détours (...) les fermiers Terre de liens ne sont pas issus de parents-agriculteurs : la plupart d'entre-eux ont des parents exerçant des professions intermédiaires (...) » Elsa Pibou, « Entre continuités et discontinuités : examen et parcours des fermier-e-s de Terre de liens », déc. 2013, *Revue Pour*, n°220, p. 219. Par ailleurs, ils revendiquent des cultures agrobiologiques, notamment maraîchères, sur des exploitations de petite taille, développent des activités autres que strictement agricoles (accueil à la ferme, couveuse d'activité) et pratiquent des modes de commercialisation privilégiant la vente directe ou des circuits courts de type AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne).

¹⁵⁹² Etiquetés EELV-Les Verts.

a) La politisation écologiste de l'action foncière régionale

La mobilisation autour de la requalification écologiste du foncier va entraîner un processus de politisation de l'action foncière caractérisée par une redéfinition des domaines d'action¹⁵⁹³ porté par des militants cumulant les engagements et affaiblissant en contrepartie la position des techniciens.

La politisation de l'action foncière, et plus précisément de l'action foncière agricole, entraîne un affaiblissement de la position des techniciens de la Région. Cette position est exprimée par A.R, chargée de mission en charge du foncier agricole, entre 2009 et 2012, il explique ainsi son départ du poste :

« Rester à ce poste, c'était faire de la politique en quelque sorte, il faut être porté politiquement, tu peux pas rester neutre, technicien dans ce milieu-là où il y a tellement d'intérêts différents ; on est obligé de prendre parti, faire des choix, c'est pas évident. Je ne voulais pas être chargée de mission d'élu »¹⁵⁹⁴.

Cet extrait résume bien la dimension politique du métier de technicien du foncier agricole. Ce décloisonnement entre sphère technique et politique est vécu ici par A.R comme un détournement des finalités de son rôle d'agent des services. La politisation est perçue par A.R comme une transgression par rapport à son rôle de technicienne ce qui amène sa réprobation et *in fine* le départ de son poste. Cette attitude vis-à-vis de la dimension politique de son métier nécessite de revenir sur sa trajectoire.

A.R fait partie d'une génération de jeunes diplômés de la fonction publique territoriale ayant eu une formation universitaire¹⁵⁹⁵ et pratique aux métiers du foncier. Diplômée du Master 2 de Droit de l'urbanisme et de l'immobilier de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, A.R. réalise dans ce cadre un stage au Centre d'Etude Technique de l'Équipement (CETE) Méditerranée où elle contribue à la réalisation du volet foncier du contrat d'agglomération du Pays d'Aix, le CETE étant le prestataire de la Communauté d'Agglomération. Cette première expérience en matière de stratégies foncières l'incite à réaliser son mémoire de fin d'étude sur le même sujet et entamer des missions ponctuelles liées aux problématiques foncières régionales :

« C'est pour ça qu'après j'ai fait mon mémoire sur la maîtrise foncière par les intercommunalités (...) et puis après, j'étais vacataire donc je faisais des missions ponctuelles au CETE sur un document de synthèse que j'ai fait sur les 8 Etudes foncières, après sur des petites [missions] ponctuellement quoi... »¹⁵⁹⁶.

¹⁵⁹³ On entend ici la politisation au sens attribué par Jacques Lagroye c'est-à-dire comme un processus de « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités », Jacques Lagroye in *La politisation* (dir), *op.cit.*

¹⁵⁹⁴ Off-Entretien A.R, 27/11/2012.

¹⁵⁹⁵ A.R appartient à cette nouvelle génération de techniciens territoriaux diplômé et lauréate de concours administratifs tranche avec les profils des générations précédentes généralement recrutées sur la base de proximités relationnelles comme le montre Emilie Biland. Voir : Emilie Biland, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011/4 n°96, pp. 17-37.

¹⁵⁹⁶ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 36.

Ces missions lui permettent d'entrer en contact avec la communauté professionnelle de l'urbanisme et du foncier et de décrocher un poste de contractuel à l'EPF PACA en 2006 où elle exerce les fonctions de chargée d'opération dans les Alpes-Maritimes et les Alpes-de-Haute Provence jusqu'en 2009. Lauréate du concours d'Attaché Territoriale, elle rejoint alors les services de la Région, motivée par la perspective de ne pas perdre le bénéfice du concours et, à terme, d'une carrière administrative. Elle intègre la Direction de l'Environnement, du Développement durable et de l'Agriculture, au service en charge de l'agriculture qui souhaite alors développer un cadre d'intervention sur le foncier agricole, cette question n'étant plus traitée par le service foncier depuis l'abandon des dispositifs d'aide au foncier agricole à l'arrivée de Jean-Claude Gaudin à la présidence de la Région en 1986 :

« L'ambition de la direction et des élus c'était d'arriver à sortir un dispositif cadré sur le foncier agricole, parce que il y avait des aides un peu tous azimut, ponctuelles et qu'il manquait un cadre (...) on m'avait donné comme mission d'arriver à sortir une délibération-cadre qui permettait d'agir pour sauvegarder les terrains agricoles de la région, pour les maintenir »¹⁵⁹⁷.

Pourtant, en dépit de cette feuille de route et de cette volonté politique consensuelle, A.R va se heurter à des rivalités politiques internes à la Région liées aux conflits syndicaux du monde agricole.

En effet, à la suite des élections régionales de 2010, les élus EELV revendiquent la Vice- présidence du foncier. A.A, maire de Mouans-Sartoux et conseiller régional souhaite alors cette délégation essentiellement pour développer les dispositifs sur le foncier agricole comme il l'explique :

« J'ai demandé à Vauzelle, je lui ai dit : 'J'aimerais bien travailler pour le foncier agricole, parce que je vois comment ça se passe chez moi'. Donc il m'a nommé Vice-Président, et il m'a nommé responsable du foncier agricole, en plus des HLM et autres choses »¹⁵⁹⁸.

La conception de la délégation est contenue entièrement dans cet extrait qui résume son intérêt pour le foncier agricole et inversement son manque d'enthousiasme pour le reste de sa délégation caractérisé comme les « *HLM et autres choses* ». Toutefois cette délégation sur le foncier agricole est en réalité partagée avec son collègue Vice-Président PS en charge de l'agriculture J-L.J, comme l'explique A.R en charge du suivi technique du sujet :

« Ils ont tous les deux la délégation du foncier agricole sur leur lettre de mission, moi je les ai, leur lettre de mission (...) du Président, on me les avait données à l'époque parce que justement j'avais besoin moi de cette lisibilité politique parce que j'avais des commandes des deux, et que ma directrice relayait un peu les deux mais du coup on m'a donné les lettres de mission en me disant : 'Les deux sont investis' »¹⁵⁹⁹.

L'investissement paradoxal des deux élus par le Président de Région traduit la conflictualité du sujet au sein de la majorité qui cristallise des oppositions syndicales qui débordent très largement le champ politique. Deux réseaux et deux visions du foncier agricole s'opposent entre les deux Vice-

¹⁵⁹⁷ Entretien A.R, 27/11/2012, pp. 15-16.

¹⁵⁹⁸ Entretien A.A, 10/04/2012, p. 15.

¹⁵⁹⁹ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 16.

Présidents, un socialiste et un écologiste. Si A.A est lié par son origine sociale au milieu agricole et par son engagement écologiste très proche du mouvement de l'agriculture paysanne, en revanche J-L.J est un ancien technicien du service agricole et forestier de la Région familial des syndicats majoritaires, la profession agricole étant encore importante dans son ancrage local vauclusien¹⁶⁰⁰. L'élaboration et la mise en place de la délibération sur le foncier agricole adoptée en 2011 et portée par A.A va alors susciter une intense rivalité entre délégations comme l'explique A.R :

« Les deux chargés de missions d'élus étaient intéressés pour aussi travailler sur la délibération, chacun voulait porter ses idées, il n'y avait pas la même vision non plus, A.A avait plus une vision d'aménagement du territoire et de sauvegarde des terrains agricoles pour les agriculteurs, mais pour le maintien de l'agriculture locale dans les territoires (...) J-L.J c'est maintenir l'agriculture mais pour les agriculteurs, pour leur activité économique aussi... »¹⁶⁰¹.

Cette situation aiguise la conflictualité entre deux visions du foncier agricole liées à deux groupes de soutiens syndicaux et professionnels : si J-L.J est proche des producteurs agricoles de la FNSEA qui domine les SAFER, ou les Chambres d'agriculture, en revanche A.A soutient les positions de la Confédération paysanne et de la cause des « Terres Fertiles ».

Il y a donc un continuum entre opposition syndicale et politique, qui déstabilise d'autant plus A.R qu'étant issue du monde professionnel du foncier-urbanisme ne possède pas les codes nécessaires pour traduire ces oppositions¹⁶⁰² :

« Moi je n'étais pas issue de ce milieu-là, je n'avais pas la culture de l'agriculture, j'avais besoin de m'imprégner moi aussi de leurs problématiques, de leurs problèmes, de leurs manières de fonctionner, de leurs réflexions, enfin, de ne pas voir les agriculteurs comme des propriétaires fonciers (...) [qui] faisaient de la rétention quoi, ce n'est pas que ça les agriculteurs (...) c'est aussi ils ne trouvent pas de terrains abordables, si ils ne sont pas issus d'une famille d'agriculteurs c'est très compliqué de s'installer... enfin il y a tout ça aussi qu'on n'a pas, il y a deux cultures différentes qu'il faut arriver à intégrer pour résoudre le problème »¹⁶⁰³.

Ce parcours de juriste-urbaniste la marginalise donc car elle n'est pas familiarisée aux problèmes du secteur agricole qui en retour ne la reconnaît pas comme une interlocutrice légitime. A.R se trouve donc au milieu de rapports de force multiples confrontée à des jeux d'acteurs dont les logiques lui échappent parfois comme elle le reconnaît à sa manière :

¹⁶⁰⁰ J-L.J est maire d'une commune du Sud du Lubéron appartenant au Parc naturel éponyme.

¹⁶⁰¹ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 17. Cette appréciation est largement répandue dans les services de la Région. Ainsi, F.C, chef du service foncier habitat urbanisme, résume-t-il cette opposition : « ce qui oppose un peu J-L.J à A.A, c'est que A.A c'est un écolo donc il va être on va dire plutôt porté sur la confédération paysanne, J-L.J lui c'est FNSEA, enfin il est plus dans les réseaux des producteurs agricoles, des syndicats agricoles, donc c'est vrai qu'il y a deux traditions politiques », Entretien F.C, 17/7/2012, p. 18.

¹⁶⁰² Cette socialisation différente se retrouve dans les magazines professionnels. Ainsi A.R, formée aux études foncières est une lectrice assidue de la revue Etudes Foncières qu'elle essaie d'introduire auprès de ses interlocuteurs sans succès : « comme j'avais la culture de travailler avec l'ADEF à l'EPF j'ai essayé d'introduire un peu l'ADEF moi mais ça n'a pas...(...) Parce qu'ils sont plus identifiés urbains pour le milieu agricole que agricoles quoi », Entretien A.R, 27/11/2012, p. 24. De fait, l'ADEF est perçue comme une « corporation d'urbaniste » de la part de M.L, le directeur opérationnel et développement de la SAFER, Entretien M.L, 12/07/2012, p. 35.

¹⁶⁰³ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 28.

« Ce sont des secteurs complètement différents sur le logement les acteurs ne sont pas les mêmes, ils travaillent mieux ensemble moi je dirais chacun sait ce qu'il fait, dans le logement (...) on est moins cloisonné je dirais (...) les promoteurs et les bailleurs (...) se comprennent quand même (...) [dans le foncier agricole] entre la SAFER et le Conservatoire du Littoral ils se parlent jamais... »¹⁶⁰⁴.

A.R se trouve prise au milieu d'oppositions politiques qui la dépassent, ce qui fragilise sa position. De ce point de vue, il est significatif que son remplaçant en 2012 soit issu de la SAFER PACA et donc rompu à la connaissance de la profession agricole ce qui a permis de stabiliser la position du service développement agricole et forêt vis-à-vis du service foncier et d'ajuster techniquement les rôles de chacun au bénéfice d'un profil proche des syndicats majoritaires.

Toutefois, cet ajustement a été difficile à trouver pour A.R lorsque la Vice-Présidente au foncier a sorti une délibération sur le foncier agricole. Sa marge d'action s'est alors trouvée marginalisée, reléguée au rang de simple spectatrice comme elle l'explique :

« Eux [le service foncier] ils sortaient une délibération et (...) A.A voulait afficher une intervention sur le foncier agricole. Moi ils me l'ont fait lire, ils m'ont demandé ce que j'en pensais, etc. on en a discuté, en off, en technique hein, et tout ça, mais bon après chaque...(...) V.P voulait afficher son intervention sur le foncier agricole, chacun avait légitimité à travailler dessus quoi, donc chacun pouvait sortir des dispositifs, c'était un peu ça quoi, c'était le premier qui tire a gagné (rires) »¹⁶⁰⁵.

Suite aux élections régionales de 2010, en l'absence d'arbitrage présidentiel, les délégations floues du Président organisent donc une concurrence autour de l'élaboration de la délibération-cadre qui va cristalliser les conflits. Confrontée à cette incertitude politique, A.R essaye donc d'ajuster sa position par des pratiques informelles d'échange avec les agents du service foncier. Toutefois, cette situation est inconfortable, A.R est souvent convoquée directement par son Directeur Général Adjoint des Services¹⁶⁰⁶, pour tenter de bricoler des accommodements politiques. Cette situation de politisation de son activité administrative va rapidement lui devenir insupportable, étant vécue comme un détournement de sa position de technicienne¹⁶⁰⁷ ce qui se traduira par son départ du service en 2012 à la faveur d'un congé maternité.

Toutefois, si cette politisation occasionne un conflit de rôle pour A.R, elle est vécue au contraire comme un dépassement pour d'autres acteurs issus du monde de l'agriculture paysanne. Ainsi à l'opposé de la trajectoire d'A.R l'on peut citer celle d'un autre chargé de mission, P.F, qui va au contraire vivre cette politisation comme une prise de conscience politique résultant d'un engagement professionnel et syndical. Maraîcher biologique implanté dans l'ouest du département des Alpes-Maritimes où il est installé depuis 1984, P F peut être caractérisé comme un « néo-rural » au parcours ambivalent. Sa

¹⁶⁰⁴ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 33.

¹⁶⁰⁵ Entretien A.R, 27/11/2012, pp. 27-28.

¹⁶⁰⁶ Il ne s'agit pas de son supérieur hiérarchique direct mais de ce qu'en langage interne, l'on désigne par son N+3 c'est-à-dire trois rangs hiérarchiques au-dessus en lien avec le directeur général des services et le cabinet du Président.

¹⁶⁰⁷ Sans doute cette frustration est liée à son expérience passée à l'EPF qui est mise en balance avec cette situation. A.R dit ainsi à plusieurs reprises au cours de son entretien avoir quitté l'EPF à regret, en raison du manque de perspective de carrière au sein de l'agence foncière et de l'opportunité que représentait la réussite du concours d'attaché territorial en termes de carrière administrative.

trajectoire est ainsi restituée par Samak Madlyne : « À la fois héritier d'un terrain agricole familial (ses grands-parents et son oncle étaient éleveurs) et fils d'un cheminot et d'une institutrice, il a, après l'obtention de son baccalauréat général, commencé plusieurs parcours universitaires (faculté de mathématiques, classe préparatoire pour entrer dans une école de géomètre) sans jamais les finaliser. Il a ensuite sauté le pas du « retour à la terre », en suivant une formation d'éleveur puis en s'installant comme maraîcher sur le terrain familial. Au bout d'un parcours d'installation semé d'embûches, il a commencé à multiplier les engagements militants, au sein des groupements d'agriculteurs biologiques d'abord – à l'échelle départementale (CIVAM), puis régionale, puis nationale (allant jusqu'au poste d'administrateur de la Fédération nationale de l'agriculture biologique) – puis de l'association Terre de Liens et enfin tout récemment de la formation politique Europe Ecologie-Les Verts, lors des élections régionales de 2010 »¹⁶⁰⁸. A cette carrière, s'ajoute un passage comme chargé de mission à la Région que détaille A.R :

« P.F (...) est plus à l'articulation avec les agriculteurs, les élus, ...le travail de terrain, en souterrain justement, c'est plus lui quand même. [Il était] chargé de mission d'A.A à un moment (...) à la Région (...) quand moi j'y étais, en même temps, il était chargé de mission au foncier agricole, on y était tous les deux (...) A.A a voulu qu'il travaille auprès de lui parce qu'effectivement c'est une personne ressource sur le foncier agricole pour la Région hein, ça c'est clair. Et il est parti après il est impliqué politiquement, oui, justement quand on fait cette convention [avec « Terre de liens »] il y a eu un problème important parce que si il était lui salarié Région (...) il était administrateur de l'association et (...) moi j'étais en train de faire de mon côté la convention Région... enfin ça a été un... compliqué quoi »¹⁶⁰⁹.

Ici la politisation est envisagée comme un dépassement des limites et permet la transgression des frontières entre activités professionnelles, associatives et politiques au risque d'un conflit d'intérêt qui conduit *in fine* P.F à quitter ses fonctions de chargé de mission. Ce profil fait de lui un entrepreneur de médiation entre plusieurs milieux d'action. De fait, les interlocuteurs rencontrés ont tous souligné son rôle d'intermédiaire, notamment pour œuvrer au rapprochement des points de vue entre SAFER et « Terres de liens », ou encore entre élus locaux pour la construction de projets agrobiologiques. Son parcours se rapproche ainsi de celui du délégué du Conservatoire du Littoral C.D, c'est-à-dire de celui d'un « technotable » de l'action foncière écologique cumulant les engagements.

Au total, la transgression des frontières entre environnement et agriculture portée par la coalition du foncier écologique s'accompagne donc d'une remise en cause des frontières d'activités entre action professionnelle, syndicale, administrative et politique vécue différemment selon les parcours des acteurs, soit sous le registre du détournement conduisant au retrait technicien, soit sous celui du dépassement contribuant à la notabilisation et à l'élargissement de la capacité d'action des militants de la requalification écologique du foncier.

¹⁶⁰⁸ Madlyne Samak, « Quand la 'bio' rebat les cartes de la représentation des agriculteurs » L'institutionnalisation de l'agriculture biologique dans les Alpes-Maritimes, *Politix*, 2013/3 n°103, pp. 125-148. Le parcours de ce militant est reconstitué en grande partie à partir du travail effectué par cet auteur sur l'agriculture biologique dans les Alpes-Maritimes.

¹⁶⁰⁹ Entretien A.R, 27/11/2012, p. 31.

b) La conversion écologique d'une catégorie d'action

A partir de 2010, la politisation de l'action foncière, sous l'influence des élus régionaux EELV qui l'investissent va entraîner une redéfinition du périmètre de cette catégorie d'action publique régionale.

La requalification écologique du foncier entreprise par la « coalition de cause » associée à la défense des « Terres fertiles » entretient par de nombreux liens avec l'écologie politique. Les carrières militantes cumulatives de ces entrepreneurs associatifs favorisent des allers-retours avec les élus écologistes qui vont investir cette catégorie d'action foncière régionale. Dans de multiples configurations territoriales marquées par des oppositions entre coalition de croissance de l'économie résidentielle et coalition de cause environnementale, les conflits d'usage fonciers vont cristalliser les engagements militants dans des associations locales pour la sauvegarde de sites naturels et agricoles. Ces engagements associatifs vont parfois se cumuler avec des engagements dans l'écologie politique, mettant la question à l'agenda du Conseil régional où les écologistes disposent d'une audience plus large que dans les arènes locales en raison d'un mode de scrutin proportionnel qui leur est plus favorable. Les élections régionales de 2010, caractérisées par le score relativement élevé de la liste EELV au premier tour (10,92 % des voix en PACA), permettent aux écologistes de négocier au second tour leur ralliement à la liste socialiste du président sortant, en contre-partie de certains portefeuilles qu'ils convoitent. Parmi ceux-ci, la Vice-présidence déléguée au foncier fait partie des postes les plus convoités par la liste EELV. Plusieurs candidats de la liste EELV manifestent leur intérêt pour ce poste, à l'image de C.D, ancien délégué du Conservatoire du Littoral ayant rejoint la liste en 2010 :

« J'aurais bien aimé l'avoir, mais à partir du moment où ça a été rattaché à une vice-présidence, une vice-présidence lourde, logement foncier habitat, bon ce n'était pas pour moi quoi. Il y aurait eu une délégation foncier, enfin une délégation simple oui (...) J'espérais un peu ça, oui. (...) Je ne suis pas du tout spécialiste des thématiques foncier, logement social, qui est quand même la thématique prioritaire (...) celle qui est la plus importante et c'est pour ça que lorsque c'était avec logement, habitat, tout ça, je me suis désisté assez rapidement (...) j'aurais bien aimé (...) mettre en place une politique d'effort du foncier agricole »¹⁶¹⁰.

Le cadrage de la délégation foncière prioritairement sur le logement et l'habitat va donc décourager C.D intéressé par une délégation plus resserrée sur le foncier agricole. C'est également la volonté d'A.A, élu EELV, qui hérite *in fine* de la vice-présidence du foncier. Pour lui la question du foncier agricole est prioritaire comme en témoigne la répartition des délégations au sein de la vice-présidence. A.A s'adjoit en effet une élue déléguée EELV, C.C, à qui il confie la partie la plus conséquente de sa délégation en matière d'habitat et de logement. Il se réserve en revanche directement la partie relative au foncier agricole qu'il investit prioritairement et où il se retrouve en concurrence avec J-L.J, le Vice-Président socialiste chargé des finances, de l'agriculture et de la forêt. C'est pourquoi il recrute comme chargé de mission foncier agricole P.F, agriculteur maralpin au profil néo-rural, dirigeant de Terre de liens en

¹⁶¹⁰ Entretien C.D, 17/07/2012, pp. 34-35.

PACA et candidat non-élu sur les listes d'EELV aux élections régionales de 2010. Cette répartition du portefeuille foncier et la constitution de l'équipe de la délégation informe sur la manière dont les élus écologistes perçoivent la question foncière : ils témoignent d'une requalification écologique de la catégorie foncière où la question du foncier agricole prime la question du foncier habitat.

Cette entreprise de conversion écologiste de la question foncière s'accompagne au niveau national d'un intense travail de légitimation de cette nouvelle catégorisation au sein d'arènes institutionnelles. Deux catégories d'acteurs vont entreprendre ce type de travail cognitif sur le foncier agricole.

Des représentants de la profession agricole tout d'abord désireux d'élargir le champ de leur action pour obtenir un surcroît de légitimité et de ressources. On peut citer à ce titre la Commission Nationale sur le Foncier de la FNSEA centrée sur les questions littorales dont fait partie M.L, le directeur opérationnel de la SAFER PACA qui loue la contribution de cette instance au décloisonnement de la question foncière au sein des instances du syndicat agricole majoritaire :

« C'est le groupe foncier national de la FNSEA mais qui est présidé par une nana qui est super et qui est agricultrice dans la Manche, une animatrice qui est complètement déjantée et qui est extraordinairement intelligente. (...) Et qui a osé, à la FNSEA, pour causer, faire venir des collectivités et le Conservatoire du Littoral »¹⁶¹¹.

En creux de ces propos, l'on mesure cependant la faible ouverture de l'arène syndicale et la nécessité par conséquent pour les cadres des SAFER de disposer d'autres lieux de concertation. C'est sans doute la raison qui explique pourquoi les cadres nationaux du mouvement des SAFER ont également entrepris de se rapprocher des dirigeants des EPF par l'intermédiaire de l'ADEF en créant en 2012 un groupe de travail SAFER/EPF qui se justifie ainsi :

« Le foncier n'a pas de frontières, le développement économique a besoin de foncier urbanisable. Ce qui peut conduire à une consommation excessive du foncier agricole et naturel alors que l'aménagement durable ainsi qu'une préservation de l'environnement exigent la protection des espaces de production agricole notamment dans les espaces périurbains. Or, le législateur n'a pas défini les champs de compétence des deux organismes sur les territoires où les usages sont ou peuvent devenir conflictuels. Par ailleurs, les différentes politiques publiques à destination du développement urbain, de l'activité agricole ou de la préservation de l'environnement peuvent elles-mêmes se trouver en contradiction sur un même territoire, nécessitant des instances de médiation et d'arbitrage. Les SAFER et les EPF risquaient ainsi de se retrouver sur une 'pente' naturelle de frictions, voire d'oppositions, préjudiciable dans tous les cas à leur vocation respective et à l'intérêt général bien compris. Ces difficultés, déjà observées ou à venir, ont suscité le besoin d'une concertation »¹⁶¹².

L'objectif affiché de ce groupe est donc là aussi de requalifier la catégorie foncière en dépassant les frontières des territoires professionnels en s'appuyant sur la justification de la cité écologique et l'ennoblissement du développement durable.

A côté de ces démarches stratégistes portées par des professionnels du monde agricole, un second type de catégories d'acteurs se mobilise au sein d'autres arènes. Il s'agit d'un groupe de Conseillers régionaux

¹⁶¹¹ Entretien M.L, 12/07/2012, p. 21.

¹⁶¹² Communiqué de presse de la FN SAFER, Paris, le 5 juillet 2012, « SAFER et EPF : concertation et complémentarité ».

écologistes investis dans la question foncière qui vont constituer un groupe de travail foncier à l'Association des Régions de France (ARF) afin de structurer les débats sur le sujet. Ce groupe est animé par Gérard Leras, conseiller régional EELV en charge de la délégation spéciale à la politique foncière de la Région Rhône-Alpes, qui explique ainsi son ambition dans un article militant publié dans la revue « Pour » :

« Faire en sorte que l'espace agricole et naturel cesse d'être le simple reste de ce que habitat, industrie, logistique, commerce et services publics ne consomment pas. Avec d'autres, l'Association des Régions de France (ARF) dont je pilote le groupe de travail sur le foncier s'efforce, en vain pour le moment, de faire inverser la règle (...) »¹⁶¹³.

Le titre de son article qui assimile le foncier à un bien commun résume l'argumentaire principal de cette requalification écologique qui mobilise une « grandeur de référence »¹⁶¹⁴ différente de celle de développeurs et des études foncières: le foncier comme bien commun mobilisé dans une construction identitaire paysanne s'oppose à la fois au foncier comme bien marchand des « coalitions de croissance »¹⁶¹⁵ et au foncier comme support d'urbanisation des urbanistes. Cette requalification du foncier circule au sein de ces arènes et finit par imposer une définition issue des militants du foncier écologiste qui l'assimile à la notion de « bien commun »¹⁶¹⁶, à l'image de celle donnée par C.D :

« [le foncier] c'est le support des activités humaines mais c'est aussi notre patrimoine naturel, notre réservoir de biodiversité, notre assurance pour l'avenir, voilà, il ne faut pas gaspiller le foncier donc il faut lutter contre l'étalement urbain, il faut lutter contre les zones d'activité »¹⁶¹⁷.

Cette structuration écologiste témoigne de la politisation du débat sur le foncier en régions et du travail de légitimation entrepris par les élus EELV au niveau national.

Ces deux types d'acteurs – militants écologistes et professionnels agricoles – font converger leur travail de catégorisation du foncier. Gérard Leras a ainsi participé activement pendant neuf mois, entre janvier 2013 et septembre 2013, à une concertation entre la Fédération Nationale des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (FN SAFER regroupant les SAFER de France) et le groupe de travail foncier de l'ARF afin « d'améliorer les relations de partenariat entre les Régions et les SAFER »¹⁶¹⁸. *In fine*, cet intense travail de justification entrepris par des politiques et des non politiques peut donc s'analyser comme un processus de réinterprétation de la catégorie foncière

¹⁶¹³ Gérard Leras, Le Foncier en Rhône-Alpes : une stratégie politique pour un bien commun, Revue Pour déc. 2013 n°220, p. 199.

¹⁶¹⁴ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991

¹⁶¹⁵ Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol.LXXXII, n°2, 1976.

¹⁶¹⁶ Cette conception du foncier comme bien commun mobilise également des travaux scientifiques. L'on peut les travaux de l'économiste américaine néo-institutionnaliste, Elinor Ostrom, prix Nobel d'Economie en 2009, qui porte sur les modalités de gestion collective de bien communs. Voir notamment Elinor Ostrom, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

¹⁶¹⁷ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 36.

¹⁶¹⁸ ARF-FN SAFER, « Pour renforcer la politique foncière d'aménagement rural et d'installations agricoles : le partenariat Région SAFER », p. 1, 3 octobre 2013, in archives personnelles.

légitimant la réorientation de l'action foncière des Régions sur des problématiques rurales grâce à une nouvelle alliance avec le milieu agricole des SAFER¹⁶¹⁹.

3. Les effets relationnels d'un nouveau savoir de gouvernement, les études foncières

Les usages stratégiques de l'expertise foncière provoquent dans la longue durée des effets d'ordre relationnels qui institutionnalisent cette expertise externe en « savoir de gouvernement »¹⁶²⁰. Il s'agit de marquer par-là le processus d'intégration de l'expertise des études foncières au sein des pratiques administratives régionales qui vont en indigénéiser l'usage au cours d'échanges entre services et échelons institutionnels. La démarche de recherche ici adoptée consiste donc en une analyse « micro » des formes de mobilisation des différents savoirs au sein de l'action administrative, en tant que « processus de production, d'apprentissage et de transformation des rôles de gouvernement »¹⁶²¹.

Pour cela, on reviendra en premier lieu sur l'économie générale des rapports de force bureaucratique au sein de l'institution régionale dans le champ de l'aménagement du territoire pour mieux mesurer l'élargissement des prérogatives du Service Foncier que permet cette requalification experte par la définition d'un nouveau registre d'action foncière (1). En second lieu, on montera comment cette mobilisation des études foncières alimente des dispositifs de gouvernance de nature cognitive, instrumentale et technique permettant l'apprentissage et la circulation de diagnostics, normes professionnelles, pratiques et standards au sein de l'espace régional, imprimant un contenu substantiel à cette nouvelle catégorie d'action régionale (2).

3.1. Un nouveau registre d'action foncière élargissant les prérogatives des techniciens

L'autonomisation des cadres intermédiaires va leur permettre d'élargir leurs prérogatives d'action comme en témoigne le développement du champ d'action du Service Foncier de la Région. Il s'agit donc ici de saisir le changement organisationnel introduit par le recours au savoir des études foncières en empruntant librement à Thierry Berthet la notion de « registre d'action publique »¹⁶²². D'inspiration néo-institutionnaliste, cette construction analytique agrège dans un même schéma les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales en appréhendant le degré

¹⁶¹⁹ L'on peut notamment citer la politique foncière menée en région Rhône-Alpes sous l'impulsion de Gérard Leras mais aussi en Aquitaine et en Auvergne. Voir ADEF, *Politiques et actions foncière des régions. Outil et moyens*, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2010, pp. 6-7. Il s'agit d'un document synthétique commandé à l'ADEF par le service foncier de la Région PACA présentant les grands axes d'intervention des politiques foncières des Régions. Ce document témoigne de rôle joué par l'ADEF dans la circulation des bonnes pratiques entre Régions.

¹⁶²⁰ La notion de savoir de gouvernement s'inscrit dans la lignée des travaux de Michel Foucault sur les relations entre savoir et pouvoir qui parle pour sa part de science de gouvernement. Toutefois, compte tenu de sa non-reconnaissance académique, la notion de savoir mobilisée nous semble plus adaptée au savoir des études foncières. Voir sur la distinction : Renaud Payre et Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, Paris 2013, p. 67.

¹⁶²¹ Bongrand Philippe et alii, « Introduction », *Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « Politique, Gouvernement et action publique*, 2012/4, n°4, pp. 7-20, p. 14.

¹⁶²² Thierry Berthet, « La régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Coll. Recherche, 2011.

d'institutionnalisation du changement à partir de sa diffusion au sein de chacune de ces composantes. On constatera ainsi que le recours au savoir des études foncières est à l'origine d'une nouvelle représentation du travail public régional reposant sur la diffusion d'un nouveau type d'instrumentation débouchant *in fine* sur une nouvelle organisation du service, source de tensions au sein de l'institution régionale.

a) La production d'un nouveau référentiel métier

Le recours aux études foncières va modifier les représentations attachées au rôle du Service Foncier et au métier de chargé de mission. C'est ce basculement que retrace ici P.L., alors chef du Service Foncier :

« Dès la mise en place des stratégies foncières on est à la fois dans l'amont et complètement dans l'aval avec l'EPF qui est saisi par la commune d'acheter tel terrain pour faire du logement social (...) donc on remonte tout de suite à quelle est la logique globale de ça ? (...) ce qui nous a beaucoup aidé évidemment c'est toutes les études foncières qu'on a faites particulièrement celles sur l'habitat parce que l'Etat avait déjà perdu en grande partie la maîtrise intellectuelle de (...) typologie de logement où et comment etc. ? Et donc ces études sont quand même menées réellement en partenariat avec l'Etat et plein d'opérateurs (...) il y avait des COPIL de trente quarante personnes systématiquement, du coup il y a un tas d'implications secondaires. Par exemple, à partir de 2005 on est invité à la réunion presque mensuelle de la DRE qui donne des consignes, qui donne l'argent de l'Etat, qui arbitre et des DDE et donc ce 'Club habitat' progressivement (...) on va y être invité permanent (...) je vais faire restituer les études Taieb, ou les études stratégies foncières etc. »¹⁶²³.

Les études foncières ouvrent donc au Service Foncier des scènes institutionnelles dont il était tenu jusqu'alors à l'écart. Cette insertion dans les dispositifs étatiques est vécue comme une reconnaissance professionnelle du service par les administrations déconcentrées de l'Etat et au-delà par les professionnels du secteur comme l'EPF.

Cette professionnalisation est obtenue à la faveur d'un renouvellement des équipes mené par P.L. qui va redéfinir le référentiel professionnel du métier de chargé de mission au sein du service :

« Le Service Foncier se transforme en Service Foncier Urbanisme et j'obtiens des renforts. On devait quand même être 8 à l'époque. Et donc les renforts on les a eus par recrutements, on a eu M.P. que j'avais fauchée à Aubagne, V.V. que j'avais recrutée en direct, de Toulouse, S.H. était déjà arrivée (...) il y a eu un effet d'entraînement c'est-à-dire qu'un service qui marche, qui est intelligent, les gens se sentent de faire des choses intelligentes, avec notamment le repositionnement du travail sur les SCOT, les ateliers des agglos et tout ça, le service il attire, il y a eu des mouvements sortie, entrée (...) tous ces gens-là ils étaient tous du niveau ingénieur orienté habitat, orienté urbanisme. Et ce service il a continué à augmenter (...) ce sont de jeunes profils d'ingénieurs, passionnés par l'urbanisme (...) Et donc après ça fait des équipes qui ont une culture professionnelle, qui aiment travailler ensemble »¹⁶²⁴.

Ce changement de « culture professionnelle » rejoint ici les analyses faites par E. Bilan sur la fonction publique territoriale¹⁶²⁵. On constate ici un renouvellement générationnel des cadres du service suite à un recrutement spécialisé, basé sur des critères universitaires et des carrières mobiles.

¹⁶²³ Entretien P.L., 20/12/2011, p. 2.

¹⁶²⁴ Entretien P.L., 06/06/2012, pp. 1-2.

¹⁶²⁵ Emilie Biland, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n°96, 2011/4.

Ce changement de profil se traduit par un positionnement différent vis-à-vis du lien entre engagement politique et activité professionnelle puisque si la plupart se revendiquent de gauche, ils entretiennent, comme P.L, des rapports distanciés avec les élus, s'engageant dans des causes participatives (membres d'AMAP, syndicalisme...). Ce changement dans le modèle de recrutement se traduit par une référence marquée à la figure de l'Urbaniste, promue comme modèle professionnel de référence. Au-delà du changement performatif du nom du service, cette référence professionnelle irrigue les représentations des agents, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec S.H :

« Avec cette montée en puissance de la politique foncière régionale on s'est davantage orienté vers le métier d'urbanisme carrément qui nous été reconnu c'est comme ça que de Service Foncier on est devenu Service Foncier et Urbanisme (...) D'une politique foncière régionale la compétence urbanisme nous a été reconnue [en] 2004, 2005 (...) donc ça a une signification quand même ! »¹⁶²⁶.

Si pour S.H cette montée en compétence s'est réalisée grâce à une formation dispensée par le CNFPT, cette évolution liée aux études foncières a permis à certains cadres d'obtenir la reconnaissance de la qualité d'Urbaniste :

« La reconnaissance d'urbaniste que [A.R, Directrice de l'aménagement] a eu (...) devant la Société Française d'Urbaniste c'est grâce à l'appel à projet stratégie foncière qu'elle l'a eue (...) c'est comme ça qu'elle est devenue urbaniste officiellement (...) elle a eu la qualité d'urbaniste grâce à tout ce travail-là »¹⁶²⁷.

Les études foncières sont donc une ressource professionnelle permettant l'accréditation au métier d'urbaniste jugé plus noble que celui de simple chargé de mission administratif. Le corollaire de cette nouvelle représentation professionnelle est cependant la dévalorisation du métier d'instructeur de dossier.

Cette évolution engendre ainsi clairement une catégorisation des tâches qui ressort dans la description du métier de chargé de mission et de chef de service. Ainsi, V.V chargée de mission dans le service, fait clairement la distinction entre ce qui est « aide aux collectivités en terme de subvention » et « tout ce qui est, entre guillemets, ingénierie avec le suivi de l'élaboration des SCOT »¹⁶²⁸. Cette séparation entre activités se retrouve également dans le discours des chefs de service successifs qui mettent en avant le second aspect comme N.B, chef de service après P.L, qui catégorise ainsi son activité en « deux aspects » : « les dossiers d'aide aux communes » qu'elle rattache à un travail de « management » c'est-à-dire de vérification de la conformité des dossiers et ce qui l'« occupait le plus » à savoir la « réflexion sur la politique foncière de la Région ». Cette activité consiste à « exprimer une stratégie avec les enjeux »¹⁶²⁹, notamment en matière de logement social et se décompose d'une part, en la construction d'orientations politiques et d'autre part, l'élaboration d'avis de PPA les retraduisant spatialement. Cette activité s'avère particulièrement complexe en raison de la charge de travail qu'elle nécessite pour une équipe de six personnes amenées à solliciter les autres directions et services, impactés par les

¹⁶²⁶ Entretien S.H, 20/04/2011, p. 25.

¹⁶²⁷ Entretien S.H, 20/04/2011, p. 28.

¹⁶²⁸ Entretien V.V, 21/02/2012, p. 1.

¹⁶²⁹ Entretien N.B, 27/01/2012, pp. 4-5.

problématiques de gestion foncière (économie, environnement). L'expertise des études foncières permet donc au service d'engager des transactions avec les autres directions et de se positionner ainsi de manière plus nodale au sein de l'institution régionale. Ce débordement transversal explique que cette activité soit plus valorisée en dépit de son caractère plus chronophage. Elle permet en effet de faire ressortir la dimension stratégique de la gestion du sol pour l'ensemble des politiques régionales et de faire du foncier un enjeu majeur pour la Région au même titre que les politiques de transport ou d'environnement. C'est la vision que défend également F.C, successeur de N.B à la tête du service. Critiquant les logiques d'« opportuniste » qui président souvent au traitement des dossiers de subvention par la hiérarchie administrative et politique, il revendique une logique « métier », du moins de « construction » des compétences en lien avec l'Etat, afin d'arriver sur « des standards qui soient proches de ceux qui se mènent sur le transport, ou sur l'environnement.... ». Toutefois cette représentation du métier ne parvient pas totalement à s'imposer, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de gestion :

« Moi je suis métier (...) donc ce qui me pose des difficultés dans la gestion quotidienne... (...) [c'est] qu'on ne peut pas être métier et opportuniste ça ne va pas ensemble, donc je cohabite mal sur (...) [ces deux] logiques (...) »¹⁶³⁰.

De fait, la gestion de ces deux grandeurs incommensurables ne va pas sans poser des soucis au sein de l'équipe entre les chargés de mission incarnant le renouvellement générationnel et les anciens habitués à l'instruction des dossiers, comme en témoigne ce travail de J-M.R appartenant à la précédente génération de chargés de mission :

« Moi j'ai toujours eu le sentiment d'être un peu à la marge (...) De ne pas avoir les moyens d'être au bon niveau, pas le sentiment d'être porté sur un plan politique, le sentiment quelque part d'être largement devancé par des opérateurs mieux instrumentés, on était un peu comme les parents pauvres, les petits comptables... un peu l'armature administrative et financière, les facilitateurs... (...) c'est moi qui me suis tapé tout le travail de mise en négociations préalables, etc. d'engagements, les délibérations, les pièces, les rendez-vous, les déplacements, enfin, le travail de petits mécaniciens c'est moi qui l'ai fait (rires) et le travail de suivi (...) tableaux de bord et compagnie... (...) P.L a recruté... parce que P.L en fait voulait liquider son équipe, celle qu'il n'avait pas choisi, et donc il s'était mis à recruter des gens comme V.V, M.P (...) c'est vrai que (...) les filles qu'il avait recrutées s'étaient approprié après le dispositif (...) les questions de suivi, participation (...) à l'élaboration du SCOT (...) Tous les nouveaux dispositifs d'ingénierie (...) sur les études j'ai travaillé comme petit mécanicien aussi, c'est-à-dire mettre en place des petits outils de gestion administrative »¹⁶³¹.

Ce sentiment d'exercer un travail administratif dévalorisé de « petit mécanicien », de ne pas être « au niveau », d'être « à la marge » exprime bien les tensions provoquées par le renouvellement de l'équipe et la définition, sous l'influence de la nouvelle vision globale du foncier induite par les études foncières, d'un nouveau référentiel-métier s'éloignant de celui de notaire¹⁶³² et se rapprochant de celui d'urbaniste.

¹⁶³⁰ Entretien F.C, 17/07/2012, p. 31.

¹⁶³¹ Entretien J-M.R, 17/02/2012, pp. 18-20.

¹⁶³² Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3.

b) Une nouvelle instrumentation experte

Ce changement de référentiel-métier est inséparable de la diffusion en second lieu de nouveaux instruments d'action publique et du reflux de l'outil subvention. Parmi ces nouveaux instruments on peut signaler principalement les études de stratégie foncière et la formulation d'avis de PPA. Ces deux instruments ont en commun d'avoir pour objet de produire un discours expert sur le territoire et donc de changer la posture de la Région vis-à-vis des territoires désormais plus uniquement en aval des projets mais également en amont.

On a déjà décrit à propos de la contractualisation l'outil stratégie foncière, aussi on se propose ici de s'intéresser davantage à l'évolution instrumentale qu'elle a provoqué par la montée en puissance d'une nouvelle procédure jusque-là peu usitée par la Région : l'avis de PPA. L'usage de cette procédure est directement lié aux études et stratégies foncières comme l'explique P.L :

« [c'est venu] Au coup par coup dans l'application des dispositifs conventionnels avec les agglos de stratégie foncière (...) il n'y a pas eu de dispositif délibéré sur cette histoire-là parce que c'était le rôle de la Région, le CGCT, le code de l'urbanisme, donnait le pouvoir à la Région de donner son avis, si elle le demandait. Donc il suffisait de faire une lettre en disant : « Je vous demande d'être saisi » et tu étais automatiquement invité, et comme de toute façon on avait les conventions, c'était implicite. Et donc c'est venu petit à petit, empiriquement »¹⁶³³.

Le savoir acquis grâce aux études foncières par les cadres du service débouche ici sur une nouvelle modalité instrumentale – l'élaboration d'avis de PPA – sans véritable décision politique. Cet exemple d'institutionnalisation est d'autant plus remarquable qu'elle se diffuse progressivement à un autre champ, celui de l'habitat. De fait, progressivement, à partir des études foncières sur l'habitat, le Service Foncier produit un discours global sur la politique régionale de l'habitat pourtant gérée par un autre service : le service habitat et politique de la ville. Ce débordement de compétence est ainsi relaté par P.L, chef du service foncier :

« Le cœur du service habitat c'était pas l'habitat c'était la politique de la ville et quelque part ça avait sens par rapport au rapport Delarue 89 de 89 et à la volonté du traitement intégré urbanisme-habitat-politique de logement-politique sociale-requalification de la jeunesse-politique culturelle au travers de la politique de la ville. Donc ils étaient restés sur la lancée de cette politique intégratrice qui faisait que tout passait par le filtre des techniciens puis des élus de la politique de la ville (...) du coup ils étaient toujours sur le micro et (...) y avait pas d'investissement du service habitat politique de la ville sur le macro, le PLH : comment on le discute ? Quel avis on a dessus ? Autrement dit c'était un service près du terrain (...) et après il y avait une deuxième branche qui était (...) de traiter très techniquement (...) les aides pour le logement social (...) très gros postes financièrement dans lequel en gros les opérateurs (...) venaient présenter leurs additions à la Région (...) et faisaient valider la participation de la Région à une opération de réhabilitation donc on était quand même dans le lourd mais on était dans le micro aussi »¹⁶³⁴.

Le savoir des études foncières sur l'habitat menées notamment par Guy Taïeb-Conseil vient donc modifier la représentation du problème de l'habitat à l'échelle régionale. Elle apporte une vision

¹⁶³³ Entretien P.L, 06/06/2012, p. 14.

¹⁶³⁴ Entretien P.L, 20/12/2011, p. 1.

« macro » replaçant la question du logement dans son contexte territorial prenant notamment en compte ses effets en termes démographiques et de développement local. Le Service Foncier va donc diffuser un nouveau cadrage cognitif du problème de l'habitat, soulignant globalement l'insuffisance de construction de logements sociaux dans un contexte de spéculation immobilière liée aux dispositifs défiscalisants et de croissance démographique retrouvée pour la Région entre 1999 et 2007. La force de cet argumentaire réside dans sa capacité à spatialiser des objectifs de production de logements sociaux *via* les études foncières à l'échelle des EPCI. En effet, en s'appuyant sur ces études, le service va dupliquer son répertoire instrumental mobilisé sur les SCOT pour les appliquer aux PLH. Ce transfert instrumental est ainsi résumé par E.B, chargé de mission d'abord au Service Habitat puis ensuite au Service Foncier-Urbanisme :

« La Région siège au Comité Régional de l'Habitat, [donc] on reçoit les PLH. En fait l'idée c'est (...) d'avoir aujourd'hui la même ingénierie que l'on a développée sur les SCOT (...) sur les PLH. Donc, du coup, on travaille (...) pour développer des avis un peu fouillés, argumentés sur les PLH (...) qu'on donne à notre élue référente qui, elle, en fait vote au nom de la Région au CRH. Ce qui nous permet de dialoguer avec les territoires pour leur dire pourquoi la Région est satisfaite ou pas satisfaite, et pas uniquement de dire "oui c'est bien" ou "ce n'est pas bien" on prend aussi les quelques préconisations qui étaient faites dans une étude qu'on a menée services de l'Etat et Région, c'est l'étude Taïeb. (...) on regarde les conséquences qu'a le PLH (...) sur le fait de développer ou non, de participer au développement de l'étalement urbain à l'échelle régionale »¹⁶³⁵.

L'instrumentation des avis de PPA sur les SCOT est donc diffusée et élargie aux avis de PLH *via* la médiation des études foncières. Elle modifie la posture de la Région qui exprime désormais un avis en amont sur la programmation urbaine des agglomérations et n'intervient plus seulement en aval pour payer l'« *addition* ». Le savoir des études foncières est donc une ressource pour la Région qui lui donne des capacités de dialogue avec les EPCI, tant sur leur planification urbaine que sur leur objectifs de production d'habitat.

c) Un décloisonnement organisationnel : le service habitat-foncier-urbanisme

Ces changements de référentiels métiers et d'instruments vont provoquer des modifications d'ordre organisationnel au sein de la Direction de l'Aménagement de l'Habitat et d'Urbanisme de la Région en accentuant les concurrences et recompositions entre services.

La mobilisation du savoir des études foncières a donc permis au Service Foncier de produire un nouveau référentiel-métier et de développer une nouvelle instrumentation qui entraîne un redécoupage des frontières administratives au sein de la Direction. La nouvelle réputation professionnelle du service et ses capacités d'ingénierie vont provoquer une concurrence vive avec le Service Aménagement et Equipement Urbain dans un contexte de crise politique qui va affaiblir S.A, la Vice-Présidente déléguée au Foncier, à l'Habitat et à la Politique de la Ville. Mise en cause en 2007 sur le plan judiciaire dans une affaire de détournement de subventions de la politique de la ville au profit d'associations fictives des

¹⁶³⁵ Entretien E.B, 21/02/2012, p. 10.

quartiers nord, S.A perd progressivement le contrôle de sa délégation qui est alors rattachée à celle de C.C, Vice-Président en charge de l'Aménagement du Territoire. Le Service Aménagement et Equipement Urbain profite alors de cette fenêtre d'opportunité politique pour développer une nouvelle politique de contractualisation globale intégrant les questions d'aménagement, de foncier et d'habitat : le programme PASS (Programme d'Aménagement Social et Solidaire). Ce nouveau dispositif très consommateur de crédits à destination des villes moyennes du moyen et du haut pays est vivement critiqué par les cadres du Service Foncier qui y voient à la fois un détournement du dispositif d'ingénierie qu'ils ont développé au profit des élus de clientèle des petites communes rurales et périurbaines, comme l'explique P.L :

« Le Service Aménagement construit le PASS contre les politiques foncières (...) le PASS c'était un truc vachement intelligent, avec une face d'ingénierie (...) ils avaient copié ce que l'on avait fait sur les agglos ou avec l'EPF, première convention, convention d'observation foncière et de montage de projets et nous on appelait ça stratégie foncière donc il y a une période d'analyse préalable, on paie une AMO et puis après il y a une phase de discussion sur bilan du territoire et stratégie (...) là tu as un bureau d'études qui fait le tour des gens, des Maires, leurs projets qui est sensé aboutir à un accord (...) inter-intercommunal (...) [dénommé] programme d'aménagement solidaire social (...) ça donne lieu à une délibération au Conseil municipal, qui vient au Conseil régional et qui donne une opération de PAS. Et là il y a un coup génial c'est-à-dire que ce service met la main, avec l'accord d'un certain nombre d'élus, sur une part du budget habitat, une part du budget aménagement, et une part du budget foncier »¹⁶³⁶.

Le déploiement d'une approche globale développée par le Service Foncier suite aux études foncières remet donc en cause les frontières administratives qui délimitaient jusque alors le champ d'action des différents services exacerbant la concurrence organisationnelle. Jusqu'à présent, une même opération, une construction d'une crèche dans un quartier d'habitat populaire par exemple, pouvait donner lieu au versement de trois subventions régionales instruites chacune par trois services différents : le Service Foncier pour l'acquisition du terrain, le Service Aménagement pour obtenir des aides à la réalisation d'équipement public et enfin le Service Politique de la Ville au titre des actions éducatives menées. Cette logique de guichet que l'on a décrite dans la première partie avait certes pour inconvénient de surfinancer la réalisation des équipements dans certaines communes selon une logique d'opportunisme néo-clientélaire. Elle avait toutefois l'avantage organisationnel de réguler les concurrences inter-services selon une logique verticale et sectorielle. Le passage à une logique de territorialisation horizontale sous l'impulsion des études foncières va remettre en cause cette segmentation provoquant une concurrence administrative et politique autour des dispositifs de contractualisation, l'enjeu étant de contrôler *via* ces dispositifs contractuels un maximum de financements, s'assurant ainsi une position d'influence au sein de l'institution régionale en rétribuant chacun dans leur champ une clientèle d'élus spécifiques : urbains pour le foncier/habitat et rural pour l'aménagement. Cette nouvelle instrumentation déstabilise ainsi fortement les frontières bureaucratiques et politiques entre services et délégation.

¹⁶³⁶ Entretien P.L., 06/06/2012, pp. 22-24.

C'est dans ce contexte de concurrence inter-services et inter-délégations qu'interviennent les élections régionales de 2010. Les élus EELV qui obtiennent la Vice-présidence Foncier-Habitat lancent alors un programme ambitieux de réhabilitation thermique des logements sociaux dénommé programme REHA (Réhabilitation Habitat Energie Amélioration). Le succès de ce programme élaboré par F.C alors chef du Service Habitat et Politique de la Ville et Directeur adjoint permet alors à celui-ci de faire la promotion auprès des élus EELV de l'intérêt stratégique de disposer d'un grand service réunissant habitat et foncier en adéquation avec le périmètre de leur délégation, l'aménagement revenant à la Vice-Présidente socialiste, C.H. Cette idée a d'autant plus de succès qu'elle intervient dans un contexte de remaniement des services suites aux élections régionales et de vacance à la Direction du Service Foncier et de la Direction de l'Habitat, de l'Aménagement et de l'Urbanisme. Cette entreprise de réorganisation conduite par le Directeur Général adjoint en charge de l'Aménagement et des Transports entérine alors l'éclatement du Service Habitat et Politique de la Ville en deux entités dans le contexte de double crise du Service Habitat et Politique de la Ville lié d'une part, à la mise en place en 2003 de l'ANRU¹⁶³⁷ et d'autre part, en 2007 aux affaires de détournement de subventions de la politique de la ville. L'option d'un service habitat *stricto sensu* est écartée au profit de la création en janvier 2011 d'un Service Habitat-Foncier-Urbanisme (SHFU) dirigé par le directeur adjoint F.C¹⁶³⁸ qui rassemble toutes les activités de la délégation EELV dans une même entité permettant ainsi d'équilibrer les rapports de force politiques au sein de la direction entre les deux principales composantes de la majorité régionale, socialiste et écologiste¹⁶³⁹. Au total, cette réorganisation consacre donc, sous l'impulsion de F.C, le rapprochement entre habitat et urbanisme engagée par P.L avec les études foncières sur l'habitat. Bien qu'étant le résultat d'un rapport de force politique et administratif contingent, elle consacre toutefois logiquement le rapprochement amorcé entre les métiers habitat et foncier-urbanisme comme le souligne F.C :

« Qu'est-ce que apporte la fusion des services ? Certainement le développement d'un métier qui est le croisement d'analyses foncières (...) et d'un métier logement »¹⁶⁴⁰.

Ainsi, nous faisons l'hypothèse que si cette fusion de service – rare dans une trajectoire organisationnelle régionale marquée par une tendance croissante à la fragmentation bureaucratique – a pu s'imposer, c'est en raison des évolutions intervenues en matière de représentations professionnelles et d'instrumentation.

Avec cette redistribution organisationnelle, on peut ainsi constater que le changement introduit par ce nouveau savoir de gouvernement s'est diffusé progressivement à chacune des composantes du registre

¹⁶³⁷ Celle-ci remet en cause la vision transversale de la politique de la ville en la centrant sur les opérations de démolition-reconstruction. Voir sur ce sujet les analyses de R. Epstein par exemple Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, op.cit.

¹⁶³⁸ L'attribution à F.C de ce grand service est aussi une forme de contrepartie à l'éclatement de son service.

¹⁶³⁹ La Direction de l'Habitat de l'Aménagement et de l'Urbanisme est composée de trois services : Services Risques Naturels Majeurs et Service Aménagement et Equipement Urbains rattachés à la Délégation Socialiste à l'Aménagement du Territoire et le Service Habitat Foncier Urbanisme rattaché à la Délégation EELV au Foncier et à l'Habitat.

¹⁶⁴⁰ Entretien F.C, 17/07/2012, p. 6. On voit à travers ces propos qu'un nouveau référentiel métier est en cours de constitution, ce qui permet de souligner que chacune des composantes de ce modèle interagissent et que cette nouvelle organisation mise en place va sans doute provoquer des réajustements de référentiels métier et de répertoire instrumental.

d'action publique (représentation, instrument, organisation). On se propose de synthétiser l'articulation des composantes de chaque registre d'action publique en l'illustrant dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°4.
Composante des registres d'action publique dans le champ de l'action foncière¹⁶⁴¹

Registre d'action publique Composantes	Néo-clientélaire Instruction de dossiers d'acquisition foncière	Néo-expert Production d'expertises foncières
Représentation professionnelle	Référentiel de notaire	Référentiel d'urbaniste
Instrument de référence	Le dossier de subvention	La stratégie foncière et l'avis de PPA
Organisation	Hiérarchique Territorialisée : courtage Service Foncier	Transversale Territorialisée : scènes expertes Service Habitat- Foncier-Urbanisme

L'intérêt méthodologique de cette grille d'analyse réside dans sa capacité à identifier des diffusions différentes du changement à partir des composantes et registres. Si les niveaux des représentations professionnelles et des instruments ont connu des transformations facilement identifiables, le niveau des organisations connaît des évolutions plus lentes et semble offrir plus de résistances au changement. Les structures organisationnelles possèdent en effet des logiques internes de fonctionnement qui tendent au maintien des équilibres existants et constituent autant de facteurs de freinage des transformations induites depuis l'extérieur¹⁶⁴². La diffusion du changement est ainsi plus forte dans le champ des représentations, ce qui peut expliquer que le discours des acteurs soit en contradiction avec les logiques d'action des organisations. Elle l'est tout autant dans le domaine des instruments parce les instruments s'adressent aux usagers des dispositifs publics qui sont par définition extérieurs aux organisations qui en ont la charge. Il est ainsi plus aisé pour les cadres de la Région d'appliquer les nouveaux instruments de l'action publique, construits en phase avec les nouveaux principes d'action publique, aux usagers qu'à eux-mêmes... Cette analyse en termes de diffusion du changement doit être complétée par une prise de compte de l'intensité des transformations. De ce point de vue, la diffusion d'un nouveau registre d'action – que l'on qualifie de néo-expert – à l'ensemble des composantes sur une période de sept ans (2003-

¹⁶⁴¹ Librement inspiré de Thierry Berthet, « La Régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret », in Sylvain Barone, (dir) *op.cit.* Chacun des deux registres que l'on qualifie de néo-clientélaire et de néo-expert est mobilisé par les agents du service ce qui rend leur articulation difficile et oblige à un bricolage des pratiques et des rôles différencié en fonction des agents.

¹⁶⁴² Ce phénomène est désigné par la notion d'homéostasie par la sociologie des organisations.

2010)¹⁶⁴³ atteste de la rapidité du changement introduit par ce nouveau savoir de gouvernement qui a donc redessiné les frontières administratives, instrumentales et les représentations professionnelles.

3.2. Les études foncières, une nouvelle grammaire de la gouvernance régionale ?

Outre cet élargissement des prérogatives du Service Foncier, la mobilisation des études foncières a alimenté des dispositifs de gouvernance de nature cognitive, technique et instrumentale. Ces scènes, plus ou moins institutionnalisées, ont organisé la circulation de nouvelles représentations, normes professionnelles, pratiques et standards au sein de l'espace régional. Dessinant des « configurations circulatoires »¹⁶⁴⁴, elles ont contribué à la transformation, par apprentissage, de ce savoir en savoir-faire, imprimant par là même un contenu substantiel à cette nouvelle catégorie d'action régionale.

Trois modalités transactionnelles sont ici analysées : l'agence technique du Centre Régional d'Information Géographique (CRIGE), la communauté d'expertise et de pratiques du Club Régional des Opérateurs Fonciers (CROF) et enfin le forum spécialisé des Assises du Foncier et de l'Habitat.

a) Une agence technique : le Centre régional de l'information géographique

Le premier de ces dispositifs, le Centre Régional de l'Information Géographique (CRIGE) est un lieu d'apprentissage technique lié à la diffusion d'une nouvelle technologie, la géomatique et d'une nouvelle représentation de l'espace, l'information géographique¹⁶⁴⁵. Ce changement technologique se concrétise dans une agence technique – le CRIGE – qui permet l'acclimatation aux frontières des institutions locales d'un nouveau groupe professionnel – les géomaticiens – porteurs d'un savoir-faire qui va opérationnaliser techniquement les capacités de mesure du sol, crédibilisant scientifiquement le savoir des études foncières.

En effet, comme l'ont souligné les différentes études foncières engagées dans le cadre du CPER 2000-2006, la mise en place d'un dispositif d'observation foncière nécessite l'accès à des informations nécessaires aux diagnostics fonciers. On a souligné plus haut, le « lobbying » de l'ADEF pour obtenir l'accès aux fichiers demande de valeurs foncières (DVF) permettant d'accéder à la matrice cadastrale. Toutefois, si ces informations sont nécessaires pour la connaissance des flux c'est-à-dire des marchés fonciers, d'autres données sont indispensables pour la connaissance de l'état des stocks c'est-à-dire la consommation de l'espace, la lutte contre l'étalement urbain étant un

¹⁶⁴³ Ce découpage correspond à la borne temporelle analysée : 2003 étant l'année de mise en place de cette nouvelle instrumentation foncière et 2010 celle de la nouvelle configuration organisationnelle.

¹⁶⁴⁴ Pierre-Yves Saunier, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, n°71, 2008/2.

¹⁶⁴⁵ Le terme géomatique, issu de la contraction des termes « géographie » et « informatique » a été proposé en 1981 par Michel Paradis, un géomètre québécois dans la revue « Le géomètre canadien ». Elle regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques. Elle consiste en trois activités distinctes : collecte, traitement et diffusion de données géographiques. Il s'agit donc d'une innovation technologique liée à l'informatique qui a profondément renouvelé le métier de géomètre et ouvert de nouveaux usages de l'information géographique parmi lesquels les études foncières.

des principes cardinaux de l'aménagement depuis la loi SRU. Dans ce cadre, la politique d'information géographique apparaît comme une ressource technique précieuse pour l'action foncière car elle permet de disposer de données concernant les trois dimensions que recouvre cette consommation d'espace : l'occupation, l'usage et la destination du sol. Cette orientation regroupée sous le terme générique d'information et de numérisation des territoires est ainsi résumée par C.H, alors Présidente de la Commission Aménagement du Territoire :

« Sur le foncier, à l'époque, [sur] les principaux champs qui ont été initiés (...) il y a d'abord eu tout le volet sur l'enjeu de la numérisation des territoires, l'informatisation des territoires (...) il a semblé important (...) que les acteurs des territoires qui aujourd'hui doivent prendre des décisions et se positionner en terme de planification, en terme de gestion et d'anticipation foncière, le feraient (...) de manière d'autant plus efficiente et efficace qu'ils auraient une bonne connaissance des enjeux de leur territoire. Et pour avoir une bonne connaissance des enjeux de leur territoire ça passe par l'accès à l'information sur le territoire. Or, toute information a un coût, donc à un moment donné ça veut dire que si on n'aide pas les territoires à pouvoir avoir accès à cette information, il risque d'y avoir des inégalités d'accès à l'information »¹⁶⁴⁶.

Cet extrait d'entretien souligne combien cette instrumentation technique des professionnels de la planification et de l'action foncière participe de la diffusion d'un savoir de gouvernement. Il s'agit, dans une logique de « *policy science* »¹⁶⁴⁷, de disposer d'une connaissance objective du comportement des acteurs fonciers grâce à une information géographique qui serve de base à une prospective empruntant à des méthodes quantitativistes. Développée ici par une élue technicienne, par ailleurs professeur de géographie à l'Université d'Avignon, cette croyance dans l'efficacité de l'observation foncière est cependant assez largement partagée tant par les élus que les techniciens. Elle permet en effet de justifier les stratégies foncières sur des critères objectifs et de les légitimer dans un répertoire expert par la puissance de « l'effet vérité » accordée à la carte qui naturalise les situations sociales¹⁶⁴⁸. Véritable géo-science, l'information géographique est en quelque sorte à la géographie ce que la statistique est à l'économie : une technologie de gouvernement indispensable à sa mise en œuvre administrative.

L'information géographique constitue donc un savoir technique utile pour l'action foncière car elle permet de représenter de manière cartographique l'occupation du sol. C'est pourquoi, comme on l'a souligné précédemment, une alliance stratégique durable s'est formée entre le principal entrepreneur de cette politique, A.C, chef du Service Analyse Spatiale, et P.L, chef du Service Foncier. Ainsi, si la politique foncière n'est pas à l'origine de la contractualisation Etat-Région qui a permis la création du CRIGE (voir encadré), elle a cependant fortement contribué à son institutionnalisation par un soutien financier et humain. En premier lieu, sur le plan financier, les dispositifs fonciers ont développé la mutualisation de l'information géographique en abaissant son coût d'achat élevé auprès de l'IGN par sa mise à disposition auprès d'ayants droits du CRIGE. Trois types d'actions ont été menés : acquisition

¹⁶⁴⁶ Entretien C.H, 21/05/2012, p. 2.

¹⁶⁴⁷ Voir J.-P. Gaudin, *L'action publique-Sociologie et politique*, op.cit., p. 107.

¹⁶⁴⁸ Pierre Lascoumes, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007/3 n°68, pp. 2-3.

mutualisée d'une orthophotographie¹⁶⁴⁹ permettant une cartographie fine des modes d'occupation du sol à grande échelle, achat des fichiers cadastraux MAJIC afin de mieux connaître l'usage du sol, enfin, financement de la numérisation des plans cadastraux et des documents d'urbanisme permettant de faciliter l'accès à la connaissance de la destination des sols sur le plan réglementaire. En second lieu, sur le plan des moyens humains, elle a apporté une aide au recrutement de techniciens en charge de l'élaboration et de l'animation de systèmes d'information géographique au sein des intercommunalités de projets.

Encadré N°27. Le CRIGE, un exemple d'agencification des capacités régionales

Le CRIGE PACA a été créé en 2002 à l'initiative de la Région et de l'Etat dans le cadre du CPER 2000-2006, puis reconduit dans le CPER 2007-2013. Une grande part des ressources provient des financements accordés par la Région et par l'Etat (80% des ressources en moyenne sur la période 2008-2012, 33% de la Région et 47 de l'Etat). Les rapports entre la Région et le CRIGE PACA sont déterminés dans une convention annuelle qui détermine le montant de la subvention, son programme de travail annuel et son budget prévisionnel. Organisée en association loi 1901, il dispose d'une Assemblée Générale composée de membres qui élisent en leur sein d'une part un Directoire représentant les membres et jouant le rôle d'un conseil d'administration et d'autre part un Conseil de surveillance jouant un rôle d'orientation et de supervision de l'association nommant le Directeur. Si cette organisation originale a pour objet d'éviter le risque juridique associé à la gestion de fait, elle témoigne de l'importance de la régulation de type néo-corporatiste de la structure, le conseil de surveillance étant composé notamment d'anciens géomaticiens à la retraite.

En effet, le CRIGE peut se définir comme un centre de ressources en géomatique c'est-à-dire de l'ensemble des techniques et des moyens technologiques permettant l'acquisition, l'analyse et l'intégration d'un milieu géographique. Basée sur l'analyse de base de données (référentiels) via la mobilisation de logiciels spécifiques, elle nécessite de disposer d'un savoir-faire spécifique, celui de géomaticien au croisement d'un savoir-faire cartographique et informatique. Ne disposant pas d'une reconnaissance académique au sein de l'université, ce groupe professionnel s'est cependant organisé au sein de réseaux professionnels tel que l'Association Française pour l'Information Géographique (AFIGEO) ou de revues professionnelles telles que la revue bimestrielle « Géomatique Expert ». Si au niveau national, l'IGN constitue l'institution de référence, sa politique commerciale et le coût des données produites a conduit au niveau régional à la création d'infrastructures de données géographiques sur le modèle du CRIGE et les techniciens des services d'information géographique sont désormais regroupés au sein de l'ARF dans un groupe de travail ad hoc. Toutefois des configurations variées peuvent exister, la plate-forme d'information géographique du Nord-Pas-de-Calais étant ainsi rattachée à l'EPF.

En PACA, la construction du rôle de géomaticien s'est faite principalement à partir de trois principales activités qui règlent l'usage de l'information géographique¹⁶⁵⁰ : cartographier et analyser l'espace, évaluer la consommation de l'espace et mesurer les usages du sol, enfin ouvrir l'accès aux données géographiques. Chacune de ces activités les a amenés à légitimer et limiter leur territoire d'intervention au regard d'autres formes et domaines d'expertise : l'information statistique et l'INSEE pour la première, l'action foncière et l'EPF pour la seconde, enfin l'IGN et les administrations pour la troisième. Chacune d'entre elles est ainsi à l'origine de conflits de juridiction au sens d'Abbott¹⁶⁵¹ qui ont contribué à définir une identité professionnelle originale. Celle-ci s'est cristallisée dans une agence technique occupant une position intermédiaire entre décision et mise en œuvre de l'action publique, entre politiques et techniciens. L'on retrouve ici une logique du phénomène d'agencification des capacités institutionnelles, à savoir l'institutionnalisation à la marge d'un savoir-faire peu légitime au départ¹⁶⁵². Créée à partir d'un réseau d'achat technique – « le tour de table PACA » en 1996 – le CRIGE est ainsi devenu une institution relativement autonome favorisant la production et la circulation de cette technologie par le développement de groupes de travail thématiques appelés « pôles métiers » ciblant les techniciens de l'action publique locale destinés à faciliter le partage de ce savoir-faire dans les différents secteurs d'intervention de ses membres.

L'institutionnalisation de cette agence technique est donc à l'origine de la structuration d'une communauté de pratiques et de langage de l'information géographique, particulièrement active en PACA en raison notamment du soutien que lui a apporté l'action foncière régionale.

Ce dispositif d'aide a donc permis de structurer un réseau régional d'ingénierie en matière d'information géographique au sein des intercommunalités, couplé à l'aide régionale apportée à

¹⁶⁴⁹ Photos aériennes d'une grande précision.

¹⁶⁵⁰ L'on emprunte ici la focale d'analyse d'Harold Mazoyer, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports. Conseiller le politique, résister au comptable et discipliner le technicien (1958-1966) », *Gouvernement et action publique* 2012/4, n°4, pp. 21-43.

¹⁶⁵¹ Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, op.cit.

¹⁶⁵² François Buton et Frédéric Pierru, « Instituer la police des risques sanitaires. Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'Etat sanitaire », *Gouvernement et action publique* 2012/4, n°4, pp. 67-90.

l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et au soutien régional à l'élaboration de stratégies foncières et aux études foncières liées à l'urbanisme¹⁶⁵³ qui a fortement outillé les études foncières en permettant leur traduction opérationnelle et partenariale comme le résume N.B, chef du service foncier entre 2006 et 2010 :

« Le système d'information géographique c'est un outil (...) dans la mise en œuvre d'une politique foncière depuis la prospective jusqu'à l'opérationnel (...) le foncier ça s'exprime sur un territoire et à partir de là il faut pouvoir le connaître, le représenter, le mesurer...le système d'information géographique c'est (...) la capacité de disposer des données à la fois en les mettant à jour le plus rapidement possible en superposant les couches d'informations, donc en croisant des informations et c'est aussi une capacité à faire de la prospective (...) c'est aussi un outil qui permet de communiquer en terme de pédagogie de concertation donc c'est un outil qui (...) permet de faciliter le partenariat des acteurs (...) ça permet cet échange (...) une mutualisation d'informations, ça permet de rapprocher les points de vue, de mesurer les écarts »¹⁶⁵⁴.

L'information géographique peut donc être définie comme une technologie de connaissance du sol, une grammaire commune qui permet un terrain d'entente entre les acteurs. En ce sens, elle est une technologie essentielle à la gouvernance foncière territoriale dont elle organise les débats, cadre les représentations et légitime les problématiques soulevées par les études foncières telles que la consommation de l'espace.

b) Une communauté d'expertise et de pratiques : le Club Régional des Opérateurs Fonciers

A côté de cet outillage technologique, le Club Régional des Opérateurs Fonciers (CROF), issu de la contractualisation Etat-Région, est un dispositif d'expertise collective faiblement institutionnalisé, également issu des études foncières.

Porté par des cadres intermédiaires de la Région, de l'EPF et de la DRE¹⁶⁵⁵, le dispositif CROF s'inspire d'un dispositif d'échange existant auparavant au niveau national comme l'explique E.B, directeur général-adjoint de l'EPF PACA :

« C'étaient des réunions que l'on pourrait qualifier de métier il y avait le COF, le Club des Opérateurs Fonciers, qui a existé de façon très forte (...) durant les premières années de l'EPF. Et après, changement d'équipe au Ministère (...) les nouveaux n'étaient plus du tout intéressés par ces machins-là ; ils en ont fait un ou deux à la demande expresse des directeurs des [EPF] (...) ces Clubs avaient comme intérêt de réunir non seulement les EPF d'Etat mais aussi les EPF locaux et puis les grandes collectivités qui étaient dotées de service foncier (...) c'était producteur de sens, ça se faisait une ou deux fois par an, sur des problématiques données, et c'était un moment d'échanges assez intense, à tel point qu'à la suite des études foncières Etat-Région on s'était dit entre nous, P.L les services de l'Etat, etc... : « ce serait bien de créer un Club des Opérateurs Fonciers Régionaux »¹⁶⁵⁶.

Au niveau national, le COF est donc un dispositif d'échange de pratiques « métier », « producteur de sens » sur les grands problèmes rencontrés par les professionnels du domaine foncier. Permettant

¹⁶⁵³ Il s'agit du plan régional de soutien à la numérisation des territoires adopté par le Conseil Régional en juin 2005.

¹⁶⁵⁴ Entretien N.B, 27/01/2012, p. 11.

¹⁶⁵⁵ PL chef du Service Foncier côté Région et F.M, son homologue au sein de la Direction Régionale de l'Equipement (DRE).

¹⁶⁵⁶ Entretien E.B, 07/03/2012, pp. 21-22.

le décloisonnement institutionnel, ce dispositif dépend cependant de l'implication des équipes ministérielles, ce qui explique sa disparition suite à un renouvellement directionnel à la veille de la décentralisation des compétences habitat. C'est donc au niveau régional que cette idée est reprise d'abord en Nord-Pas-de-Calais puis en PACA dans le cadre la contractualisation Etat-Région. Annoncé lors de la délibération de décembre 2003¹⁶⁵⁷ en même temps que le lancement des huit études foncières, ce club ne va cependant se réunir la première fois que le 15 mars 2006 après avoir été annoncé par le Président de Région lors des premières assises du Foncier et de l'Habitat en novembre 2005. Cette mise en œuvre fait suite aux remarques du bilan d'exécution 2000-2004 du CPER¹⁶⁵⁸ concernant le déficit de coordination Etat-Région sur le pilotage des études du volet foncier. C'est pour remédier à cela qu'est formalisé un comité technique foncier associant l'Etat (DRE, SGAR) et la Région (Service Foncier) assurant le co-pilotage des huit études foncières menées par l'Etat et la Région. Ce comité aux réunions fréquentes semble avoir joué le rôle d'incubateur du CROF comme l'explique P.L, chef du service foncier :

« Le CROF se lance à partir des études foncières, c'est un groupe de travail et puis on le fait apparaître (...) sur la scène publique, c'est à dire qu'on en parle, pendant les Assises on a des comptes rendus, on invite les agglos jusqu'en 2006 ou 2007 on fait au moins deux ou trois rencontres d'agglos chaque année donc il y a un vrai dialogue permanent à cette époque-là entre (...) c'est une communauté de professionnels »¹⁶⁵⁹.

Il s'agit donc de l'institutionnalisation formelle d'un « *groupe de travail* » structuré initialement autour des études foncières. Se présentant comme un « *lieu d'échange alimenté par les savoir-faire des différents partenaires* » destiné à « *produire des politiques opérationnelles* », il se fixe comme objectif de « *mieux comprendre la spécificité de PACA* », de proposer des « *stratégies et outils d'action partagés* », « *anticiper les conséquences foncières induites par les actions des grands opérateurs fonciers* », « *préparer des modalités d'intervention des acteurs publics de manière plus coordonnées et efficaces* ». Se définissant comme un « *lieu de mutualisation, d'échange amont entre grands acteurs fonciers et de préparation de nouveaux outils* »¹⁶⁶⁰, sa composition est limitée aux opérateurs fonciers publics comme l'explique P.L :

« Le cercle restreint c'était Etat, Région, EPF auxquels ont été adjoints (...) la SAFER, l'AR HLM, en position discrète, le CETE comme appareil technique, l'INRA comme appareil technique aussi puisque plus tard en 2008, il y a eu la convention avec l'INRA, voilà, donc ce sont des opérateurs publics tous d'accord. Et le cercle élargi c'étaient les

¹⁶⁵⁷ La délibération adoptée le 15 décembre 2003 par le Conseil Régional est ainsi libellée : « *L'Etat et la Région proposent un certain nombre de démarches destinées à alimenter et à structurer la réflexion foncière ainsi qu'à développer le partenariat avec les agglomérations, dans le cadre du volet foncier du Contrat de Plan Etat- Région ; (...) ces démarches consistent (...) à préfigurer un club des opérateurs fonciers régionaux réunissant autour de l'Etat, la Région, les Départements et les Agglomérations, des opérateurs publics tels que l'Etablissement Public Foncier, la SAFER et le Conservatoire du Littoral* » Conseil régional, délibération n°03-218 5, déc. 2003.

¹⁶⁵⁸ Celui-ci souligne que la « *coordination avec la mise en place des crédits de la Région affectés à cette sous rubrique [études, diagnostics habitat] apparaît toujours délicate à réaliser* », Bilan d'exécution 2000-2004 du contrat de plan Etat-Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, sept. 2005.

¹⁶⁵⁹ Entretien P.L, 20/12/2011, pp. 14-15.

¹⁶⁶⁰ Note administrative de compte-rendu de la première réunion du groupe de travail « *observation foncière* » du 11 avril 2006, Archives Régionales.

agglos, ça fonctionnait dans ces sens-là et puis une fois par an avec les Assises c'était la redistribution de ce qui avait été dit, de ce qui avait été fait, des enjeux nouveaux que l'on voulait poser »¹⁶⁶¹.

Ce double cercle trace la cartographie des acteurs en présence : d'une part un noyau dur de niveau régional constitué autour de l'Etat – et son ingénierie – la Région et l'EPF, auquel s'agrègent des acteurs plus périphériques, comme la SAFER, le Conservatoire du Littoral et le mouvement HLM et d'autre part un cercle plus large qui associe les agglomérations. Cette gouvernance en cercles dessine donc un fonctionnement relativement fermé sur le mode du club – d'où son nom – excluant les acteurs privés¹⁶⁶² et associant de manière plus périphérique les agglomérations.

C'est donc un dispositif de niveau régional étroitement lié à la contractualisation du CPER qui institutionnalise le groupe de travail Etat-Région qui a présidé au co-pilotage des huit études foncières. De fait, à partir des conclusions de ces huit études, trois groupes de travail sont mis en place à partir des trois priorités par les conclusions des études : la mise en place d'un système d'observation foncière de niveau régional en articulation avec le niveau intercommunal, l'approfondissement des outils et méthodes de construction de la ville sur la ville et de réhabilitation des centres anciens, enfin la maîtrise du foncier naturel et agricole et les outils de défense des espaces agricoles en milieu périurbain. Chacun de ces groupes à la composition *ad hoc* lance en 2006 une démarche d'étude : étude, sur la création d'un observatoire des marchés fonciers régionaux confiée à l'ADEF, étude sur les incidences des projections sociodémographiques sur les besoins en logement et programme pour l'habitat confiés à Guy Taïeb consultant ; enfin étude sur l'évolution des marchés fonciers agricoles en PACA confiée au groupement SCARF/SAFER/INRA. Afin d'animer ces groupes de travail, le Service Foncier de la Région reconduit le dispositif d'expertise déjà en place pour les huit études foncières du CPER en ayant recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui permette d'organiser la méthodologie de sélection et de suivi de ces études. Par ailleurs, la présidence de chacun de ces groupes de travail est confiée à un élu régional en charge de l'animation de restitutions associant la dizaine d'élus ayant suivi la précédente démarche d'études. La poursuite de la dynamique des huit études foncières constitue donc le cœur d'activité de ce CROF comme l'explique F.M, alors chef de service à la DRE :

« Il y a eu des travaux, des choses qui sont sorties, des restitutions qu'on a portées jusque 2009-2010 c'est parce qu'il y a un programme de travail, un support qu'à ce moment-là les gens ont besoin de se voir, de suivre le travail qui se fait, de le restituer, d'échanger, et d'en tirer des fruits »¹⁶⁶³.

Il s'agit donc d'approfondir la circulation des études foncières au sein de l'institution régionale mais aussi au niveau des agglomérations afin de constituer, sous l'égide de la Région, une communauté

¹⁶⁶¹ Entretien P.L., 06/06/2012, p. 16.

¹⁶⁶² La relation aux opérateurs privés est ainsi décrite dans une note de travail : « le club est par définition discret vis-à-vis des opérateurs privés : la capacité d'anticipation stratégique des acteurs publics dans la maîtrise des politiques foncières est un facteur clé. Il organise un système de veille et d'écoute (rencontres et échanges pour connaître les intentions des grands opérateurs privé du marché foncier et immobilier », Note de travail interne en date du 16 oct. 2003, Archives Régionales.

¹⁶⁶³ Entretien F.M., 08/02/2012, p. 16.

d'expertise collective qui décloisonne les institutions et les niveaux d'action naturalisant une catégorie d'action régionale marquée par son illégitimité démocratique.

De ce point de vue, cette institutionnalisation participe de la légitimation experte de la compétence foncière régionale auprès des techniciens des agglomérations. Cette légitimation par l'échange technique est ainsi justifiée par P-L.S, Directeur Général de l'EPF PACA :

« La Région est reconnue comme étant un lieu d'échanges au niveau régional, d'échanges d'expériences, de débats, c'est plutôt accepté ça. (...) le Club Régional des Opérateurs Fonciers commençait à prendre, ça commençait à susciter l'intérêt des agglomérations, qui y venaient, les services, alors c'était plus technique mais ça ne fait rien c'était quand même important parce que finalement, comme on n'a pas l'accès aux élus, on a l'accès au moins à leurs services, c'est quand même une courroie de transmission qu'il ne faut pas négliger »¹⁶⁶⁴.

De fait, en raison de ce public technicien, le CROF a progressivement abandonné la priorité accordée aux études pour s'orienter vers un échange de pratiques, convertissant le savoir des études foncières en savoir-faire. Cette évolution a été encouragée par l'ADEF qui apportait son ingénierie pour le montage du club et a contribué à faire circuler ce modèle de réseau existant dans d'autres régions¹⁶⁶⁵, combinant échanges de connaissances et de méthodologies pratiques comme l'explique C.G, alors directrice de l'ADEF :

« [Le CROF] C'était, on se réunit avec quelques grands opérateurs tous les quatre mois pour préparer les Assises qui sont le point d'orgue de ces réunions régulières. En Rhône-Alpes il y a eu le Club Régional des Opérateurs Fonciers qui a conduit à créer une association qui s'appelle le CERF Rhône-Alpes, qui est subventionné par la Région, alors ça se veut un cénacle où justement la Région ne vient pas pour se faire sa position en fait, donc c'est plutôt un club où les professionnels s'habituent à se côtoyer en fait. (...) Les géomètres, les notaires, les observatoires, la SAFER, tous ceux qui ont affaire à du foncier, les bailleurs sociaux, tous ceux qui ont une représentation au niveau régional et qui ont besoin de se rencontrer les uns les autres pour savoir qui fait quoi, savoir où en est la Région, c'est un lieu, si vous voulez, un espace où on s'observe les uns les autres, éventuellement on dialogue et on crée des projets ensemble, mais c'est beaucoup un lieu d'observation. Il y a pareil en Ile de France, c'est un Observatoire Régional Foncier, c'est co-porté par la Région et l'Etat, dixit un des membres qui m'a dit un jour 'C'est un endroit où l'Etat désactive la Région et vis-versa' »¹⁶⁶⁶.

Le CROF est donc un modèle de dispositif de dépolitisation c'est-à-dire ici de requalification experte du problème foncier neutralisant les conflits institutionnels. Comme on peut le voir à travers les propos de C.G, ce dispositif est cependant plus institutionnalisé dans les autres régions où il a donné lieu à la création d'association *ad hoc* permettant une plus grande ouverture, notamment aux acteurs privés. Cet élargissement du réseau a permis de construire un dialogue public-privé et de varier le répertoire d'action en développant des actions à destination d'un public plus vaste par des actions de formation et de conférences. Cette requalification technique combinant expertise et professionnalisation apparaît donc comme une condition d'accroissement des capacités d'action régionales. De fait, tant en Ile-de-France

¹⁶⁶⁴ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 51.

¹⁶⁶⁵ On peut citer l'Atelier des Méthodologies du Foncier en Nord-Pas-de-Calais, le Centre d'Echanges et de ressources foncières en Rhône-Alpes ou encore l'Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France.

¹⁶⁶⁶ Entretien C.G, 13/03/2012, pp. 21.

qu'en Rhône-Alpes, la Région est le principal financeur du dispositif¹⁶⁶⁷ ce qui, en dépit de la participation de l'Etat et des autres collectivités, donne une influence déterminante aux élus régionaux siégeant dans les instances décisionnelles de ces organes. C'est cette institutionnalisation qui a fait défaut en PACA où le dispositif CROF s'est enfermé dans un entre soi expert, le coupant de son portage politique comme le dit S.H, chargée de mission au Service Foncier, aujourd'hui en charge de animation du CROF :

« Le CROF a été toujours plus porté techniquement que politiquement pour une très simple raison c'est que le CROF c'est la dernière chose qu'on a mis en place avec l'Etat c'était (...) début 2006 qu'il a commencé à fonctionner et là P.L a perdu le poste de chef de service foncier, est parti à la MEOP avec le CROF mais après il a plus jamais réussi il a fait quelques premières réunions »¹⁶⁶⁸.

Comme le souligne S.H dans cet entretien, en PACA le CROF est un dispositif lié à la personne de P.L qui est « parti » à la Direction de la Mission Etudes, Observation et Prospective « avec le CROF ». Ce lien personnel entre le dossier CROF et son promoteur témoigne de sa faible institutionnalisation dans un contexte de fragilisation politique de la vice-présidente au foncier S.A¹⁶⁶⁹ et de crise des relations Etat-Région F.M, en charge de l'animation du CROF à la DRE résume ainsi l'histoire de cet étiolement institutionnel :

« [L'administration centrale s'est] Rendu compte que c'était extrêmement consommateur de crédit. Et donc, en fait, ces crédits-là sont revenus dans un programme d'étude plus global, qui n'était plus fléché 'action foncière'. (...) l'administration centrale ayant d'un seul coup réorienté au sein du CPER la façon d'utiliser les crédits, on est arrivé effectivement puisque c'était des crédits d'études (...) à ce que ce ne soit plus fléché 'foncier'. (...) Le défaut de portage du Conseil régional, ça a beaucoup joué. (...) le CROF avait un peu trop de pilotes (...) parce qu'ils avaient des compétences, qu'ils étaient brillants et qu'ils avaient des références, mais en fait sans qu'il y ait quelqu'un pour en faire quelque chose. Donc c'était un lieu d'échanges, un club mais qui a perdu son sens à partir du moment où il n'y avait personne pour utiliser les échanges et en faire quelque chose. C'était un club (...) d'échanges où chacun vient apporter ce qu'il peut apporter. Un club où l'on définissait aussi des commandes qui pourraient être passées, un programme, des objectifs, mais à partir du moment où derrière le club il n'y a pas de décisions prises, le club ne sert pas à grand-chose. Donc je pense que c'est ce qui s'est passé, parce qu'il n'y a plus eu de relais »¹⁶⁷⁰.

Le nouveau cadre de contractualisation du CPER 2007-2013 centré sur la logique néo-managériale de projets au détriment du volet territorial a donc entraîné l'abandon du volet foncier du CPER, entraînant par là même le déséquilibre financier du CROF bâti sur un co-financement Etat-Région. Cette évolution a été favorisée côté Région, par l'éclatement du couple politique et administratif qui avait porté ce volet foncier et côté Etat, par la réorganisation des services régionaux de l'Etat¹⁶⁷¹ et la politisation des

¹⁶⁶⁷ D'après C.G, le CERF en région Rhône-Alpes reçoit 400 000 euros de subventions de la Région.

¹⁶⁶⁸ Entretien S.H, 20/04/2011, p. 5.

¹⁶⁶⁹ A partir de 2007, S.A, Vice-Présidente au Foncier, est mise en cause sur le plan judiciaire et le Président lui retire sa délégation qui échoit au Vice-Président à l'Aménagement du Territoire.

¹⁶⁷⁰ Entretien F.M, 08/02/2012, pp. 17-19.

¹⁶⁷¹ La RGPP a connu en effet une déclinaison territoriale, la Réate qui a provoqué la fusion de plusieurs directions régionales. C'est ainsi qu'a été créée la DREAL qui rassemble essentiellement l'Environnement et l'Equipement. Cette nouvelle réorganisation a entraîné un vaste mouvement de mobilité professionnelle, beaucoup d'agents ayant perdu le sens de leur travail. C'est ainsi que F.M en charge du CROF a quitté la DREAL pour aller au SGAR considérant que

relations avec les Conseils régionaux dans un contexte de majorité opposée¹⁶⁷². Au total, bien qu'aucune décision politique n'ait entériné sa disparition, le CROF a donc cessé tout fonctionnement entre 2007 et 2010. Toutefois, à la faveur des élections régionales de 2010 et d'un contexte de convergence partisane entre l'Etat et la Région à partir de 2012, une nouvelle impulsion a été donnée par les élus écologistes en charge de la vice-présidence au foncier, permettant sa relance officielle en 2014. Abandonnant l'appellation de club au profit de celle, plus neutre, de comité, ce nouveau CROF se revendique plus partenarial et davantage centré sur les échanges de méthodologies pratiques, privilégiant désormais les savoirs-faire au savoir.

En dépit de sa fragilité le dispositif CROF est donc un lieu privilégié de conversion de l'expertise des études foncières en savoir-faire, institutionnalisant ce nouveau savoir du gouvernement régional. Lieu de production et de circulation des études foncières, le CROF est au centre d'un processus d'apprentissage cognitif basé sur l'instrument du diagnostic foncier. Dispositif de connaissance autant que d'action, le CROF peut ainsi être rapproché de la notion de « communauté épistémique » défini par Peter Haas comme un réseau de croyances normatives basées sur des valeurs communes, des croyances causales partagées, des critères d'évaluation experts et un mode opératoire commun c'est-à-dire des pratiques communes¹⁶⁷³.

c) Un forum spécialisé : les Assises du foncier et de l'habitat

Cette structuration en « communauté épistémique » relativement fermée se double cependant de l'organisation d'une scène plus ouverte de débats, véritable forum spécialisé, se réunissant annuellement : les Assises du Foncier et de l'Habitat. Créées en 2004, les Assises du Foncier et de l'Habitat sont une mise en scène de la gouvernance territoriale promue par les élus régionaux et relayée professionnellement par les cadres du Service Foncier ce qui explique sa double nature, communicationnelle et technique.

En premier lieu, ces rencontres annuelles peuvent être considérées comme un dispositif communicationnel visant à marquer le « territoire » de la Région. Déjà expérimenté dans d'autres champs d'intervention régionale où la Région doit faire la preuve de sa légitimité, le dispositif des assises est au départ promu par les élus de la Région comme l'explique P.L, alors chef du Service Foncier :

« Il y a eu une commande des élus, à partir de 2004, pour marquer leur territoire régulièrement, leur territoire au sens conceptuel, je veux dire leur champ. Il y avait les Assises de la mer, qui était une vieille invention intelligente, à peu près tous les deux ans (...) Donc on n'était pas les premiers. Mais en revanche de systématiser... enfin un grand raout... (...) »

l'habitat n'était désormais plus prioritaire au sein de son administration davantage préoccupée de questions environnementales selon elle.

¹⁶⁷² A partir de 2004 les majorités régionales et nationales divergent mais c'est à partir de 2007 et l'élection de Nicolas Sarkozy que cette opposition partisane devient un sujet de crispation dans le contexte de réforme territoriale introduite par le rapport Balladur en 2009.

¹⁶⁷³ Peter Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 49 (1), p. 1-35, p. 3.

des ateliers entre les deux, le CROF (...) après tu vois les gens tout le temps quoi, je comprends [que] (...) on ne peut pas être en posture d'ennemie avec l'Etat donc on est en association, et parfois en rivalité que la Région n'est pas légitime en matière d'aménagement du territoire (...) donc il n'y a que la voix de la contractualisation (...) qui va permettre d'avoir un dialogue permanent et de se frayer, pour avoir de bon consensus au bout. Donc les études servent à se frayer, les dispositifs d'appui aux SCOT ils visent à obliger les EPCI à aller au fond, on dit : 'Je te donne 100 000 euros, tu le refuses pas, tu prends 100 000 euros, mais nous on sera là dans le Comité Pilotage' »¹⁶⁷⁴.

Cet extrait montre bien comment les Assises visent à légitimer la compétence de la Région en matière d'action foncière en affirmant sa juridiction au sens d'Abbott¹⁶⁷⁵. Il s'agit de mettre en scène de manière solennelle une gouvernance consensuelle entre la Région, l'Etat et les Agglomérations en invitant contrairement au CROF, un large spectre d'acteurs¹⁶⁷⁶. Lors de ces rencontres annuelles, un kit est remis aux invités comprenant des documents de communication institutionnelle sur l'action foncière régionale : présentation des dispositifs (délibérations) et outils régionaux type EPF, résumés des études foncières commandées par l'Etat et la Région, documents de presse régionaux, articles de revues spécialisées, bibliographie, l'ensemble étant remis également sous format électronique *via* une clé USB. Réunissant chaque année en novembre ou décembre entre 200 et 300 personnes au sein de l'hémicycle du Conseil régional, elles sont ouvertes par le Président de Région et le Préfet ou leurs représentants et se composent d'une plénière le matin et d'ateliers thématiques l'après-midi. Cette organisation vise à séparer un premier moment politique marqué par des discours d'élus régionaux et des prises de paroles de grands témoins, d'un second moment plus technique où dominent des témoignages de professionnels et d'experts au sein des ateliers.

Promouvant l'ouverture à d'autres acteurs que les experts *stricto sensu* (élus, techniciens, acteurs privés, militants associatifs...), la confrontation et le débat entre acteurs sur la base d'une grammaire commune, les Assises peuvent être en second lieu être analysées comme une scène d'expertise consensuelle élargissant le dispositif du CROF à d'autres acteurs¹⁶⁷⁷. De fait, si l'on retrouve toujours des questions autour du foncier, de l'habitat et de l'urbanisme en revanche, le cadrage de l'évènement est déterminé par les débats professionnels du moment. Ainsi, si en 2004, les projets de territoire sont clairement mis en avant, en 2008 dans le contexte du Grenelle de l'Environnement, la thématique du développement durable est clairement majoritaire¹⁶⁷⁸. Les Assises se présentent donc comme un forum spécialisé dans le

¹⁶⁷⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 31.

¹⁶⁷⁵ Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, op.cit.

¹⁶⁷⁶ Sont invités : les opérateurs publics, les grands établissements financiers, les agences d'urbanisme, les bailleurs HLM et sociaux (OPAC 13 par exemple), les agglomérations et pays, les syndicats de SCOT, les Parcs Naturels Régionaux, les organismes consulaires, les administrations d'Etat, les grandes associations type Fondations Abbé Pierre, les grands groupes privés type promoteurs, les syndicats professionnels, les consultants travaillant pour la Région, les deux observatoires de l'immobilier, les SEM, GIE et Etablissements publics (Euromed, le Port par exemple), les élus de la Région ayant suivi les études foncières, les élus de PACA (hors élus régionaux), les services des grandes villes, des universitaires type Institut d'Aménagement Régional, des experts et bureaux d'études.

¹⁶⁷⁷ THERY, Irène, « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », op.cit.

¹⁶⁷⁸ En 2004, les thèmes des ateliers étaient les suivants : « pourquoi l'observation foncière ? », « le foncier au service d'un projet de territoire » « habitat : du projet de territoire à la production de logements ». En 2008 l'on retrouve les sujets ci-après : « La démarche de SCOT levier prospectif de développement durable. De son élaboration à sa mise en œuvre : pistes

foncier visant à porter à connaissance c'est-à-dire à traduire l'expertise des études foncières régionales auprès d'un public plus large de techniciens des collectivités infra-régionales et d'acteurs de la société civile militant dans le champ du foncier et de l'habitat (type Fondation Abbé Pierre). Les applications pratiques de ce savoir sont particulièrement valorisées. L'on peut citer à titre d'exemple le projet « Urbansimul » qui a fait l'objet d'une présentation aux Assises de décembre 2012 (cf. encadré).

Encadré N°28. Urbansimul : historique et contexte d'un outil d'analyse et de prospective sur le foncier¹⁶⁷⁹

Initié en 2004 dans le cadre des huit études foncières financées par l'Etat et la Région, le projet Urbansimul vise à fournir un outil intégrateur d'observation et d'analyse de la dynamique urbaine et de sa régulation par les différentes politiques zonales publiques. Il comporte un volet sur l'identification des gisements fonciers, sur leur conversion en potentiel d'accueil de nouveaux résidents à moyen terme et un modèle de simulation de scénarios en fonction de choix de politique d'urbanisme.

Le potentiel opérationnel important de l'outil dans sa capacité à systématiser le repérage des gisements fonciers, conjointement à la généralisation de l'accès aux données sur les cadastres et l'occupation du sol et les politiques zonales¹⁶⁸⁰, a conduit la Région et la DREAL à soutenir ce projet d'abord dans le cadre d'un test sur 3 SCOT du Vaucluse de 2007 à 2009. En 2009, une convention-cadre a été signée entre la Région PACA, la DREAL, le CETE, le CRIGE et l'INRA donnant les moyens de mener conjointement des travaux de recherche sur l'outil et le pré-développement de modules à visée opérationnelle.

Cette application informatique assure sur l'ensemble de la région PACA un traitement automatisé sur serveur des couches géographiques disponibles sur l'occupation du sol et sa régulation¹⁶⁸¹, pour ramener à la parcelle et/ou à l'unité foncière les informations utiles à l'identification des gisements fonciers et à l'analyse du processus d'urbanisation. Un premier module de diagnostic permet de générer une synthèse de ces informations à l'échelle communale tandis qu'un module de simulation cartographique de différents scénarii de croissance de la population à moyen terme est en cours de développement. A terme, les conséquences spatiales des scénarios (paramétrables par l'utilisateur) seront analysées et une série de tableaux chiffrés, de cartographies et de graphiques seront proposés pour indiquer où l'urbanisation se développe, où les tensions peuvent apparaître, et comment ces tensions peuvent conduire à des transferts entre communes, notamment au sein d'un même EPCI¹⁶⁸².

méthodologues et actualité », « Le développement d'action en matière d'habitat des publics les plus en difficultés, leur contribution au développement durable », « Gouvernance et conduite de projets des aires métropolitaines au service d'un aménagement durable ».

¹⁶⁷⁹ Cet encadré reprend de larges extraits de la maquette de présentation de l'outil : INRA, CETE : « Urbansimul : un outil d'analyse et de prospective sur le foncier », 2014.

¹⁶⁸⁰ Urbansimul est conçu sur un socle de données disponibles sur la France entière. Il intègre par ailleurs un module de dépôt permettant aux ayants droit d'importer une donnée locale complémentaire en caractérisant le niveau de contraintes que fait peser la présence ou la proximité de cette zone sur la constructibilité des terrains. Les données en entrée sont :

- Le plan et la matrice cadastrale qui répertorient les caractéristiques des biens immobiliers – locaux d'habitation, locaux d'activité, parcelles – et les caractéristiques de la propriété qui y sont attachés : statut des personnes, composition des droits. Cette donnée est constituée et mise à jour par les services des impôts pour percevoir les taxes foncières bâties et non bâties. L'année de construction attachée au bâtiment permet de reconstituer des états antérieurs de l'urbanisation.
- L'emprise au sol des bâtiments est utilisée pour évaluer la surface résiduelle des terrains.
- La base de données topographique de l'Institut Géographique National fournit des éléments d'occupation du sol de précision métrique qui permettent d'exclure certains terrains non bâtis déjà urbanisés, comme par exemple les aires de triage, aérodrome, cimetière, terrains de sport, parcs... ou des terrains à proximité immédiate des routes principales.
- La base de données altimétrique de l'Institut Géographique National permet d'exclure les parcelles avec des pentes trop importantes.
- Les zonages réglementaires simplifiés des documents d'urbanisme reprenant la constructibilité en vigueur de la zone et sa vocation dominante sont utilisés. Deux sources sont utilisées : des zonages avec une précision parcellaire, ou à défaut, des zonages au 1/10000^e ou 1/25000^e. Lorsqu'elles sont disponibles, les servitudes d'utilité publique interdisant la construction sur un terrain sont prises en compte.
- Différentes sources de zonages nationaux concernant des contraintes environnementales, de risques ou paysagères sont introduites dans la base. Ces couches distinguent par plusieurs niveaux de contrainte les règlements interdisant ou limitant la construction et les inventaires pointant l'enjeu de préservation de l'espace. Parmi ces données on trouve les zones d'aléas de certains risques naturels, les inventaires du Muséum National d'Histoire Naturelle, les sites Natura 2000, les sites de préservation des paysages.

¹⁶⁸¹ PCI, POS/PLU numérisés, zonages risques et environnement, fichiers fonciers de la DGFIP, BD TOPO.

¹⁶⁸² Les recherches en cours portent sur 3 modèles interdépendants, actuellement à différents stades de développement. Un premier modèle porte sur la prédiction du nombre de logements/habitants à l'échelle communale à partir de modélisation en économétrie spatiale. Un second modèle vise à estimer la probabilité de conversion à des usages urbains des unités foncières constructibles. Enfin, un troisième modèle vise à estimer la capacité constructive des unités foncières à partir des caractéristiques de l'unité foncière (gisement foncier, caractéristiques du bien foncier, de son/ses propriétaire(s)) et sur la dynamique de densification dans le voisinage à zonage POS/PLU équivalent.

Si les modules à vocation opérationnelle ont été réalisés grâce à l'appui technique de la direction territoriale méditerranéenne du CEREMA (ex CETE Méditerranée), cet outil serveur sert également les recherches menées par l'INRA. L'INRA d'Avignon utilise en effet cet outil comme module d'intégration de l'ensemble des données géomatiques sur l'occupation du sol et son contexte réglementaire. L'unité Ecodéveloppement développe à partir de ces données des recherches sur les modèles statistiques en économétrie spatiale permettant le traitement de très larges échantillons dans le domaine des changements d'occupation du sol, sur l'analyse quantitative des politiques territoriales (identification des déterminants des choix publics, évaluation des effets des politiques territoriales à partir de méthodes causales), sur la modélisation des choix agricoles et fonciers, et sur la dynamique des marchés fonciers. Deux thèses cofinancées par l'INRA et la Région PACA ont directement concerné les recherches menées dans le cadre du projet Urbansimul et plusieurs programmes de recherche en cours impliquant diverses unités du centre INRA d'Avignon, utilisent les données et/ou les méthodes développées dans ce cadre.

Construit dans le cadre d'une convention entre la Région, l'Etat, le CETE, l'INRA et le CRIGE élaborée au sein du CROF, le projet « Urbansimul » est exemplaire du savoir de gouvernement des études foncières qui, à l'instar de la statistique¹⁶⁸³, permet de construire une grammaire commune aux institutions locales qui en ont la gestion. D'après sa maquette de présentation distribuée aux Assises, ce projet est décrit comme « *Un outil d'aide à la décision à destination des collectivités locales (...) à visée opérationnelle permet[ant] aux communes et intercommunalités : de localiser et de caractériser le gisement foncier potentiellement mutable, de mettre en perspective l'offre foncière existante, les contraintes pesant sur la constructibilité par rapport à des territoires de référence (communes voisines, comparables, du SCOT ou de la Région), de tester les effets des évolutions des documents d'urbanisme sur l'offre foncière, d'améliorer la connaissance des déterminants de la constructibilité des terrains, d'anticiper les évolutions de l'urbanisation au fil de l'eau et de peser sur les dynamiques en cours* ». Outre l'appui aux stratégies foncières intercommunales, il vise à éclairer « *les débats actuels des leviers permettant de développer l'offre de logements en France* » en objectivant « *les questions de rareté du foncier* » et en offrant « *une base d'analyse historique permettant d'observer et d'évaluer les effets des politiques foncières* ». Au total « *le développement de ce type d'outil semi-automatisé devrait permettre de rendre accessible une information stratégique souvent méconnue et de réduire les coûts de diagnostic foncier qui jusqu'à ce jour sont de nature à doubler le coût des documents d'urbanisme pour les communes* »¹⁶⁸⁴. Cet outil serveur permet donc d'opérationnaliser l'observation foncière et ses données en les traduisant dans le langage de la planification urbaine. Le cadre partenarial d'accès à la donnée et les traitements géomatiques et statistiques mis au point visent à rendre disponibles des données harmonisées, centralisées, fiables et régulièrement mises à jour à des fins de recherche comme à des fins opérationnelles. Ces données ont vocation à être rendues accessibles à l'ensemble des collectivités territoriales de PACA via des modules web d'accès aux données consolidées, de dépôt de données, ainsi qu'un module de diagnostic territorial très détaillé. La mobilisation de ce savoir vise donc à rendre discutables dans un cercle technique, par des chiffres, des observations et des résumés accessibles aux professionnels cette action foncière qui, sans ces données, resterait difficilement discutable.

¹⁶⁸³ Voir sur ce sujet : Alain Desrosières, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

¹⁶⁸⁴ INRA-CETE, « Urbansimul : un outil d'analyse et de prospective sur le foncier », 2014.

Les Assises sont donc un « forum hybride »¹⁶⁸⁵ associant experts, techniciens et militants de la société civile. Dispositif communicationnel autant que professionnel, ces rencontres sont une scène nodale dans la construction d'une grammaire commune du problème foncier en région permettant d'en organiser les débats, d'élaborer des représentations communes et de faire circuler les bonnes pratiques qui en découlent. Le recours à la médiation de l'expert, « jongleur » entre répertoire savant et opérationnel, permet la construction progressive d'une grammaire commune propice à la diffusion d'une « ambiance de coopération »¹⁶⁸⁶. En effet, par l'objectivation d'une connaissance foncière jusqu'alors non mise en débat, le savoir des études foncières permet d'étalonner les territoires de la région et de justifier – ou pas – dans une grandeur technicienne les choix publics. Il contribue donc à équiper l'instrumentation technicienne de l'action foncière autant qu'il participe de sa mise en débat. Comme la statistique, il revendique ainsi une double légitimation : l'aide à la décision et l'animation du débat public¹⁶⁸⁷. Au total, ce double outillage, l'un politico-administratif, l'autre cognitif et scientifique, permet aux études foncières d'être projetées dans ce forum spécialisé où elles sont matière à débats et, en fin de compte, servent à justifier les choix et les actions.

4. Une entreprise de mise en forme savante de l'action foncière aux ressources limitées

Toutefois, ce décloisonnement permis par le nouveau savoir de gouvernement des études foncières doit être nuancé. On s'attachera ici à souligner le caractère inachevé de l'institutionnalisation de ce savoir expert qui repose sur une mobilisation fragile aux effets limités. En effet, l'usage de ce savoir est dépendant des ressources restreintes des cadres intermédiaires de la Région, ce qui le cantonne souvent à des mises en scènes et des entre-soi. Par ailleurs, les limites à la mobilisation de ce répertoire expert par les élus régionaux s'expliquent également par l'importance des logiques de courtage qui verrouillent le gouvernement régional et maintiennent en partie la logique de guichet de la politique foncière. Enfin, la diffusion de la grammaire experte liée aux études foncières est également confrontée aux logiques de sectorisation qui freinent son appropriation collective.

4.1. Des entre-soi techniciens dépolitisans

Cette mise en forme savante des capacités régionales est paradoxalement contrainte par les ressources de ceux qui en sont ses principaux promoteurs : les cadres intermédiaires. Si leur position dans l'institution régionale leur a permis de disposer d'une marge d'action pour développer un savoir et des savoir-faire, en revanche leur accès limité aux élus régionaux limite fortement la

¹⁶⁸⁵ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris, 2001.

¹⁶⁸⁶ Dominique Vial, *Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ emploi-formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010)*, Thèse de doctorat en sociologie, 2012.

¹⁶⁸⁷ Etienne Penissat, « Publier des 'chiffres officiels' ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'Etat. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique* 2012/4 (n°4), pp. 45-66.

mobilisation de ce savoir par ces derniers. De fait, l'instrumentation résultant des études foncières est peu relayée par les élus qui n'investissent qu'à la marge les scènes de cette gouvernance régionale – Assises, CROF et CRIGE.

Concernant les Assises, d'après notre propre décompte effectué aux rencontres de janvier 2015, seule une petite dizaine d'élus figurait dans l'hémicycle, pour la plupart en tribune¹⁶⁸⁸. La grande majorité des 200 à 300 participants de cet évènement sont essentiellement des techniciens des collectivités, principalement des intercommunalités. Cette faible mobilisation des élus régionaux et locaux est également relevée par les différents interlocuteurs que nous avons rencontrés qui y voient une limite du répertoire mobilisé à l'instar de R.T, expert auprès du CROF :

« [Les Assises] Ce n'est pas le lieu où les élus viennent ; il y a surtout un public de techniciens, de praticiens de terrains, d'urbanistes mais on n'a pas un public d'élus. Le public d'élus on peut le toucher si on a les associations des maires ou les associations d'élus ou de groupements de communes [si on] voulait s'en donner la peine on pourrait les toucher par ce biais-là. L' élu il vient pour partager avec les autres élus ils n'aiment pas partager avec les techniciens il les a sous sa botte donc il faut absolument qu'on fasse remonter les bons exemples, qu'on organise des colloques, des séminaires par le biais d'instance, par les associations d'élus communaux, départementaux, régionaux pour les amener sur place, voilà un truc intéressant ! On vous amène et vous allez voir et là l' élu il se déplace il va faire un bon gueuleton il va voir des copains et ça, ça marche ! Mais faire des séminaires fonciers au Conseil régional déjà quand on dit Conseil régional y en a qui ont les poils qui se hérissent car c'est pas la même couleur politique.... parce qu'ils vont se retrouver avec des gens qui n'ont pas les mêmes sentiments politiques que lui, donc c'est bien, mais à mon sens ce n'est pas suffisant ! »¹⁶⁸⁹.

Comme le remarque R.T, la fréquentation des Assises du foncier et de l'habitat est donc cantonnée à un « *public technicien* » ce qui limite la circulation et la mobilisation de ce nouveau savoir. L'on est donc face à une segmentation du public élus/techniciens, chacun souhaitant se retrouver dans son entre-soi. Loin d'être un forum ouvert à une large palette de publics, les Assises sont d'abord une communauté régionale de pratiques élargie aux techniciens des grandes villes et des agglomérations.

Cette logique de club est également caractéristique du CROF. Cette fermeture ne va pas sans susciter les critiques de certains élus à l'instar de C.H, alors Vice-Présidente à l'Aménagement du Territoire, qui lui préfère celle d'observatoire du foncier :

« Moi je pense qu'il y aurait un intérêt à ce que l'on situe à l'échelle régionale un Observatoire du Foncier, dans notre région, parce que l'idée c'était ça aussi au-delà de ces études enfin, on a parlé de Club des Opérateurs Fonciers tout ça, mais pour moi de toute façon la notion de club,... enfin je vois à quoi ça correspond, mais pour moi elle ne m'intéresse pas vraiment, par contre la notion d'un Observatoire Foncier, c'est quelque chose qui manque un peu. Parce qu'on a tous une bonne connaissance mais elle est parcellaire »¹⁶⁹⁰.

¹⁶⁸⁸ Plus de 95% d'après nos estimations réalisées à partir de la feuille d'émargement des Assises de 2014.

¹⁶⁸⁹ Entretien R.T, 28/02/2011, p. 12.

¹⁶⁹⁰ Entretien C.H, 21/05/2012, p. 14. Cette appréciation est confirmée par les techniciens du Service Foncier comme S.H : « il faut être honnête le CROF a été toujours plus porté techniquement que politiquement », S.H, 20/04/2011, p. 5.

On mesure dans ces propos combien cette clôture de l'entre-soi technicien a contribué à l'échec du projet d'observation foncière en région, faute d'accord entre les parties et de portage politique du design institutionnel retenu. Dès lors, le savoir des études foncières est mobilisé dans le CROF essentiellement aux fins de créer une ambiance de coopération entre techniciens sans servir à un réel pilotage collectif de l'action foncière¹⁶⁹¹.

Enfin, cet entre-soi technicien se retrouve au sein de l'agence technique de l'information géographique. C.A, Directrice du CRIGE PACA constate ainsi de manière désabusée ce manque d'intérêt des élus :

« Les élus s'intéressent tellement peu à ce que l'on fait que, chaque fois qu'il y a des renouvellements de mandat, on oublie de nous désigner nos élus. Ce qui nous pose quand même des problèmes, il n'y a pas d'élus moteurs qui auraient mesuré l'enjeu qu'il y a dans l'information géographique...(...) on sent que les élus viennent participer à nos Assemblées générales parce qu'il faut venir et qu'il faut que l'institution soit représentée... Mais ceci dit (...) chaque fois qu'il y a eu une délibération qui a été soumise concernant le CRIGE, le financement du CRIGE, le financement de mesures touchant l'information géographique, c'est toujours voté à l'unanimité »¹⁶⁹².

Le vote à l'unanimité, souligné par C.A dans cet entretien, est cependant important. Il invite à considérer ce comportement désintéressé des élus non comme un signe de contestation mais davantage comme celui d'une dépolitisation de cette grammaire d'action. Le biais technicien permet donc la construction de consensus inter-partisans au prix d'une dépolitisation nourrissant en retour l'entre soi technicien.

De fait, cette grammaire dépolitisante n'est pas sans effets sur la position des techniciens de l'action foncière qui se retrouvent ainsi contraints de jouer un rôle de représentation institutionnelle. L'absence des élus ne signifie pas en effet que ces dispositifs soient uniquement des mises en scènes partenariales. Comme l'explique P-L.S, Directeur Général de l'EPF PACA, les techniciens des collectivités s'imposent par leur présence comme des interlocuteurs incontournables de l'EPF PACA :

« Ce que l'on peut regretter c'est que peut-être elles ne sont pas assez suivies par les élus eux-mêmes, et que ce soient des conférences où bien souvent, on a soit des professionnels, soit des administrations qui viennent ; il y a peu d'élus en tout cas peu d'élus des grandes villes, finalement, comme on n'a pas l'accès aux élus, on a l'accès au moins à leurs services, c'est quand même une courroie de transmission qu'il ne faut pas négliger »¹⁶⁹³.

L'absence des élus entraîne ainsi un déplacement des positions en faveur des techniciens qui deviennent *de facto* des représentants de leur collectivités ou EPCI. Ce désintérêt des élus pour la question foncière, n'empêche donc pas la coopération entre niveaux d'action puisque ces scènes permettent aux dirigeants de l'EPF de « dialoguer (...) avec nos clients »¹⁶⁹⁴ comme le dit E.B

¹⁶⁹¹ Sans être formalisée dans les documents de pilotage du CROF, cette fonction de pilotage des politiques foncières apparaît cependant parfois dans le discours des acteurs comme en témoigne cet extrait d'entretien avec P.L, chef du Service Foncier : « il n'avait pas fonction d'observatoire, il avait fonction de diriger des politiques publiques. », P.L, 06/06/2012, p. 18.

¹⁶⁹² Entretien C.A, 30/05/2012, p. 16.

¹⁶⁹³ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 51.

¹⁶⁹⁴ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 55.

Directeur Général adjoint de l'EPF PACA. Cette nouvelle grammaire sélectionne donc autant qu'elle exclut, redéfinissant les rôles des élus et des techniciens au bénéfice de ces derniers.

On fait donc l'hypothèse que la bureaucratisation et la mise en forme savante des capacités régionales alimentent un processus de technicisation et d'accaparement par les professionnels du problème foncier, sélectionnant un public technicien au détriment d'un public d'élus, clôturant ainsi le milieu de l'action foncière dans un entre-soi technicien aux effets dépolitisants.

4.2. La difficile gestion de registres d'actions contradictoires

L'hégémonie de cette requalification technicienne sur les scènes de la gouvernance territoriale ne doit pas occulter le maintien, notamment en milieu rural, d'un autre mode de rapport aux territoires privilégiant des pratiques de courtage. La permanence de ce registre d'action néo-clientélaire entre en contradiction avec le registre néo-expert des études foncières, contraignant les techniciens à des logiques d'arrangements informels qui soulignent en creux leur fragilité.

Le désintérêt des élus pour le registre d'action néo-expert se manifeste dans l'absence de relayage politique des avis de la Région en tant que personne publique associée (PPA) aux documents d'urbanisme, ceci notamment en raison du maintien d'un mode de médiation aux territoires privilégiant les pratiques de courtage. En effet, à l'exception de quelques configurations, le constat d'une absence de relayage politique du registre néo-expert est globalement repris par nos interlocuteurs. Il se concrétise en particulier dans le déficit de portage politique des avis de PPA de la Région. On peut citer à ce titre les propos de N.B, chef du service foncier entre 2006 et 2010, qui regrette l'absence de coordination régionale de ces avis qui ne suscitent pas l'intérêt :

« C'était pas ce qui mobilisait le plus l'attention de l'institution tous ces grands documents stratégiques malheureusement ils concernent pas les citoyens, c'est pas ce qui va capter le plus l'attention... On mobilise les associations qui ont un intérêt etc., mais déjà les PLU ils mobilisent faiblement les gens, ils arriveraient à se mobiliser uniquement sur leurs dimensions personnelles à la limite dans la plupart des cas... donc les SCOT à part parce que il y a va y avoir un projet de voirie (...) c'est pas perçu par le citoyen comme quelque chose à enjeu »¹⁶⁹⁵.

Si l'entre-soi des dispositifs participatifs n'est pas spécifique aux procédures d'urbanisme et a déjà été souligné par d'autres travaux¹⁶⁹⁶, le faible intérêt du grand public fait ici écho au désintérêt des élus, à l'exception des « *régionaux de l'étape* ». Aucun élu référent n'a ainsi été désigné par territoire de SCOT, ce qui témoigne de la difficulté pour l'exécutif régional de coordonner les élus régionaux sur ce sujet. De fait, le multi-positionnement de la plupart des élus régionaux les enferme dans des contraintes de rôle qui limitent fortement leur positionnement régional comme l'explique M-P.B, conseiller technique du Président de Région :

¹⁶⁹⁵ Entretien N.B, 27/01/2012, p. 5.

¹⁶⁹⁶ Voir notamment les travaux de Guillaume Gourgues sur les dispositifs de participation régionaux : Guillaume Gourgues, « Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional : le la performance institutionnelle aux formes de gouvernement », in Sylvain Barone (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

« Les élus [ne se sont pas saisis des SCOT]Après il y en a bien sûr qui s'intéressent parce que ça touche tel ou tel territoire où ils sont impliqués directement, mais globalement, ça dépasse le cas du SCOT (...) c'est que il y a peu d'élus qui s'investissent au-delà de leur territoire »¹⁶⁹⁷.

L'absence d'investissement des élus régionaux dans la nouvelle instrumentation foncière témoigne donc de la persistance d'un mode de rapport aux territoires privilégiant les pratiques de courtage analysées dans la première partie. Dans ce type de rapport aux territoires, les élus se mobilisent essentiellement autour de l'enjeu de la redistribution de ressources matérielles en faveur de leur territoire d'ancrage. Ainsi, la réforme des critères d'allocation des subventions foncières entreprise par le Service Foncier suite aux élections régionales de 2010 a cristallisé la mobilisation des élus, dessinant une nette ligne de clivage entre deux groupes d'élus régionaux. D'une part, des élus écologistes et militants à l'image du Vice-Président au Foncier A.A ou de C.C en charge du Logement, peu ancrés sur les territoires, partisans d'une réforme des critères d'intervention favorisant l'aide régionale à l'acquisition foncier bâti pour les collectivités afin de permettre le renouvellement urbain et promoteur du dispositif du CROF. D'autre part, des Vice-Présidents socialistes fortement ancrés sur des territoires ruraux et attentifs à verrouiller le dispositif d'aide en faveur du foncier bâti étroitement lié à celui des aides en matière d'aménagement et d'équipement urbains¹⁶⁹⁸. Si cette opposition a été arbitrée par le Cabinet du Président par un compromis entre ces deux logiques, la forte opposition à la réforme de ces élus régionaux témoigne du maintien d'un rapport au territoire très éloigné d'un registre expert. Dans cette perspective, la consolidation de l'ancrage local consiste toujours à entretenir une base sociale par une « politique de la présence »¹⁶⁹⁹ davantage qu'à recourir à la médiation experte d'un savoir de gouvernement. L'échec, déjà souligné, des stratégies foncières à destination des Pays, contrairement aux succès de celles destinées aux Agglomérations, témoigne d'une certaine manière de cette différenciation du rapport aux territoires.

Confronté à cette appropriation très hétérogène des études foncières, le Service Foncier se contente d'émettre des avis de personnes publiques associées relevant les contradictions avec la législation et mobilisant peu les documents stratégiques régionaux de type SRADDT, par ailleurs faiblement spatialisés. Si cette faible spatialisation des politiques régionales n'est pas spécifique au foncier, elle emporte cependant des conséquences plus importantes en matière d'urbanisme, affaiblissant d'autant la capacité d'action régionale comme le souligne F.C, chef du Service Habitat, Foncier, Urbanisme :

« L'enjeu ce serait de spatialiser plus. On tient un discours très général, très formaté, qui est en gros celui que tiennent toutes les collectivités aujourd'hui, qui est donc conceptuel. Donc c'est gentillet on y met beaucoup d'énergie, on y met une forme de représentation de l'institution, on essaye de moduler les choses, sur le SCOT de Marseille MPM on a dit des choses sur l'habitat, on a dit des choses qu'on a essayé de dire de manière un peu plus forte, je pense que là le croisement habitat, foncier, urbanisme dans le service enrichit un peu la rédaction des (...) SCOT, mais c'est un

¹⁶⁹⁷ Entretien M-P.B, 05/02/2012, p. 14.

¹⁶⁹⁸ Comme nous l'avons déjà souligné cette interdépendance entre dispositifs décuple la logique de guichet. Cette prime pour le rural est particulièrement forte pour le dispositif PAS (Programme d'Aménagement Solidaire) qui concentre dans un même dispositif contractuel les aides en matière d'aménagement, d'habitat et de foncier.

¹⁶⁹⁹ Stéphane Cadiou, *Le Pouvoir local*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p. 188.

discours quand même souvent assez convenu (...) Si il fallait vraiment faire le travail jusqu'au bout, il faudrait que la Région soit capable de dire il y a tant de mégawatt à produire... »¹⁷⁰⁰.

Cette intériorisation des contraintes sur le rapport au territoire perçu comme le monopole des élus aboutit à amoindrir le savoir des études foncières. Tenir un discours institutionnel sur l'espace apparaît donc problématique pour les techniciens du Service Foncier confrontés aux contradictions de rôle des élus régionaux. En effet, comme l'a souligné Olivier Nay¹⁷⁰¹, pour les élus de la majorité régionale, la difficulté est d'adopter dans son ancrage de proximité des comportements et des discours qui ne soient pas en contradiction avec les orientations suivies par l'exécutif régional auquel ils appartiennent. Cette contradiction se résout parfois au prix d'un arrangement informel avec les orientations régionales, comme l'explique P.L., ancien chef du Service Foncier :

« On a délibéré sur le SCOT de Toulon, on a donné un avis négatif jusqu'au dernier moment et la veille, le jour de la plénière ça s'est transformé en avis positif. Mais l'avis était très négatif, et il y a marqué que c'est positif, ce débat-là on l'a eu sur les PLH »¹⁷⁰².

Le travail technicien sur les avis de PPA ou sur les avis de PLH est donc ici mis en échec par une logique de compromis politiques. Particulièrement prégnante en matière d'avis de SCOT, cette logique d'arrangements est cependant moins forte en matière d'avis de PLH en raison d'une représentation régionale centralisée et confiée à une élue EELV aux convictions militantes dans le cadre d'une instance régionale consultative, le Comité Régional de l'Habitat.

La gestion des deux registres d'action – néo-expert et néo-clientélaire – apparaît donc difficile et fragilise la capacité d'action régionale. Si cette gestion peut amener à produire un discours institutionnel parfois peu cohérent, elle souligne également en creux la fragilité du rôle des agents du Service Foncier obligés de composer avec des registres incommensurables dont les représentations, les instruments et l'organisation apparaissent différenciés en fonction des configurations.

4.3. Une grammaire savante à l'épreuve de la sectorisation

Cette fragilité se retrouve également dans la capacité des études foncières à dépasser les frontières sectorielles. L'enjeu est ici de savoir dans quelle mesure ce savoir de gouvernement augmente la capacité politique régionale de régulation en désectorisant les institutions en charge de la gestion du sol. En s'appuyant sur les travaux de Charlotte Halpern et Sophie Jacquot¹⁷⁰³ et en prolongeant leurs analyses, on fait l'hypothèse que cette nouvelle instrumentation de la politique foncière basée sur l'incitation et la

¹⁷⁰⁰ Entretien F.C., 17/07/2012, p. 25.

¹⁷⁰¹ Olivier Nay, *La Région, une institution*, op.cit.

¹⁷⁰² Entretien P.L., 06/06/2012, p. 15.

¹⁷⁰³ Le paragraphe suivant s'inspire de la lecture de l'article de Sophie Jacquot et Charlotte Halpern qui bien que portant sur un domaine différent nous semble particulièrement adapté à l'analyse de ce champ transectoriel du foncier : Sophie Jacquot et Charlotte Halpern, « Aux frontières de l'action publique », in *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 2015.

coordination renouvelle certes les fondements de sa légitimité, mais n'épuise pas pour autant les logiques sectorielles des groupes sociaux et des institutions qui les prolongent.

L'élaboration de cette nouvelle grammaire de la gouvernance foncière témoigne en effet d'une volonté d'encadrement de l'autonomie de milieux d'action sectorisés (habitat, agriculture, environnement, économie) pour permettre la diffusion d'enjeux transversaux identifiés par les études foncières tels que l'artificialisation accélérée du sol ou la spéculation foncière croissante. Les dispositifs traduisant cette volonté de déssectorisation des problèmes ne relèvent pas du *command and control* mais d'un registre d'incitation et peuvent être désignés comme des « méta-instruments »¹⁷⁰⁴ ayant pour objectif de coordonner des instruments existants. Ils structurent ainsi un mode d'organisation transsectoriel de l'action publique favorisant la prise en compte du problème foncier par chacun des secteurs. Cet agencement implique un élargissement des acteurs concernés et un changement du rôle des savoirs et de l'apprentissage. Comme nous l'avons précédemment souligné, l'entreprise régionale de mise en forme savante de l'action foncière a permis d'organiser une large communauté de praticiens mobilisant ce savoir de gouvernement et l'opérationnalisant en savoir-faire pratique, constituant ainsi des normes d'action de références. Il ne s'agit pas ici de revenir sur ce processus mais d'en souligner le caractère collectif : géomètres et géomaticiens, Agences d'urbanisme, techniciens des SAFER, du Conservatoire du Littoral, des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ou encore des grandes villes et leurs EPCI. Tous ces acteurs en charge des activités publiques d'allocation et d'organisation de l'usage du sol participent à ces scènes régionales et contribuent à leur animation. La mobilisation et la circulation de ce savoir de gouvernement a donc initié un processus d'apprentissage collectif. Cette ouverture a remis en cause la monopolisation de l'expertise des milieux d'action sectoriels comme la SAFER pour le foncier agricole ou encore les CCI pour le foncier économique. En cherchant à dépasser la logique des champs de compétence sectoriels, ces instruments transsectoriels de type CROF s'adressent d'abord aux techniciens des institutions en charge de la gestion du sol. Il s'agit pour la Région d'agir sur ses modes d'action, d'imposer des règles de conduite à soi-même et à ses partenaires, le rapport au public n'étant qu'indirect. Cette caractéristique explique la clôture de l'entre-soi technicien de ces dispositifs ainsi que leur caractère dépolitisant puisqu'ils visent à diluer des milieux d'action organisés au sein d'une nouvelle catégorie transectorielle. Cette nouvelle catégorisation contribue *in fine* au flou du travail des techniciens désormais obligés de composer avec des partenaires multiples, de redéfinir leur rôle professionnel autour d'une figure de négociateur entre des secteurs aux grandeurs souvent incommensurables et enfin de bricoler une identité professionnelle autour du foncier au croisement de plusieurs métiers aux registres d'action contradictoires¹⁷⁰⁵.

Toutefois ces instruments transsectoriels provoquent également des conflits, impliquent des rapports de force et peuvent entraîner une mise à l'écart. Chaque champ d'action sectoriel doit en effet être considéré

¹⁷⁰⁴ Christopher Hood, « *The Tools of Government* », Chatham N.-J., Chatam House Publishers.

¹⁷⁰⁵ Nous reprenons ici la focale d'analyse des métiers flous de Gilles Jeannot déjà mobilisée.

pour les acteurs qui s'y reconnaissent comme une « juridiction »¹⁷⁰⁶ sur lequel s'exerce une autorité. Dans cette perspective, si l'ancrage des techniciens du Service Foncier dans un savoir de type urbanistique leur a permis de s'imposer dans le champ voisin de l'habitat¹⁷⁰⁷, en revanche leur autorité est davantage contestée dans les milieux d'action sectoriels plus éloignés de ce répertoire urbanistique comme l'agriculture, l'environnement ou encore l'économie. R.T, urbaniste conseil et assistant à maîtrise d'ouvrage auprès de la Région pour les huit études foncières constate ainsi les difficultés de mise en œuvre de ses recommandations en matière agricole et environnementale :

*« Il y a eu [des] ambitions en matière environnementale, en matière de protection de espace littoraux, en matière de protection des espaces naturels, de lutte contre l'habitat diffus, des zones NB, des zones périphériques périurbaines, des zones agricoles mais ces politiques-là n'ont pas vraiment été suivies d'actions concrètes de la part du Conseil régional, c'était que des initiatives des incitations auprès des collectivités locales, communautés d'agglomération, communautés de communes ou communes... »*¹⁷⁰⁸.

Ce registre incitatif n'a pas permis de dépasser les frontières sectorielles, notamment en matière de foncier agricole, où l'opérateur foncier du monde agricole, la SAFER, défend ses prérogatives et agit selon R.T, en fonction d'une rationalité purement économique :

*« (...) Sur la préservation de l'espace rural la loi de modernisation de l'agriculture de 2009 avait a donné aux départements le droit de préemption sur des zones à enjeux (...) ...cette loi n'a pas été suivie d'effet sous la pression des chambres d'agriculteurs. Les agriculteurs (...) les responsables des chambres d'agriculture, les représentants de la professions voient d'un mauvais œil l'intervention des institutions publiques dans leurs politiques d'agriculture...(...) la SAFER était partie prenante dans ces études que nous avons menées mais la SAFER c'est un agent immobilier au service de l'économie rurale, achète des terrains et elle cherche à les refourguer à des agriculteurs qui ont envie de cultiver. S'il n'y a pas d'agriculteurs pour cultiver les terrains elle les revend au mieux disant et finalement ils finissent en désespoir de cause par partir à d'autres fins que l'agriculture »*¹⁷⁰⁹.

Cet extrait témoigne des relations d'associés-rivaux qu'entretiennent les urbanistes avec la profession agricole et l'institution foncière qui la prolonge, la SAFER. Si celle-ci a participé au pilotage des huit études foncières puis au CROF, elle reste cependant un acteur à part, obéissant à une rationalité propre liée à son statut de société que R.T ne manque pas de stigmatiser en la qualifiant d'« agent immobilier ». Ces rapports conflictuels entre agriculteurs et urbanistes se retrouvent également entre EPF et SAFER comme nous le soulignons plus loin, dans le chapitre 8 mais aussi par homothétie au sein des services de la Région. De ce point de vue, si l'entreprise de mise en forme savante a permis de créer une ambiance de coopération entre Service Foncier et Développement Agricole, elle n'a pas pour autant remis en question la division politique et administrative du travail régional. La tentative de transfert du dossier du foncier agricole au sein du

¹⁷⁰⁶ Au sens d'Abbot. Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988

¹⁷⁰⁷ Cette idée a été développée dans la partie relative à l'élargissement des prérogatives du Service Foncier, nous n'y reviendrons donc pas ici.

¹⁷⁰⁸ Entretien R.T, 28/01/2011, p. 4.

¹⁷⁰⁹ Entretien R.T, 28/01/2011, pp. 4-5.

service foncier entrepris en 2011 par les élus écologistes a ainsi tourné court. Menée dans un contexte de mise à l'agenda du développement durable, cette expérience a échoué, faute de connaissance par les techniciens du Service Foncier des règles et pratiques régissant le foncier agricole. L'objectif de la délibération présentée en février 2011 par les élus écologistes visait à permettre l'installation de jeunes agriculteurs, notamment en milieu périurbain. Pour ce faire, les élus écologistes et les techniciens du Service Foncier la Région ont élaboré un dispositif d'aide à l'acquisition de terres agricoles à destination des collectivités territoriales et de leurs EPCI. Toutefois, ce dispositif n'a pas été mobilisé par les collectivités et le monde agricole. P.L, ancien chef du Service Foncier explique ainsi ce non recours :

« (...) Ils se sont plantés dans deux choses, premièrement, le paysan il veut bien être locataire tant que c'est très bon marché mais après il veut être propriétaire, culture historique il fallait monter un dispositif qui rende le paysan propriétaire au bout d'un moment, c'est le traumatisme de la Révolution Française, pouvoir acheter les terres (...) Et la deuxième, ils ont fait une connerie, les baux ruraux c'est 18 ans quoi, ils te disent qu'il faut un bail de 25 ans, ça ne marche pas »¹⁷¹⁰.

D'après P.L c'est donc la méconnaissance des règles et de l'héritage institutionnel du secteur agricole qui explique l'échec de ce dispositif et le retour en 2012 du dossier au sein de la Direction de l'Agriculture qui gère désormais le dispositif.

Il en est de même dans le champ environnemental à travers l'exemple de la gestion des relations avec le Conservatoire du Littoral. Si l'établissement public a participé aux huit études foncières et au dispositif CROF, en revanche la Direction de l'Environnement a gardé le monopole de la gestion des relations avec le secteur comme l'explique C.D, alors délégué au Conservatoire du Littoral en PACA :

« Quand c'était P.L au service foncier et qu'il a lancé les fameuses huit études durant le mandat précédent, c'est lui qui a pris l'initiative de contacter le Conservatoire du Littoral et de nous associer à la réflexion, on a beaucoup travaillé ensemble (...) il y a eu un peu toujours un comportement de la [direction de l'Environnement] de garder le Conservatoire du Littoral...(...) Moi j'ai toujours essayé d'avoir un contact direct avec le Service Foncier et je n'ai jamais réussi. (...) [pourtant] on pensait que le budget sur lequel on devait émarginer sur les acquisitions ça devait être plutôt le budget de l'aménagement du territoire et du foncier »¹⁷¹¹.

Là aussi, si les études foncières ont cristallisé des relations de coopération sur le plan cognitif et normatif, elles n'ont pas pour autant fait disparaître les frontières sectorielles, chaque direction veillant à conserver le monopole des relations avec son milieu d'action¹⁷¹².

C'est la même logique qui est à l'œuvre avec le milieu économique où la gestion des zones d'activités met la Région aux prises avec les maires et les CCI. Si la question du foncier économique a été abordée sous l'angle de l'enjeu transversal de l'artificialisation des sols dans le cadre du CROF, l'aide de la

¹⁷¹⁰ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 27.

¹⁷¹¹ Entretien C.D., 17/07/2012, p. 12.

¹⁷¹² Par ailleurs, comme la SAFER, le Conservatoire du Littoral entretient des relations peu intenses avec l'EPF en dépit d'un cadre partenarial formalisé comme nous l'avons vu au début de cette section et également infra dans le chapitre 6 sur le cas de Pardigon.

Région en faveur des zones d'activité a toujours été gérée par le service appui aux entreprises et inscrit dans le Schéma Régional de Développement Economique. Ce n'est que très récemment que ce sujet a fait l'objet d'une délibération spécifique avec l'adoption par la Région le 24 avril 2015 d'une stratégie régionale du foncier économique présentée à l'Assemblée régionale par le Vice-Président en charge de l'Economie. A l'origine issue d'une initiative du Service Foncier en lien avec l'EPF PACA, cette démarche a cependant entraîné des interactions parfois conflictuelles avec le service économie qui s'est efforcé de maintenir ce dossier dans son champ d'intervention en mobilisant les milieux d'action économiques, au premier rang desquels la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale (CCIR). La délibération est donc issue d'un compromis entre les deux Commissions Aménagement et Economie et elle mobilise un répertoire d'actions combinant d'une part, des instruments incitatifs et communicationnels et d'autre part, des instruments plus interventionnistes : réalisation d'un dispositif d'observation « *s'appuyant sur la coordination des acteurs et la mobilisation des données* » en lien avec le CRIGE et l'Agence de Développement Economique Régionale, labellisation d'une « *offre régionale d'accueil d'entreprises de qualité* » dans le cadre d'un appel à projet lancé par la Région, élaboration d'un « *schéma régional du foncier économique s'appuyant sur les données d'observation et l'appel à projet* » ; enfin possibilité pour la Région d'intervenir comme aménageur de foncier économique via l'EPF, ou l'Agence Régionale d'Equipement et d'Aménagement (AREA) PACA sur de « *grands projets structurants* »¹⁷¹³. Deux nouveautés méritent ici d'être relevées. Tout d'abord la revendication régionale d'un sous-domaine d'action, le foncier économique, dans un contexte de réforme territoriale mettant en concurrence Régions et Métropoles sur la compétence de développement économique. Par ailleurs, on peut également relever l'abandon de la logique de guichet auprès des communes et EPCI au profit d'une intervention indirecte par portage via l'EPF ou directe via l'AREA, société publique locale d'aménagement jusqu'à présent en charge principalement de la construction des lycées et qui intervient ici pour la première fois en tant qu'opérateur foncier régional. Loin d'être anodine, cette répartition des rôles entre EPF et AREA est pour partie issue de la difficulté pour l'EPF de se positionner dans le champ du foncier économique compte tenu des priorités d'actions qui lui ont été fixées en matière de logement social. Inscrite dans son Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI), la priorité en matière de logement social marginalise de fait tant le foncier économique qu'agricole et environnemental ce qui suscite la contestation récurrente de la part de certains de ses administrateurs comme le rappelle P.L., ancien chef du Service Foncier, à propos de l'élaboration du PPI 2005-2010 :

*« Le PPI il a rencontré deux types d'opposition, il y a ceux qui voulaient... les CG qui voulaient... enfin les Maires présents dans les CG et présents dans l'EPF qui voulaient pouvoir avoir l'EPF comme outil dans la concurrence pour le dumping foncier économique, donc eux ils en voulaient et ils poussaient l'EPF vers là. »*¹⁷¹⁴.

¹⁷¹³ Délibération de l'Assemblée régionale en date du 29 avril 2015.

¹⁷¹⁴ Entretien P.L., 29/05/2012, p. 26.

La concurrence pour l'occupation du territoire de l'action foncière est donc un sujet récurrent. Elle oppose des milieux d'actions sectoriels en transaction avec les institutions régionales, EPF et Région. C'est pourquoi ces clivages traversent également les services régionaux qui relaient les intérêts des secteurs économiques, environnementaux et agricoles.

Si l'entreprise de mise en forme savante du foncier déstabilise sur le plan cognitif et normatif les juridictions sectorielles du foncier, elle ne peut cependant s'en affranchir sur le plan des intérêts et des institutions. L'on retrouve ici une des limites de ce processus, tourné vers l'entre-soi technicien, peu ouvert à l'hétérogénéité des publics de l'action foncière compte tenu de son ancrage dans le champ urbanistique. Si cette grammaire savante transectorielle redéfinit la légitimité des registres d'action, elle ne parvient pas pour autant à s'affranchir des frontières de la sectorisation¹⁷¹⁵.

En conclusion de ce cinquième chapitre. Une catégorisation savante et bureaucratique : l'agencification, un « processus d'étatisation » au-delà des compétences régionales ?

Mise en administration et mise en forme savante apparaissent donc liées dans un processus de catégorisation savante et bureaucratique de l'action foncière que l'on se propose d'analyser comme une agencification multiniveaux révélatrice d'un « processus d'étatisation »¹⁷¹⁶ de l'action régionale au-delà des compétences régionales.

Cette entreprise de catégorisation institutionnalise en effet un domaine d'action marqué par son caractère flou, transversal aux secteurs classiques et partagé entre les niveaux territoriaux d'action publique. Cette instrumentation bureaucratique et savante recoupe un savoir de gouvernement, les études foncières, et un design institutionnel spécifique, l'agencification multiniveaux. L'expertise militante des études foncières s'institutionnalise à travers la systématisation d'un dispositif d'action publique, le diagnostic foncier. La fabrique de ce nouveau savoir de gouvernement contribue à naturaliser une catégorie d'action aux frontières controversées, autorisant une requalification écologique du foncier agricole élargissant d'autant les prérogatives des techniciens. De la même manière, le design institutionnel de l'agence, principe d'organisation administrative décentralisée et spécialisée¹⁷¹⁷, bureaucratise l'action foncière à la marge des institutions locales. Au total, cette entreprise d'instrumentation foncière dépolitise la catégorie

¹⁷¹⁵ En ce sens nous nous inscrivons contre les hypothèses de l'émergence de nouveaux espaces d'action publique fonctionnels inter-sectoriels, le décloisonnement n'effaçant pas la logique de régulation sectorielle. Rappelons que la notion d'espace fonctionnel « désigne un espace [qui] se distingue d'un secteur par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un territoire institutionnel dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné », Stéphane Nahrath et Frédéric Varone, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007.

¹⁷¹⁶ Michel Offerlé, « Etatisations », *Genèses* 28, 1997, pp. 3-4

¹⁷¹⁷ Chevallier, Jacques, « Agencification et gouvernance », in, *Les agences, une nouvelle gestion publique*, Rapport du Conseil d'Etat, Etude annuelle, 2012.

permettant l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels au profil de généralistes, gestionnaires des incertitudes régionales de la négociation foncière multi-acteurs et multiniveaux.

L'agencification confère en effet à ces dirigeants un pouvoir politique de régulateur d'interfaces multiples produisant une « régulation conjointe »¹⁷¹⁸ particulièrement adaptée à l'irréversibilité de l'action foncière à l'horizon pluriannuel. On peut donc identifier un « processus de conversion »¹⁷¹⁹ du design institutionnel de l'EPF autrefois régalien¹⁷²⁰ et désormais tourné vers la régulation de la fragmentation territoriale *post* décentralisation. Cette conversion est mise en mouvement par une fiscalisation régionale des ressources et une contractualisation multi-niveaux qui rapproche les dirigeants de l'agence des pouvoirs locaux et transforment leur rôle et leurs normes d'action. De nouvelles alliances se scellent ainsi avec les fonctionnaires régionaux qui mobilisent un registre d'action néo-expert en puisant dans l'agence des ressources d'autonomisation et dans les études foncières des ressources de légitimation. Au total, une nouvelle grammaire consensuelle de la gouvernance foncière régionale se formalise et limite les incertitudes à travers un nouveau savoir de gouvernement qui stabilise les pratiques et les représentations d'une communauté régionale d'expertise et de pratiques disposant désormais d'outils de mesure du sol et de scènes professionnelles dédiées.

L'agencification permet donc l'acclimatation aux frontières des compétences régionales d'un nouveau savoir de gouvernement peu légitime¹⁷²¹ et de nouveaux modes de faire contractuels. Reposant sur un pluralisme limité et des frontières incertaines¹⁷²², l'agencification relève dans cette perspective d'un « processus d'étatisation »¹⁷²³ des marges, c'est-à-dire d'élaboration de formes juridiques, de construction de frontières, d'invention de procédures de décision et d'intériorisation de normes, au-delà des compétences régionales. Venant combler un vide institutionnel relatif entre la compétence régionale

¹⁷¹⁸ Notion forgée par Catherine Paradeise, la « régulation conjointe » est un type de régulation sociale par la base qui nous semble particulièrement bien adaptée au jeu triangulaire de la régulation régionale agencifiée que nous avons identifié avec l'EPF. Elle la présente en effet comme « *l'un des horizons possibles du pilotage institutionnel dans ces organisations mal construites pour équilibrer régulations de contrôle et régulation autonomes : l'offre de régulation conjointe exprime le souci de faire société en construisant un système d'action qui favorise la production et/ou l'appropriation de règles communes aux diverses composantes de l'organisation, qui articule les productions endogènes de normes par chaque acteurs collectif avec un ensemble de super-règles co-construites et assumées par l'ensemble des acteurs, au service d'une visée consentie par tous* ». Catherine Paradeise, « 2. La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in Gilbert de Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », 2003, pp. 41-49.

¹⁷¹⁹ Dans les analyses néo-institutionnalistes, la « conversion institutionnelle » désigne le processus par lequel « *des institutions existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs conduisant à des changements dans le rôle qu'elles jouent et/ou des fonctions qu'elles assument* ». Voir Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation, *L'Année de la régulation* n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003, pp. 13-43.

¹⁷²⁰ On pense ici aux premiers EPF de la régionalisation fonctionnelle, évoqués dans le Chapitre 1 *supra*.

¹⁷²¹ L'on signifie par là qu'ils ne bénéficient pas d'une reconnaissance académique comme les sciences de gouvernement telles que l'économie ou l'urbanisme.

¹⁷²² L'agence apparaît ainsi comme une forme bureaucratique ajustée à l'administration des univers incertains. Voir sur ce sujet les analyses sur l'agencification dans le milieu sanitaire : sur le processus de bureaucratisation par les marges : Daniel Benamouzig, Julien Besançon, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail* 47, 2005, p. 301-322 ou encore sur l'agence comme forme privilégiée d'institutionnalisation aux frontières de l'Etat d'un savoir nouveau, étranger et peu légitime : François Buton et Frédéric Pierru, « Instituer la police des agences sanitaires. Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'Etat sanitaire ? », *Gouvernement et action publique*, 2012/4 n°4, p. 67-90

¹⁷²³ Au sens de Michel Offerlé : Michel Offerlé, « Etatisations », *op.cit.*

d'aménagement du territoire et les opérateurs locaux des politiques urbaines, l'agence régionalisée occupe au total une position nodale entre les différents milieux et niveaux d'action ce qui lui confère marge d'action plus ou moins importante en fonction des configurations territoriales.

C'est à l'analyse des relations entre cette instrumentation et ses destinataires multiples que nous allons désormais nous employer dans le chapitre suivant.

Chapitre 6

Les régimes d'action foncière : un cadre intermédiaire de négociations politiques

Après avoir analysé la catégorisation savante et administrative de l'action foncière au niveau méso, il s'agit ici de confronter cette instrumentation à ses bénéficiaires, acteurs intermédiaires en charge de sa mise en œuvre, d'une part, et destinataires finaux, d'autre part.

Cette institutionnalisation se cristallise en effet à l'épreuve de systèmes fonciers. Ceux-ci sont définis ici comme des comportements stratégiques et des groupes d'intérêts en interdépendance, des compromis territorialisés, stabilisés dans le temps, autour d'un programme d'action foncière entre propriétaires, élus, techniciens administratifs et professionnels. Nous faisons donc l'hypothèse que les règles de l'action foncière régionale dessinent un régime d'action pour les acteurs locaux. Ce régime induit un certain rapport légitime aux institutions régionales, des modes d'interactions caractérisant des positions et des groupes, des rapports de résistance ou d'appropriation des règles régionales, enfin des pratiques et des croyances définissant des communautés épistémiques.

Ces régimes d'action nous proposons de les nommer à la suite d'Emmanuel Négrier¹⁷²⁴ régimes d'action foncière à l'image de ce que Clarence Stone désigne comme des « régimes urbains »¹⁷²⁵. Rappelons que cette notion développée initialement pour la politique urbaine d'Atlanta désigne l'ensemble des arrangements, formels et informels, associant durablement institutions publiques à certains intérêts économiques. Selon Patrick Le Galès¹⁷²⁶ cette grille d'analyse s'intéresse particulièrement à trois éléments : la capacité d'agir, l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés, les relations entre ces acteurs qui leur permettent d'agir ensemble et de former ainsi une coalition de gouvernement. Dans cette perspective, il s'agit en premier lieu d'être particulièrement attentif aux acteurs sécants qui jouent le rôle d'intermédiaires et à la façon dont la coopération est obtenue. La nature des rapports qui unit les acteurs est donc en second lieu particulièrement importante. Ceux-ci passent par des échanges concrets d'avantages tant dans l'urbanisation, la préservation d'un secteur d'emploi ou encore le développement d'un secteur économique... Cette interdépendance doit nous inviter en troisième lieu à caractériser les combinaisons d'acteurs c'est-à-dire les alliances qui déterminent l'accès aux ressources et donc la capacité d'action et l'efficacité de la coalition.

Nous avons mobilisé cette grille d'analyse sur trois configurations foncières régionales dont le choix a été motivé par plusieurs raisons.

¹⁷²⁴ François Jarrige, Emmanuel Négrier, Marc Smyrl, « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado-USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon-France », *Pôle Sud*, 2015/1 (n°42), pp. 43-62.

¹⁷²⁵ Clarence N. Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

¹⁷²⁶ Patrick Le Galès, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995.

Premièrement, il s'agit de trois types spécifiques de systèmes fonciers locaux dans lequel s'insère l'action régionale. Confrontée à cette diversité de groupes d'intérêts et de comportements, l'instrumentation régionale est mobilisée différemment, ouvrant la voie à des compromis territorialisés différents, stabilisés dans le temps autour de programme d'action foncière.

Deuxièmement, ces configurations locales ont été sélectionnées en raison de l'existence de programme d'aménagements fonciers conséquents. Leur analyse constitue en effet une clé d'entrée sur le terrain afin de mesurer le contrôle de l'agenda politique local. Il s'agit de mesurer la capacité des élus, techniciens administratifs et professionnels de l'action foncière à élaborer des projets et à les mettre en œuvre, la mesure de cet écart étant révélateur de capacité d'action de la coalition ou à rebours de sa remise en cause par une action collective citoyenne.

Troisièmement, leur identification a été faite sur la base de la disponibilité des données accessibles sur ces terrains en longue durée. L'analyse des régimes d'action foncière doit en effet s'analyser dans le temps long de l'histoire économique et sociale locale. Comme le souligne Gilles Pinson¹⁷²⁷, c'est la stabilisation de ces rapports de confiance qui génère une capacité à coopérer et à agir collectivement au point que le régime devienne la matrice de la capacité d'action collective, un bien que chaque participant souhaite préserver. Ces choix résultent donc d'une démarche d'enquête mobilisant le recueil de dires de techniciens régionaux, de données d'archives et de littérature de seconde main. En croisant les deux, l'on a récolté d'importantes sources d'informations qui nous renseignent sur ces sites dans la longue durée.

C'est en croisant ces trois critères que nous avons distingué dans cette section trois configurations régionales. L'on s'intéressera d'abord à la caractérisation d'un régime d'action foncière dépolitisant construit par les acteurs de la régulation multiniveaux, au premier rang desquels l'EPF PACA (section 1), ensuite l'on reviendra sur les nouvelles formes du pouvoir notabiliaire autour duquel s'organise dans le Val de Durance un régime d'action foncière néo-clientélaire (section 2), enfin l'on analysera l'institutionnalisation d'un régime d'action foncière environnemental à l'initiative d'une mobilisation riveraine dans le presqu'île de Saint-Tropez (section 3).

Section 1. Régime d'action foncière dépolitisant et régulation multi-niveaux : l'exemple de la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis (CASA)

Créée au premier janvier 2002, la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis (CASA, dans la suite du texte), est un exemple d'appropriation réussie des dispositifs fonciers régionaux contractuels développé par l'établissement public foncier. Dans cette perspective, l'on s'attachera dans cette section à vérifier deux hypothèses principales. D'une part, celle d'une régionalisation par le bas des dispositifs fonciers qui, *via* la contractualisation multiniveaux, redessine les systèmes d'alliance et enrôle avec

¹⁷²⁷ Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7/2010.

succès les acteurs intermédiaires, lesquels bénéficient *in fine* d'un surcroît de légitimation. D'autre part, il s'agit de poser l'hypothèse que cette politique foncière contribue à l'institutionnalisation d'un régime d'économie mixte qui convertit des pratiques héritées et fabrique du consensus intercommunal : la dépolitisation experte et consensuelle de l'action foncière régionale agencifiée apparaît ainsi autant comme un constat qu'une variable explicative du développement des projets d'habitat social et de renouvellement urbain menés par la CASA.

L'on s'intéressera ainsi d'abord au processus de construction d'une compétence foncière intercommunale comme relais de la politique régionale avant d'aborder ensuite, l'institutionnalisation progressive d'une nouvelle régulation foncière dessinant les contours d'une économie mixte associant acteurs publics et privés dans le cadre d'un régime d'action foncière intercommunal dépolitisant¹⁷²⁸.

1. La construction d'une action foncière intercommunale à la faveur de la contractualisation régionale

La construction d'une compétence foncière intercommunale s'inscrit dans un contexte de mise en débat du modèle de développement azuréen à partir de la seconde moitié des années 1990. Cette situation va encourager des maires réformateurs du « Moyen Pays Provençal » à se saisir de l'opportunité de la contractualisation régionale et des dispositifs associés pour mettre en forme une action foncière intercommunale. Cette prise de compétence va se faire de manière discrète par une requalification professionnelle reposant sur des apprentissages transactionnels entre niveau communal et intercommunal.

1.1. La mise en débat du développement azuréen

Le territoire de la CASA est marqué par l'héritage d'un programme de développement économique, la technopole « Sophia Antipolis ». Moteur d'une très forte croissance économique exogène basée sur l'installation de cadres supérieurs, ce projet de développement va entraîner une forte spéculation foncière et immobilière et l'obsolescence rapide des infrastructures de transports. C'est pour répondre à ce problème qu'un projet de doublement autoroutier est relancé dans les années 1990, provoquant la mobilisation d'un groupe d'élus locaux regroupés dans une intercommunalité défensive, le « Moyen Pays Provençal ». C'est également pour répondre à ces enjeux que l'Etat relance un exercice de planification métropolitaine dont les espaces de participation sont investis par ce groupe d'élus réformateurs qui défend un projet de territoire maîtrisé, mettant en question le modèle de développement azuréen qui prévalait jusqu'alors.

¹⁷²⁸ Comme nous l'avons déjà précisé, le terme dépolitisé désigne dans notre thèse une forme de politisation prescrite par des configurations politiques spécifiques dans laquelle le rôle des élus s'efface volontairement au profit des techniciens. Loin de s'apparenter à une absence de compétition politique, cette technicisation doit s'interpréter comme le produit des affrontements politiques, l'évitement du politique étant prescrit par les règles formelles et informelles qui structurent ce régime d'action foncière et par le rapport de force des acteurs politiques en présence.

a) Le « Moyen-Pays Provençal », un groupement intercommunal contre le projet d'aménagement autoroutier de l'A8 bis

Le modèle de croissance exogène issu du technopole Sophia-Antipolis va entraîner des effets cumulatifs sur le territoire nécessitant des projets d'aménagements toujours plus conséquents. L'un d'entre eux, l'A8 bis, est particulièrement imposant et va cristalliser l'opposition d'un groupe d'élus locaux défenseurs de la qualité de vie locale, regroupés dans une intercommunalité défensive, le « Moyen-Pays Provençal ».

L'analyse de cette mobilisation locale nécessite de revenir au préalable sur la genèse et le développement du projet de technopole de Sophia Antipolis mis en place à la fin des Trente Glorieuses sous l'impulsion d'une coalition de hauts fonctionnaires aménageurs, d'élites économiques et d'élus départementaux. Si le projet de Sophia-Antipolis est souvent présenté comme résultant de l'idée et de la volonté d'un homme¹⁷²⁹, Pierre Laffitte, c'est plutôt sa capacité à fédérer une action collective autour du projet qui doit être soulignée. Son leadership sur le projet s'explique par son profil hybride d'intermédiaire à la fois généraliste et courtier¹⁷³⁰ du technopôle (voir encadré).

Encadré N°29. Pierre Laffitte, un ingénieur des Mines atypique

Pierre Laffitte est d'abord un généraliste que l'on peut rattacher à la catégorie des « médiateurs » tels que les définissent Jobert et Muller¹⁷³¹ dans leurs travaux sur les politiques publiques nationales d'inspiration « néo-corporatives ». Diplômé de l'Ecole Polytechnique et docteur en géologie¹⁷³², il est en effet ingénieur en chef des Mines lorsqu'il propose, dans un article paru dans le journal « Le Monde » du 20 août 1960, de « délocaliser le Quartier latin aux Champs », afin de bâtir une « Florence du XX^e siècle » située loin des centres-villes, où la culture et la science pourraient connaître une remarquable effervescence¹⁷³³. Toutefois, ce n'est qu'à la faveur de sa nomination en tant que sous-directeur de l'Ecole des Mines en 1963 qu'il va disposer des ressources nécessaires pour mener à bien son projet. Alors qu'il impulse une importante réforme de la scolarité de l'Ecole des Mines en y introduisant la recherche et l'enseignement des sciences sociales¹⁷³⁴, il lance également un projet inédit : décentraliser certains de ses laboratoires de recherche au nord d'Antibes, ce qui constituerait le premier pas vers la création en ce lieu d'une nouvelle zone scientifique¹⁷³⁵. Ce projet est repris par le patron de la DATAR, Jérôme Monod, en 1968 : selon Pierre

¹⁷²⁹ Les personnes rencontrées et la littérature grise présentent Pierre Laffitte comme le « père fondateur » de Sophia-Antipolis dont ils louent le « charisme ». Cette image a été construite et entretenue par Pierre Laffitte à travers des dispositifs de mises en scènes. Parmi ceux-ci on peut citer l'appellation du site du nom de sa première femme, Sophie pour Sophia, qui a également donné son nom à la principale place de la technopole, la place Sophie Laffitte.

¹⁷³⁰ Olivier Nay, Andy Smith, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.

¹⁷³¹ « On appellera médiateurs les agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la construction des images cognitives déterminant la perception du problème par le groupe en présence et la définition des solutions appropriées (...) [ils] occupent une position stratégique dans le système de décision dans la mesure où ce sont eux qui formulent le cadre intellectuel au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits, ou les alliances qui conduisent à la décision », Pierre Muller, in *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2000, p. 50.

¹⁷³² Il a en effet entamé sa carrière au service de la carte géologique de la France, au Bureau de recherches géologiques, géophysiques devenu ensuite Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) dont il devient directeur général adjoint entre 1959 et 1963.

¹⁷³³ Il est à noter que l'on est alors qu'aux balbutiements de la « Silicon Valley » dont le nom ne sera adopté qu'en 1971 et que seuls quelques centres se sont alors formés autour de l'école de Stanford dans le comté de Palo Alto. Pour autant, nous n'avons pas approfondi la question de savoir si en 1960 Pierre Laffitte avait eu connaissance de ces expériences américaines, cela aurait constitué l'objet d'un autre travail de recherche... Dans tous les cas, que ce soit une innovation propre, ou importée (*policy transfert*) nous soucie peu ici dans la mesure où cela ne remet pas en cause son caractère pionnier et innovant qui est une des caractéristiques du « médiateur ».

¹⁷³⁴ Il s'agit de la réforme de 1966. Voir sur ce sujet Arland Hatchuel, « La naissance de l'ingénieur généraliste. L'exemple de l'Ecole des Mines de Paris », nov. 1997, site de l'Ecole des Mines.

¹⁷³⁵ Florence Buades, « Il était une fois Sophia-Antipolis », in Audacia, « Sophia-Antipolis. Territoire d'avenir », Audacia Editions, déc. 2009.

Laffitte, « *ce fut sans doute l'acte de naissance du futur technopôle* »¹⁷³⁶. Ainsi le projet de Sophia Antipolis s'inscrit pour une part dans une perspective nationale de construction par un grand corps, celui des Mines, d'un nouveau référentiel de politique industrielle, croisant activité de recherche et de technologie, en lien avec une politique d'aménagement du territoire s'inscrivant dans une expérimentation et qui inspirera plus tard la politique nationale des pôles de compétitivité.

Toutefois, le choix de la Côte d'Azur comme lieu d'accueil ne doit rien au hasard. C'est ici qu'intervient la seconde dimension du profil de Pierre Laffitte, celui de courtier entre le « milieu décisionnel central »¹⁷³⁷ des ministères, de leurs administrations, et celui des acteurs locaux intéressés par la réalisation de projets publics. En effet, Pierre Laffitte est né à Saint Paul de Vence où il a été élève de Célestin Freinet¹⁷³⁸ puis est ensuite scolarisé au lycée Masséna à Nice. Il gardera des contacts avec son pays natal puisque son beau père n'est autre qu'Emile Hugues, maire radical-socialiste de Vence, conseiller général des Alpes-Maritimes, plusieurs fois parlementaire et ministre sous la Quatrième République¹⁷³⁹. Cette proximité relationnelle avec le personnel politique local va le conduire à entamer une carrière politique locale : depuis 1968 il est élu conseiller municipal de Saint-Paul de Vence sans discontinuer puis il devient en 1985 et jusqu'en 2008 sénateur RDSE (Rassemblement démocratique et social européen) des Alpes-Maritimes en remplacement de l'ancien Président du Conseil général Francis Palméro¹⁷⁴⁰. Cette position politique lui permet donc d'agréger le soutien des élites locales en faveur de son projet au premier rang desquels l'institution départementale et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice. Fort de ses soutiens nationaux et locaux, Pierre Laffitte va progressivement constituer une coalition d'acteurs publics en faveur du projet de technopôle comme l'explique le géographe Alexandre Grondreau :

« C'est grâce au soutien du ministre Jean-Marcel Jeanneney, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et des acteurs publics locaux tels que le Département, la chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) des Alpes-Maritimes, des communes de Valbonne, d'Antibes, de Biot, de Mougins et de Vallauris (rejointes plus tard par la Colle-sur-Loup, Opio, Roquefort-les-Pins et Villeneuve-Loubet) alors réunies en syndicat mixte, que le parc d'activités de Sophia-Antipolis allait voir le jour. Après une première tentative avortée de gestion du technopôle par une structure privée, ce sont les acteurs publics qui ont porté l'émergence et le développement de Sophia-Antipolis, participant à la mise en place d'une intercommunalité de fait »¹⁷⁴¹.

Cette coalition technopolitaine va ainsi déboucher sur la structuration d'une « *intercommunalité de fait* », le Syndicat mixte de Sophia Antipolis (SYMISA¹⁷⁴²), syndicat mixte aménageur en charge de l'achat, de l'équipement et de la vente des terrains, dominé par le Conseil général¹⁷⁴³ (53% des

¹⁷³⁶ Florence Buades, « *Il était une fois Sophia-Antipolis* », in Audacia, « *Sophia-Antipolis. Territoire d'avenir* », Audacia Editions, déc. 2009, p. 16.

¹⁷³⁷ Catherine Grémion désigne par de « milieu décisionnel central » les hauts fonctionnaires chef de bureau, sous-directeur ou même directeurs en administration centrale. Catherine Grémion, « Le milieu décisionnel central », in Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne (éd.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, FNSP (Références), 1982, pp. 205-224.

¹⁷³⁸ Célestin Freinet est connu pour ses méthodes pédagogiques innovantes qui entendent faire de la classe un atelier. Elle insiste sur le rôle du travail et de la coopération dans l'apprentissage, ainsi que sur l'insertion dans la vie locale, y compris politique. D'abord militant communiste et syndical (Fédération Unitaire de l'Enseignement), la personnalisation de son enseignement conduira à la rupture avec ces engagements que ses adversaires rapprocheront aussi bien des modèles libertaires que d'un certain esprit pétainiste. La scolarisation dans cet établissement alors très marginal dans le champ scolaire doit donc être interprété comme un choix militant de ses parents, sans doute de son père, artiste peintre. L'on peut faire l'hypothèse que cette socialisation particulière, très innovante pour l'époque n'est sans doute pas étrangère à l'esprit pionnier de Pierre Laffitte.

¹⁷³⁹ C'est notamment grâce à son soutien qu'IBM (International Business Machine corporation) va s'installer à La Gaude, commune voisine de Saint Paul de Vence, en y installant son centre d'étude et de recherche inauguré en 1963. Cette installation fait suite au précédent de Texas Instrument qui avait implanté en 1961 à Villeneuve Loubet une unité de fabrication devenu centre européen de recherche et développement de l'entreprise cédé en 2014.

¹⁷⁴⁰ Il accède ainsi à des responsabilités nationales : vice-président de la commission des affaires culturelles jusqu'en 2004, vice président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, membre du bureau national du parti radical valoisien, il deviendra président du groupe RDSE en septembre 2007 avant d'être battu aux sénatoriales de 2008 où refusant la 3^e place qui lui était proposée sur la liste UMP-Nouveau Centre, il décide de constituer sa propre liste « Pierre Laffitte : une vision durable en Méditerranée » et n'est pas réélu à 83 ans.

¹⁷⁴¹ Alexandre Grondreau, « Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis », *Noroi* [En ligne], 200 | 2006/3, mis en ligne le 12 décembre 2008, consulté le 13 oct. 2012. URL : <http://noroi.revues.org/1798>.

¹⁷⁴² Dénommé SYMIVAL jusqu'en 1990 car centré alors essentiellement sur la commune de Valbonne.

¹⁷⁴³ Dès 1968, le projet de Sophia Antipolis avait été défendu à l'Assemblée nationale par Francis Palméro, parlementaire de centre-droit, maire de Menton et alors Président du Conseil général. Le soutien des Présidents des Conseils généraux successifs en faveur de Sophia Antipolis a depuis été constant, ses successeurs Jacques Médecin puis Charles Ginésy confortant l'implication du Département dans la gestion du parc jusqu'aux années 2000. Ainsi en 1988, sous l'impulsion du Département, le SYMISA se dote d'un opérateur technique avec la création de la SAEM Sophia, société anonyme d'économie mixte, en charge de la commercialisation et de la promotion des zones d'activités de la technopole. Le rôle de la SAEM consiste à réaliser des ZAC et à les commercialiser dans le cadre d'une convention avec le SYMISA. Le

sièges) et les institutions consulaires (30% des sièges dont 20% à la CCI Nice Côte d'Azur), le reste se répartissant entre les communes membres (de 10% pour Antibes à 1% pour Valbonne, principale commune d'accueil). L'action de cette coalition a été double : elle a porté sur l'organisation urbaine du technopôle et sur sa promotion (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°30. Le projet urbain de Sophia-Antipolis et sa promotion

Tout d'abord, la vision urbaine est marquée par une politique d'urbanisme et de maîtrise foncière s'opérant selon les principes du fonctionnalisme urbain et la pratique du zonage. Dans la filiation de la Charte d'Athènes élaborée sous l'égide de Le Corbusier en 1933, il s'agit d'attribuer à chaque fonction de la ville (habiter, travailler, se recréer et circuler) un espace. C'est une « ville fonctionnelle » qui a été initiée comme le rappelle Alexandre Grondeau : « Dès son lancement, le syndicat mixte qui gère Sophia-Antipolis (SYMISA) a comme ambition de maîtriser son développement en créant des zones de bureaux et des zones résidentielles, tout en maintenant une proportion d'espaces verts importante grâce à des prescriptions urbanistiques rigides de 2/3 d'espaces verts pour 1/3 de bâti. Le sommet des collines est protégé par une interdiction d'y construire. Les 1 500 hectares d'espaces verts ont été rapidement aménagés en parcs départementaux et largement ouverts au public. Les axes routiers principaux vont délimiter le parc d'activité. »¹⁷⁴⁴ Le cadrage urbanistique de cet aménagement est posé suite aux études lancées par la DATAR en 1972 qui s'inspirent du modèle du Stanford Institute de Palo Alto privilégiant la mixité entre activité et parc environnemental afin d'attirer des investisseurs américains¹⁷⁴⁵. Aux côtés de cet engagement de la DATAR, le rôle du Conseil général a été important dans la construction des infrastructures routières (schéma directeur routier d'1 M€) et dans l'aménagement des espaces verts, l'entretien et la gestion des parcs départementaux. Ainsi, à partir de 1975, il mène une importante politique d'acquisition foncière visant la constitution d'une couronne verte en achetant des terrains forestiers, avec l'aide de subventions d'Etat et le produit de la taxe départementale sur les espaces verts. Dotée d'un budget annuel de 4 M € sur 15 ans, cette action foncière permet au Département de devenir en quelques années propriétaire de 630 hectares d'espaces naturels équipés en parcs départementaux ouverts au public.

Ensuite, la coalition technopolitaine va également s'engager dans une politique de « city branding »¹⁷⁴⁶ valorisant la dimension cosmopolite liée à la marque « Côte d'Azur »¹⁷⁴⁷ et visant à développer son attractivité auprès des cadres supérieurs anglo-saxons notamment : « Sophia-Antipolis (...) fut présenté comme idéal en termes de climat, de qualité du site et de sites alentour, de gastronomie, d'activités sportives (présence de golf, de tennis), d'un patrimoine architectural prestigieux, d'un urbanisme spectaculaire, de manifestations culturelles importantes... Tous les éléments susceptibles de contribuer à inscrire le mode de vie sous le signe de la modernité furent et sont encore invoqués. L'objectif était de vendre un cadre de vie idéal pour la vie des cadres et des entreprises de haute technologie »¹⁷⁴⁸. Des programmes immobiliers résidentiels fermés inspirés du modèle de l'entre-soi et du ghetto résidentiel états-unien (gated communities) sont développés afin de répondre aux exigences de ce nouveau profil d'actifs. L'on peut

SYMISA confie la réalisation de nombreux équipements à la SAEM: les travaux, les études, l'entretien du Parc, l'accueil des visiteurs et des futurs clients. En son sein, la présence du Département n'aura de cesse d'être renforcée : si en 1988 la CCI est présidente de droit et détient 49% du capital, en 1995 elle se désengage de la SAEM (devenue SAEM SACA) pour ramener son actionnariat à 10%, la présidence revenant alors au Département.

¹⁷⁴⁴ Alexandre Grondeau, « Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis », *Noroi* [En ligne], 200 | 2006/3, mis en ligne le 12 déc. 2008, consulté le 13 octobre 2012, p. 41.

¹⁷⁴⁵ Cette organisation est urbaine est arrêté suite à un appel d'offre lancé par la DATAR en 1972 ayant pour objet la réalisation d'études de marché et une analyse fine des conditions d'aménagement. Le bureau d'étude retenu, GCR Industries, filiale de l'Institut Français du Pétrole rendra ses conclusions dans une étude de 1000 pages dont les conclusions sont intégralement validées dans le CIADT du 13 mars 1974 sous la présidence de Pierre Messmer qui valide le projet, le déclare d'intérêt national et accepte de financer la part dévolue à l'Etat afin de jouer un rôle d'incitateur pour les futurs investisseurs, via la DATAR.

¹⁷⁴⁶ L'expression « city branding » désigne une partie du marketing territorial apparu au tournant du XIX^e et XX^e siècle aux Etats-Unis et s'est diffusé en France à la faveur du tournant néolibéral et du processus de décentralisation.

¹⁷⁴⁷ Alexandre Grondeau, « Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis », *Noroi* [En ligne], 200 | 2006/3, mis en ligne le 12 déc. 2008, consulté le 13 oct. 2012, p. 42.

¹⁷⁴⁸ Marc Boyer, *L'hiver dans le Midi. L'Invention de la Côte d'Azur, L'Invention de la Côte d'Azur XVIII^e-XXI^e siècle*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2002.

citer à titre d'exemple le parc résidentiel fermé des Hauts de Vaugrenier¹⁷⁴⁹ (3 500 habitants) sur la commune de Villeneuve Loubet entrepris en 1973 qui a connu un vif succès auprès des jeunes actifs qui travaillent dans de nombreuses entreprises de haute technologie de Sophia-Antipolis.

Toutefois, cette dépendance à l'extérieur, associée à la migration de travailleurs bénéficiant de hauts revenus va fragiliser le territoire de plusieurs manières à travers divers effets cumulatifs qui vont peser sur la trajectoire de son développement (encadré ci-dessous).

Encadré N°31. Un sentier de croissance exponentielle aux effets déstabilisants pour la société locale

En effet, avec cette politique d'attractivité, le développement du territoire ne crée pas d'emplois de manière endogène, il dépend de l'implantation d'activités extérieures. Jean-Luc Gaffard estime ainsi que les implantations sur le technopôle sont « *fortement instables* » dans la mesure où elles sont tournées plus vers l'extérieur (l'international) que vers l'intérieur (le local)¹⁷⁵⁰. De même, Michel Querré souligne que la première phase du développement de Sophia Antipolis était tournée vers l'extérieur dans la mesure où elle se faisait essentiellement à partir de grands groupes¹⁷⁵¹. Selon César Centi¹⁷⁵² ce mode de développement créé une « *segmentation de la société elle-même* », entre travailleurs « *natifs* » autochtones, occupés dans des emplois secondaires ou tertiaire peu qualifiés, et les « *immigrés* » provenant d'autres régions françaises, ou de l'étranger qui généralement gagnent mieux leurs vies et sont surtout présents dans les professions les plus modernes, qualifiées et attractives¹⁷⁵³. D'après cet auteur, une stratification est à l'œuvre « *entre les emplois les moins qualifiés où la main d'œuvre est nécessairement locale et les emplois les plus qualifiés où, compte tenu de l'offre de formation, les salariés sont de plus en plus souvent originaires d'autres régions* »¹⁷⁵⁴.

La formidable croissance démographique liée à ce mode de développement hors sol (importance des migrations résidentielles) va par ailleurs provoquer de fortes tensions sur le marché foncier et immobilier. Le géographe Laurent Chalard parle de « *villes champignons* » sur le modèle américain pour qualifier ces villes au développement démographique exceptionnel¹⁷⁵⁵. Sur les 54 communes françaises identifiées comme « *villes champignons* » par le géographe, sept sont situées dans l'aire d'attraction de Nice, Valbonne ayant une place particulière. Principale commune d'accueil du technopôle Sophia-Antipolis, « *sa croissance est*

¹⁷⁴⁹ D'après Gerald Billard et François Madoré, les Hauts de Vaugrenier sont un domaine d'habitat permanent correspondant à la figure de l'enclave résidentielle aisée (pas de villa à moins de un millions d'euros) et sécurisée. Cette sécurité est assurée par la présence 24h sur 24h de gardes assermentés qui se relaient à l'entrée ou en patrouille. Mais ce qui confère selon eux un caractère unique, à ce domaine composé à 60% de résidents permanents, c'est à la fois sa taille (1 427 logements, dont 883 appartements et 525 villas), son agencement paysager (24 km de routes et trois lacs artificiels) et les multiples aménités qu'il renferme. Ce parc résidentiel fermé de 3 500 habitants dispose en effet d'un niveau d'équipement digne d'une petite ville. Environ 800 000 euros annuels servent à payer la facture d'eau qui permet d'entretenir les eucalyptus, palmiers et autres essences rares arborant le domaine. Les résidents ont accès à une piscine olympique avec club-house, à huit courts de tennis, un terrain de football, des aires de jeu, sans oublier le terrain de boules. Un petit bourg piétonnier accueille dix-neuf commerces et services: une supérette, un bureau de tabac-dépôt de presse, un coiffeur, un dentiste, un médecin, une pharmacie, une esthéticienne et des agences immobilières... Enfin, le parc dispose également d'une socialisation spécifique puisqu'il compte un club de bridge, de scrabble, d'informatique, de randonnées pédestres, de tarot et un pôle jeunesse et sport ainsi qu'une salle communautaire et un journal local, « *La Gazette du Club* ». Voir Gerald Billard et François Madoré, « *Les Hauts de Vaugrenier: un exemple atypique de la fermeture résidentielle en France* », in *M@ppemonde*, n°93 (1-2009), consulté sur le site de la revue : <http://mappemonde.mgm.fr/num21/lieux/lieux09101.html>.

¹⁷⁵⁰ Jean-Louis Gaffard, « *Innovation et territoires en Europe* », dans Michel Savy, Pierre Veltz (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprises*, DATAR/L'Aube, Marseille, 1993, 199 pages.

¹⁷⁵¹ Queré Michel, « *Territoire et gouvernance locale : le cas de Sophia-Antipolis* », *Géographie, Economie, Société*, vol.IV, n°2, 2002, pp. 225-246.

¹⁷⁵² César Centi, « *Les enjeux du modèle niçois. L'approche localiste du développement en question* », *Revue Economique*, vol.XLIV, n°44, 1993.

¹⁷⁵³ L'INSEE relève ainsi que sur le territoire de la CASA près d'un emploi sur cinq y est occupé par un cadre des fonctions métropolitaines (gestion, commerce inter-entreprises, conception-recherche, prestations intellectuelles et culture-loisirs) ce qui place la CASA au 1^{er} rang de l'ensemble des 153 EPCI de province, non loin de certains EPCI franciliens qui hébergent de nombreux sièges sociaux. C'est avant tout la très forte surreprésentation des cadres de la conception-recherche (9,1% de l'emploi, contre 2,5% en moyenne des EPCI de même taille) qui explique cette performance. Le taux de cadres des fonctions métropolitaines dans l'emploi n'a nulle part ailleurs en province progressé plus vite que sur le territoire de la CASA, où il a quasiment triplé entre 1982 et 2007. INSEE, « *Faible développement des emplois stratégiques dans les grandes agglomérations régionales* », *INSEE PACA Analyse*, n°4, fév. 2011.

¹⁷⁵⁴ César Centi, *op.cit.*

¹⁷⁵⁵ Il s'agit de communes périphériques à de grandes agglomérations dont la population a plus que doublé entre 1975 et 2006 (+125% contre +16,7% au niveau national), voire dans certains cas, dépassé les 200% de croissance. Voir Laurent Chalard, « *Les communes périphériques à croissance spectaculaire, des boomburbs à la française ?* », *Population & Avenir*, 2011/2 n°702, pp. 4-9.

liée à la haute technologie, suivant la logique états-unienne », fait remarquer Laurent Chalard¹⁷⁵⁶. Elle détient le record national de croissance avec près de 10 000 habitants supplémentaires en trente ans (12 000 en 2006 contre un peu plus de 2 000 en 1975), soit +435%. Dans le département des Alpes-Maritimes, six autres villes-champignons connaissent la même logique de développement, dont trois autour de Sophia-Antipolis : Mouans-Sartoux, Mougins et Villeneuve-Loubet. Cette croissance exponentielle se traduit par des difficultés en matière de transport et d'habitat pour les ménages aux revenus modestes¹⁷⁵⁷. Les prescriptions urbanistiques rigides du fonctionnalisme urbain rendent improbable la densification de l'habitat sur le parc et provoquent sa saturation aux heures de pointe. Ces carences urbanistiques en matière d'habitat se reportent ainsi sur les communes alentours dont les marchés fonciers et immobiliers sont caractérisés par une forte valorisation qui compromet le parcours résidentiel des ménages à niveau de vie modéré : jeunes actifs, étudiants, habitants d'origine... accentuent le phénomène de segmentation sociale précédemment évoqué. Enfin, ce modèle fortement consommateur d'espace, de manière peu régulée et planifiée, opérant sous la forme d'un mitage généralisé des zones agricoles va se heurter à la fin des années 1980 à la raréfaction des ressources foncières disponibles comme l'explique Gabriel Jourdan : « (...) *Le moyen pays passe rapidement d'une économie agricole à une économie centrée sur la valorisation de la rente foncière (...) Il est alors plus rentable pour les agriculteurs de vendre leurs terres plutôt que de continuer à les exploiter. Une partie du capital est alors réinvesti dans la création de commerce ou d'entreprises du bâtiment* »¹⁷⁵⁸.

Le modèle technopolitain va donc avoir dans le temps des effets cumulatifs provoquant la déstabilisation économique et sociale des communes d'abord sur le littoral puis sur le moyen pays désormais confronté à une flambée des prix fonciers.

Cette évolution ne va pas sans susciter des contestations locales que vont cristalliser un certain nombre de projets d'aménagement dans les années 1990. Des entrepreneurs de cause disposant de ressources d'autochtonie vont alors convertir les réactions identitaires provoqués par cette déstabilisation en ressources politiques, en s'érigeant, à la faveur de la recomposition intercommunale, en entrepreneurs d'une nouvelle territorialité défensive : le Moyen-Pays Provençal. Ce groupe contestataire est animé par des élus locaux classés à gauche donc marginaux dans le champ partisan départemental dans lequel la droite est hégémonique. Cette position va leur permettre de construire un profil d'entrepreneur de cause environnementale en s'érigeant en défenseur de la qualité de vie à travers la scrutation d'une intercommunalité défensive, le Moyen-Pays Provençal (cf. encadré ci-dessous).

Encadré N°32. André Aschiéri, un élu mobilisé pour la défense du « Moyen-Pays Provençal »

Parmi les principaux animateurs politiques de ce groupe, l'on peut citer André Aschiéri, maire de Mouans-Sartoux sans discontinuer depuis 1974. Professeur de mathématiques, il se revendique d'une famille de paysans locaux laborieux horticulteurs :

« (...) *Je suis fils de paysans d'abord, de paysans pauvres, et j'ai vu la vie de mon père et de ma mère et la mienne (...) quand j'étais étudiant je faisais le maçon pour gagner des sous pour nourrir la famille. Mon père avait 4 hectares de terrain, ce n'est pas beaucoup, on avait beaucoup de jasmin... comme c'est la région grasseuse Mouans-Sartoux (...) on était tous (...) relativement pauvres avant... Il n'y avait (...) que des oliviers et du blé, et ensuite il y a eu le canal de la Siagne qui a été construit et qui a amené de l'eau pour pouvoir irriguer, et ça a été la richesse de toute une partie de Grasse* »¹⁷⁵⁹.

Par cet héritage affirmé, il se légitime comme défenseur d'une culture provençale ancestrale, la culture des fleurs, qui constitue un véritable marqueur identitaire dans cette région de Grasse historiquement spécialisée dans la parfumerie qui a fait sa richesse¹⁷⁶⁰. C'est au nom de la défense de cette identité paysanne menacée que s'est engagé très tôt André Aschiéri :

¹⁷⁵⁶ Ainsi sous la maîtrise d'ouvrage du SYMISA, un nouveau quartier dédié à l'accueil des actifs du parc, le Haut Sartoux, est entrepris sur la commune de Valbonne dès 1976. Livré en 1980, il comprend 250 logements proposés prioritairement aux actifs du parc avec des systèmes de prêt avantageux. Des commerces et des restaurants s'installent sur la place centrale de ce nouveau village au pied des habitations : boulangerie, librairie, pressing, pharmacie, coiffeur. Avec le développement de Sophia-Antipolis, un nouvel espace résidentiel, Garbejaire, se construit en 1986 dans le prolongement du Haut Sartoux sur la ZAC des Bouillides. Ces deux exemples ne sont pas isolés, le SYMISA programme d'autres quartiers d'habitats sur l'ensemble des ZAC du parc.

¹⁷⁵⁷ INSEE, « Au moins 520 000 pauvres en PACA », *Sud INSEE*, n°25, avril 2000.

¹⁷⁵⁸ Gabriel Jourdan, « Ville automobile et planification urbaine. Le cas de la Côte d'Azur », *GIR Maralpin*, 2003, www.gir-maralpin.org/conferences/conferences.../ConfJourdan302.pdf

¹⁷⁵⁹ Entretien A.A, 10/04/2012, p. 1.

¹⁷⁶⁰ Jacques Garnier, Conférence introductive / Deuxième journée du colloque « Cultures régionales, développement économique. Des ressources territoriales pour les économies régionales » Euromed Management/Kedge/Marseille 30-31 mai 2013, p. 6.

« (...) Je revenais de la guerre d'Algérie, j'ai vu mon père désespéré (...) il était malheureux parce que ça ne rapportait pas beaucoup, mais en plus il allait être exproprié à 3 francs, 300 centimes (...) avec la complicité du Maire (...) une centaine de paysans... ça ça nous a rendu fou... (...) pour faire une opération immobilière. Donc, comme j'étais le plus "instructionné" (rires) des fils de paysans, ils sont venus me chercher pour que je me présente et que je les défende. Ce que j'ai fait, et on a gagné, on a foutu en l'air le promoteur (...) ça a permis aux paysans de vendre assez proche du marché foncier, parce que 3 francs le mètre carré (...) c'était trois fois rien. Et on savait ce prix-là parce que c'était le moment où l'autoroute A8 était en train de se construire, et on a vu qu'ils ruinaient les paysans. Voilà la première partie de ma vie qui m'a attaché à l'agriculture »¹⁷⁶¹.

On a ici l'illustration d'une trajectoire militante¹⁷⁶² : si l'engagement peut être assimilé au départ à une revendication NIMBY (défense de la propriété familiale) voire corporatiste (défense du monde paysan), il va ensuite être reformulé en termes de « mobilisation territoriale »¹⁷⁶³ se justifiant par des préoccupations écologiques. Ce rôle de défenseur de l'agriculture va en effet s'élargir à celui de défenseur du cadre de vie de sa commune. Il se rapproche alors du mouvement écologiste à l'occasion d'un certain nombre de combats contre des projets d'aménagements qui vont cristalliser la mobilisation environnementale :

« Ils voulaient faire une deuxième autoroute qui allait massacrer tout le paysage, je me suis battu et j'ai gagné, l'A8 bis. Ils voulaient transformer la voie de chemin de fer Cannes-Grasse en terrain qui pouvait servir pour faire une route (...) je me suis battu pour garder cette voie ferrée entre Cannes et Grasse (...) j'ai mis plus de trente ans pour la conserver, puisque tout mon mandat ça a été là-dessus (...) malgré les pressions du Conseil général, du Préfet »¹⁷⁶⁴.

Comme le montre cet extrait, les mobilisations contre ces projets sont enracinées dans des lieux qui constituent à la fois des terrains de conflit et des « briques » de l'argumentation¹⁷⁶⁵. Cette pratique politique contestataire fait de lui un élu entrepreneur de cause, ses ressources protestataires étant converties en ressources politiques comme il le dit lui-même : « J'ai été réélu et j'ai mené beaucoup de combats, je suis un révolutionnaire »¹⁷⁶⁶.

Ce profil lui permet d'agréger autour de lui d'autres maires des communes voisines confrontés aux mêmes dynamiques de croissance métropolitaine impulsées par le développement du technopôle de Sophia.

En ouvrant la possibilité de recomposition intercommunale, la loi Joxe de 1992 fournit à ces élus locaux contestataires un espace d'opportunité leur permettant de se regrouper autour de la défense d'une nouvelle construction territoriale, à usage défensif : le Moyen-Pays Provençal créé en 1993. C'est ainsi que se constitue autour des maires de gauche de Mouans-Sartoux et de Valbonne, la première intercommunalité maralpaine, la communauté de communes Provence d'Azur¹⁷⁶⁷ comme l'explique Laurent Chalard : « Les maires de Mouans-Sartoux et de Valbonne étaient à l'origine de la CC, une intercommunalité défensive qui s'est créée contre le littoral. En effet, elle s'est construite à partir d'une volonté de combattre le projet d'autoroute A 58 (ou A8 BIS, projet relancé en 1989) soutenu par les communes du littoral, le préfet et le conseil général, qui devait doubler l'A8 dans le moyen-pays. Cette mobilisation gagnante contre ce projet autoroutier, ce dernier étant finalement abandonné quelques années plus tard par le ministre des transports Jean-Claude Gayssot, a poussé les maires du moyen-pays défavorables à l'intercommunalité à travailler ensemble. Pour le maire de Grasse, ces communes 'n'acceptent pas d'être au service d'une bande littorale', ayant la volonté de préserver l'indépendance du secteur »¹⁷⁶⁸. Cette intercommunalité défensive a fait l'objet d'après conflits quant à sa délimitation. Si le périmètre originel prévoyait d'y associer des communes des cantons de Saint-Vallier-de-Thiery et de Bar-sur-Loup, celles-ci n'ont finalement pas adhéré en raison de pressions du Conseil général, favorable à l'A8 Bis. Présidée par le maire de Grasse (commune la plus importante) et composée de cinq communes de droite et deux de gauche, cette première intercommunalité n'a mené aucune action importante, n'ayant plus de véritables objets, une fois la lutte victorieuse contre l'A8 bis menée. Elle disparaîtra lors des mouvements de recomposition intercommunaux ultérieurs. Toutefois, elle témoigne d'une contestation du modèle métropolitain (et technopolitain) au cours des années 1990 aux marges du moyen pays.

Porté par une coalition de hauts fonctionnaires aménageurs, d'élites économiques et d'élus départementaux, le développement exponentiel du technopôle de Sophia-Antipolis a donc généré un

¹⁷⁶¹ Entretien A.A, 10/04/2012, p. 2. On peut noter au passage le rôle joué ici aussi par l'autoroute dans le processus de valorisation foncière, comme à Pourrières et dans le Val de Durance.

¹⁷⁶² Ainsi que l'illustration des ressorts de l'éligibilité au sens que lui attribue Abelès : si les paysans sont « venus chercher » Aschieri, c'est parce qu'il était le plus instruit comme il le dit ironiquement. L'éligibilité a donc ici comme critère principal l'éducation.

¹⁷⁶³ Sur cette notion voir Jacques Lolive, « La montée en généralité pour sortir du Nimby : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. », *Politix*, n°39, 3^e trimestre 1997, pp. 109-131.

¹⁷⁶⁴ Entretien A.A, 10/04/2012, p. 2-3.

¹⁷⁶⁵ Non seulement chaque lieu d'impact mobilise des forces (les riverains et les personnes concernées) mais il fournit un registre d'argumentation utilisable contre le projet. Pour justifier son combat, c'est-à-dire pour construire un intérêt général opposable à la justification du maître d'ouvrage, André Aschieri constitue un « portefeuille » de lieux-arguments cohérent avec une justification environnementale : l'agriculture paysanne, le paysage, la politique ferroviaire... La montée en généralité de l'action locale passe alors par cette addition des forces et ce chaînage d'arguments. Voir les analyses de Jacques Lolive sur le sujet : Jacques Lolive, *op.cit.*

¹⁷⁶⁶ Entretien A.A, 10/04/2012, p. 2.

¹⁷⁶⁷ L'usage du terme de Provence est lui-même symbolique : en se démarquant du pays niçois, il rappelle que le canton de Grasse était autrefois partie prenante de la Provence et non du comté de Nice. On a là un exemple de recomposition mémorielle tout à fait caractéristique des processus de construction de nouvelles territorialités.

¹⁷⁶⁸ Laurent Chalard, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azurée », *L'Espace Politique* [Online], 11 | 2010-2, On line since 18 November 2010, connection on 9 March 2014. URL, p. 5.

certain nombre de déséquilibres cumulatifs dans le développement du territoire, conduisant certains élus locaux à se mobiliser autour de la défense de la qualité de vie d'une nouvelle territorialité identitaire : le Moyen-Pays Provençal. Le projet d'A8 bis, a cristallisé un certain nombre de conflits, permettant à des entrepreneurs de localisation d'opposer le territoire technopolitain de Sophia Antipolis à la localité provençale du moyen pays. C'est dans ce contexte que de nouvelles représentations de l'aménagement du territoire vont être portées par ces entrepreneurs intercommunaux à la faveur de la mise en place d'un dispositif de planification métropolitaine.

b) La planification métropolitaine, un dispositif de participation investi par des élus réformateurs

De la même manière que dans les Bouches-du-Rhône, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes engagée de manière concomitante en 1996 (cf. encadré) va offrir un espace d'opportunité à des élus et à des techniciens porteurs de nouvelles représentations de l'aménagement du territoire cohérentes avec les principes développés dans la LOADDT et la loi SRU alors fraîchement adoptées.

Encadré N°33. La procédure de DTA des Alpes-Maritimes

Initié par une décision du Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme en date du 6 novembre 1995, Bernard Pons, à la demande notamment du Conseil général des Alpes-Maritimes et de certains maires des communes de ce département, l'engagement des études préalables à la DTA des Alpes-Maritimes a été confirmé par une décision des ministres chargés de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement en date du 23 juillet 1996.

Rappelons que les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative, suivant une procédure déconcentrée qui associe les collectivités territoriales concernées : les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

C'est donc sur la base du rapport des études préalables adressé aux ministres le 23 décembre 1996 par le préfet des Alpes-Maritimes et concluant à la nécessité d'élaborer une DTA, le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Secrétaire d'État au Logement ont donné au Préfet, le 12 novembre 1997, mandat d'engager la phase d'élaboration associée avec les objectifs suivants :

- « conforter le positionnement de la Côte d'Azur, en restructurant et développant Sophia-Antipolis et la vallée du Var, en améliorant la qualité des relations avec le grand Sud-Est et en valorisant la façade maritime et littorale ;
- maîtriser le développement urbain de l'ensemble azuréen en préservant la diversité urbaine et en articulant mieux les politiques de déplacements urbains et les politiques d'urbanisme, en reconquérant le littoral et en restructurant le moyen pays ;
- préserver et valoriser un cadre patrimonial d'exception en préservant l'environnement et le patrimoine du littoral et du moyen-pays ainsi qu'en revalorisant le haut pays ».

Dans le cadre des dispositions législatives antérieures à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, un premier projet de DTA a été soumis à la consultation des personnes publiques associées et des communes littorales, par le préfet des Alpes-Maritimes, le 5 mai 2000, puis mis à la disposition du public du 18 décembre 2000 au 20 février 2001. Ce premier projet, modifié pour tenir compte, des avis recueillis et du nouveau cadre législatif, a été soumis, par le préfet des Alpes-Maritimes, le 17 août 2001, à une nouvelle consultation des personnes publiques associées et des communes littorales puis à enquête publique selon les dispositions de la loi du 13.12.2000 susvisée, entre le 11 décembre 2001 et le 4 février 2002 inclus. Après avis du Conseil national de l'Aménagement et de Développement du Territoire en date du 23 avril 2002, la DTA a été approuvée par décret en Conseil d'État le 2 décembre 2003 (JO du 9 décembre 2003).

La structure du document adopté se compose de la manière suivante :

- un diagnostic ;
- des objectifs généraux (Conforter le positionnement des Alpes-Maritimes, préserver l'environnement et les loisirs, maîtriser le développement des Alpes Maritimes) ;
- des orientations et des modalités d'application des lois Littoral et Montagne ;
- l'application des principes d'aménagement et d'urbanisme et les politiques d'accompagnement.

Comme cette structuration le laisse apparaître, l'adaptation des lois Littorale et Montagne est au cœur de ce document qui véhicule par ailleurs des principes en conformité avec ceux des lois LOADDT et SRU.

Destinées à des territoires caractérisés par leur complexité et l'antagonisme entre enjeux environnementaux et économiques légitimant l'intervention étatique, les DTA ont vocation à s'appliquer sur des espaces devant offrir une cohérence géographique minimale, d'où la logique territoriale de littoral à forte pression urbaine retenue initialement dans les Alpes-Maritimes¹⁷⁶⁹. La volonté de l'Etat paraît au départ assez claire aux yeux des protagonistes locaux : imposer de manière relativement dirigiste une sorte de « super schéma directeur » avec à la clé, le doublement de l'autoroute, l'extension du technopôle de Sophia-Antipolis et le percement d'un tunnel sous le Mercantour. Cet outil de planification apparaissait aux yeux de nombreux protagonistes locaux comme un moyen d'éviter les négociations locales classiques autour des documents d'urbanisme.

Cependant, comme dans les Bouches-du-Rhône, cette logique d'aménagement étatique s'est rapidement ouverte à une logique locale et politique. L'on peut ainsi remarquer une première évolution avec le changement d'échelle départementale puisqu'il s'agissait pour les élus maralpins d'affirmer leur identité spécifique au sein du territoire régional autant que de desserrer les contraintes des lois Littoral et Montagne qui couvrent l'essentiel du département, et cela grâce à l'appui de la majorité RPR-UDF alors aux affaires au Gouvernement¹⁷⁷⁰. Une seconde série de changements d'ampleur plus importante interviennent avec le changement de majorité en 1997. Les objectifs changent alors de nature sous l'influence de l'opposition au projet de doublement de l'A8 emmenée par le député-maire écologiste de Mouans-Sartoux, André Aschieri¹⁷⁷¹, un des rares parlementaires du département affilié à la Gouvernement de gauche plurielle. Une nouvelle DTA, réclamée par les militants écologistes, est alors lancée en novembre 2007 qui rouvre un espace de négociation et apparaît auprès des services déconcentrés de l'Équipement qui la coordonne comme un outil vert intégrant prioritairement des objectifs de développement durable¹⁷⁷². Les alliances changent et la DTA trouve sa traduction dans de nouveaux enjeux comme l'explique Joseph Martinetti : *« A partir de 1997, le gouvernement de la gauche plurielle redéfinit la DTA, alors en cours de réalisation, dans le sens du 'développement durable', en privilégiant, en particulier, le développement des transports en commun. Les grands projets routiers sont abandonnés, ainsi que le*

¹⁷⁶⁹ Toutefois si le périmètre initial de la DTA azuréenne correspondait à cette logique d'aménagement en englobant le littoral maralpin et incluant le Var Est, il a laissé la place à un périmètre départemental dès 1996 sous les demandes conjuguées des élus varois et du Président du Conseil général Charles Ginésy, maire du village alpin de Péone. Cette évolution de périmètre illustre bien la nature des DTA : si les services de l'Etat sont à l'initiative, la construction se fait par allers-retours avec les élus locaux, selon une logique processuelle.

¹⁷⁷⁰ Nos interlocuteurs ont souligné le rôle de Charles Pasqua, ministre qui a porté la LOADT qui crée les DTA et dont le parcours biographique est marqué par un fort attachement aux Alpes-Maritimes puisqu'il est natif de Grasse et a été scolarisé au lycée, à Nice. De même, Bernard Pons, alors Ministre des Transports et proche de Charles Pasqua, dispose d'attaches locales puisqu'il est propriétaire d'une villa à Châteauneuf de Grasse.

¹⁷⁷¹ André Aschieri est en effet élu député en 1997 (apparenté Vert) dans une triangulaire profitant des divisions internes au sein de la droite locale et de sa notoriété, acquise à la faveur de ses engagements successifs. Il est probable que son élection et sa proximité partisane avec Dominique Voynet alors Ministre de l'Aménagement du Territoire aient favorisé la réorientation du projet de DTA (dans un sens conforme aux priorités gouvernementales), André Aschieri, ayant désormais accès aux cercles des décisions nationales.

¹⁷⁷² On s'appuie ici sur les analyses de Jacques Lolive, Anne Tricot, « La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France », *Rapport final août 2000 PREDIT 1996-2000 Programme mobilisateur Evaluation-Décision* Décision d'aide n°97, MT 60.

scénario du changement d'échelle qui fixait un horizon démographique à 1,5 million d'habitants pour 2020 »¹⁷⁷³. La concertation jusqu'alors restreinte aux grands élus s'ouvre aux opposants. Rappelons que si la valeur juridique des DTA s'intercale entre les lois d'aménagement et d'urbanisme et les schémas directeurs, ce qui fait d'elles un instrument normatif hybride¹⁷⁷⁴, leur véritable utilité sociale semble résider dans leur nature « constitutive »¹⁷⁷⁵ permettant d'institutionnaliser une action collective. Ainsi, alors que la concertation prévue par la loi exclut les communes petites et moyennes, les représentants socioprofessionnels et les associations, la lettre de mission le 12 novembre 1997 propose d'élargir la concertation aux principaux organismes socioprofessionnels concernés, notamment les chambres consulaires et le conseil économique et social, les associations de protection de l'environnement comme les usagers des transports. Ces nouveaux partenaires sont également associés aux principales études destinées à définir les orientations de la DTA et participent à leurs comités de pilotage. Jacques Lolive et Anne Tricot, définissent ainsi la nature de cette politique procédurale qu'ils qualifient de « dispositif de participation » à mi-chemin entre les « forums » et « arènes » identifiées par Bruno Jobert¹⁷⁷⁶ : « (...) *Le dispositif de participation qui anime la DTA est diffus, éclaté entre des arènes institutionnelles (et leurs antichambres officieuses) où les associations ne sont pas admises et les forums de débat et de controverse d'où elles font pression sur ces arènes* »¹⁷⁷⁷. Au cœur de l'articulation des « arènes » et des « forums », se trouve le rôle des « médiateurs » décrits par Bruno Jobert qui comprend ici des experts associatifs, des techniciens critiques de l'équipement¹⁷⁷⁸ et des élus entrepreneurs de cause du « Moyen-Pays Provençal » (encadré ci-dessous).

Encadré N°34. La construction d'une vision alternative du développement maralpin

La redéfinition du contenu de la DTA va être portée politiquement par ces élus attachés à la défense d'une nouvelle urbanisation soucieuse de la qualité de vie. Marginalisés sur le plan départemental, ils ont investi assez fortement l'arène régionale. Outre André Aschieri (conseiller régional entre 1993 et 1995), l'on doit mentionner parmi les plus actifs, Marc Daunis, maire de Valbonne et conseiller régional à partir de 1998. Celui-ci anime ainsi au sein de l'institution régionale, en lien avec les services de la Région, un groupe d'élus sur la DTA des Alpes-Maritimes¹⁷⁷⁹ qui va devenir le creuset d'une socialisation plus large des élus régionaux maralpins aux nouveaux principes de l'aménagement du territoire : « (...) *J'avais été aussi le représentant de la Région à la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes (...) où j'avais du coup travaillé avec les services de la Région (...) on a eu une approche très intéressante de la DTA. Je me suis aperçu dans le 06 que la majorité plurielle de la Région, dans ses différentes composantes, avait des positions qui n'étaient pas harmonisées (...) entre les positionnements sur la Plaine du Var, sur le Port de Nice, sur la 202 bis (...) ni même une vision du développement, la place de l'agriculture et les interventions dans le domaine du foncier... bien. Et, à l'intérieur des*

¹⁷⁷³ Joseph Martinetti, « Un département bleu... Azur, entre conservatisme et localisme », *Hérodote*, 2004/2, n°113, pp. 68-93. DOI : 10.3917/her.113.0068.

¹⁷⁷⁴ A noter que suite au Grenelle de l'Environnement la valeur juridique des nouvelles DTA ne sera plus prescriptive ce qui aux yeux des techniciens d'Etat les vide de beaucoup de leur intérêt dans un contexte d'explosion des schémas sectoriels non prescriptifs type SRDE (une vingtaine à l'échelle régionale).

¹⁷⁷⁵ Patrick Hassenteuffel, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2009, p. 11.

¹⁷⁷⁶ Bruno Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse un parcours de recherche », in Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁷⁷⁷ Jacques Lolive, Anne Tricot, *op.cit.*, p. 13.

¹⁷⁷⁸ La DTA a été coordonnée par un ingénieur des Ponts et Chaussées Jean Pieffort, chargé de mission de la DDE 06, auprès du directeur départemental. N.P., épouse de Jean Pieffort qui a coordonné les travaux de la DTA l'explique ainsi : « Nous, avec notre casquette d'urbanistes critiques on n'y croyait pas, on était écologistes avant l'heure, on était sceptiques. », Entretien N.P., 27/08/2012, off.

¹⁷⁷⁹ La Région bénéficie en effet du statut de Personne Publique Associée (PPA) à la DTA ce qui lui impose de donner un avis technique sur la DTA et permet aux élus régionaux d'être associés aux débats.

familles politiques, on retrouvait le même éclatement. Donc pendant six mois, j'ai réuni tous les conseillers régionaux des différentes tendances pour essayer de constituer une sorte de plateforme politique de visions d'aménagement du territoire (...) et on l'a enrichi d'un dialogue avec le secteur associatif. Et en fait, la Région en matière d'aménagement du territoire, à travers cette DTA, a offert une alternative (...) aux conceptions d'aménagement des Alpes Maritimes, avec la place des déplacements par exemple, du logement, les questions de cohésion sociale, de mixité sociale, (...) le devenir de l'agriculture, quel type de développement économique, et on s'aperçoit qu'en fait à travers la DTA c'est une sorte de révolution de velours qui s'est effectuée et qui était en contradiction majeure avec les conceptions dominantes en matière d'aménagement du territoire. Le diagnostic qui a été effectué est un diagnostic partagé, (...) [un] assez large consensus, et à partir de ce diagnostic on a amené des propositions qui ont, je pense, fondé une sorte de consensus et une révolution de velours »¹⁷⁸⁰.

« Diagnostic partagé », « consensus », « révolution de velours » : autant de mots significatifs du changement de paradigme auquel ont participé les élus et les services régionaux autour de Marc Daunis¹⁷⁸¹ à l'occasion de l'opportunité procédurale de la DTA. Aux côtés d'experts associatifs, des techniciens militants de la Direction Départementale de l'Équipement et de l'institution régionale, ce groupe s'impose comme la troisième composante de cette coalition environnementale de la DTA. Il va jouer un rôle déterminant dans les changements de représentations dans l'aménagement du territoire dans un département très touché par les problématiques d'urbanisation depuis les années 60. On l'a vu, ces dynamiques sont particulièrement fortes dans le moyen pays, territoire d'élection de ces maires. Dans ce contexte, le groupe des élus du moyen pays milite notamment pour la reconnaissance des problématiques foncières spécifiques de leur territoire dans le cadre de la DTA comme l'explique le maire de Valbonne: « On s'est aperçu que la question foncière dans les Alpes-Maritimes était stratégique, pour une raison toute simple : vous avez 90% de la population qui est sur 20% du territoire, donc la pression est énorme. Pression et spéculation qui va avec. En même temps, vous avez une désertification du haut pays (...) et le moyen pays n'était pas reconnu en tant que tel, en gros dans les schémas de l'Etat c'était une conception tranche napolitaine, heuuu... point (...) le Moyen pays c'était une sorte de zone d'expansion de l'urbanisation du littoral, pas de réflexion autonome. On a fait un travail très fin, et ce travail très fin il demandait forcément une traduction qui était : les moyens de faire, c'est le foncier (...) »¹⁷⁸².

La DTA se présente donc comme un dispositif de participation offrant une opportunité d'action aux élus entrepreneurs du Moyen pays, leur permettant de diffuser les représentations d'un aménagement durable du territoire dont ils sont porteurs. Ce changement cognitif et normatif inclut un autre rapport au foncier appréhendé comme une ressource naturelle rare (encadré ci-après).

Encadré N°35. La politique foncière, enjeu majeur de la « nouvelle » DTA

Cette représentation rompt avec la logique de réserve foncière illimitée que représentait jusqu'alors le Moyen pays. Elle impose de repenser la question de la densification de la bande littorale. C'est pourquoi la nouvelle version de la DTA concentre les zones à enjeux de développement sur des lieux situés sur la bande littorale comme le remarque S.B, directeur de l'Aménagement, de l'Environnement et de la Connaissance du Territoire à la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis : « (...) Bizarrement toutes les zones à enjeu de la DTA des Alpes-Maritimes... donc c'est la Plaine du Var, c'est après tout l'espace de Villeneuve Loubet et le littoral, Antibes aussi (...) et après c'est le secteur de Cagnes et la Siagne, et c'est tous des espaces sous loi Littorale. Donc ce n'était pas évident non plus (...) de dire que c'était ça les secteurs à enjeu »¹⁷⁸³.

Tout se passe ainsi comme si les services de la DDE, maîtres d'œuvre de la DTA, avaient opéré de la sorte un compromis entre les logiques développementalistes de la première DTA qui visait à s'affranchir des contraintes de la loi littorale et des logiques environnementalistes des élus du moyen pays : la préservation foncière du moyen pays étant garantie en contrepartie du développement du littoral. Cette problématisation de la question foncière débouche sur le plan des principes d'action sur « l'algorithme »¹⁷⁸⁴ suivant formalisé ainsi par Marc Daunis lors de notre entretien :

« Or, le foncier en question si il est soumis (...) à la stricte loi du marché, il paralyse l'action publique. Donc l'action publique, si elle voulait se donner les moyens de pouvoir intervenir (...) il fallait pouvoir le maîtriser dans son acquisition mais aussi dans (...) des outils mis en place. Des outils mis en place qui étaient, premièrement, le droit de préemption et l'incitation à ce qu'il y ait des politiques publiques en la matière, et puis deuxièmement l'EPF »¹⁷⁸⁵.

¹⁷⁸⁰ Entretien M.D, 05/07/2012, p. 3.

¹⁷⁸¹ Ce travail sera reconnu également au sein de l'institution régionale puisque suite aux élections régionales de 2004, Marc Daunis s'est vu confié par le Président Vauzelle la délégation du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT). Cette délégation a été directement rattachée au Président ce qui témoigne certes de l'importance accordée au dossier SRADT comme domaine réservé du Président mais aussi, de la confiance que celui-ci accorde à Marc Daunis qui a su gagner l'estime de l'exécutif régional par son travail lors de la DTA : « Donc, du coup, Michel Vauzelle a souhaité créer cette délégation [le SRADT] à ses côtés, ce n'était pas rattaché à un vice-Président, c'était à ses côtés », Entretien M.D, 05/07/2012, p. 3.

¹⁷⁸² Entretien M.D, 05/07/2012, p. 4.

¹⁷⁸³ Entretien S.B, 06/07/2012, p. 67.

¹⁷⁸⁴ Selon l'expression d'Yves Barel. Yves Barel, Christiane Arbaret-Schulz, et Butel Anne-Marie, *Territoires et codes sociaux*, CRU, Juin 1981.

¹⁷⁸⁵ Entretien M.D, 05/07/2012, p. 4.

De fait, comme nous l'avions précédemment évoqué, c'est à cette époque, en 1998, lors de la phase d'élaboration associée de la DTA, que le Conseil général des Alpes-Maritimes commande une étude de faisabilité d'un EPF départemental auprès du bureau d'étude où travaillait alors S.B. C'est également peu après cette commande d'expertise qu'il délibère en faveur d'un EPF départemental avant que la DTA ne se prononce en faveur d'un EPF local sur le périmètre de la métropole azurienne, puis entérine le principe d'un EPF régional acté par le CIADT du 18 mai 2000.

LA DTA06 a donc été un véritable « dispositif de participation » ouvrant un espace d'opportunité aux élus du Moyen pays leur permettant de diffuser de nouvelles représentations et principes d'action en matière foncière.

1.2. L'action foncière intercommunale à l'agenda de la contractualisation régionale multi-niveaux

A la différence d'autres compétences obligatoires (développement économique, transport urbain etc.), l'action foncière n'apparaît nulle part mentionnée comme telle pour les communautés d'agglomération¹⁷⁸⁶. Pourtant, elle va faire l'objet d'un processus d'institutionnalisation par la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (CASA) débouchant sur la création d'un service dédié disposant de moyens humains et budgétaires et d'une stratégie *ad hoc*.

Ce paradoxe nous invite donc à analyser le processus par lequel cette compétence a été construite en catégorie¹⁷⁸⁷ d'intervention communautaire ce qui nécessite de revenir sur le cadrage régional qui a permis d'imposer la catégorie foncière comme réponse aux problèmes identifiés précédemment et sur le processus d'intéressement régional des acteurs locaux en mobilisant la grille d'analyse de la sociologie de la traduction¹⁷⁸⁸ (la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation¹⁷⁸⁹).

a) La mise en forme régionale du volet foncier du contrat d'agglomération

Dans un contexte de recombinaison intercommunale issue de la loi Chevènement, le dispositif du volet foncier du contrat d'agglomération va jouer un rôle important dans la conversion des élus littoraux aux pratiques de maîtrise foncière permettant la réalisation des objectifs de densification de la DTA. L'appel à projet « stratégies foncières » mis en place par la Région va alors être utilisé

¹⁷⁸⁶ Il est à noter que cela est également le cas pour les autres niveaux de collectivités. L'action foncière apparaît davantage comme un moyen, une ressource patrimoniale, au service d'autres politiques, notamment l'urbanisme, que comme une compétence en tant que telle.

¹⁷⁸⁷ Nous faisons ici référence à la notion de « catégorie » mobilisée par les travaux de sociologie de l'action publique inspirés des travaux interactionnistes d'Erwin Goffman qui ont centré leurs analyses sur les activités de production du sens par les acteurs en situation tels ceux de P. Garraud sur la catégorie statistique de chômage ou celles, plus proches de notre terrain, de catégorie floues des politiques d'environnement de P. Lascoumes ou des politiques culturelles de Vincent Dubois. Voir Erving Goffman, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Edition de Minuit, 1973. Philippe Garraud, *Le Chômage et l'Action publique. Le bricolage institutionnalisé*, Paris l'Harmattan, 2000 ; Pierre Lascoumes, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994 ; Vincent Dubois, *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Belin, 1999.

¹⁷⁸⁸ Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *op.cit.*

¹⁷⁸⁹ Cette dernière étape n'est pas envisagée en tant que telle. L'on se propose plutôt d'envisager la mobilisation comme capacité d'action collective.

comme un dispositif de cadrage normatif d'un problème déjà identifié apportant des éléments de réponse en termes de diagnostic et de méthodologie des outils fonciers.

La création de la Communauté d'Agglomérations de Sophia Antipolis (CASA) fin 2001 s'est faite de manière conflictuelle, notamment vis-à-vis du Conseil général, la gestion du parc d'activité de Sophia Antipolis cristallisant les enjeux de cette rivalité (encadré ci-dessous).

Encadré N°36. La construction conflictuelle de l'intercommunalité sophilopolitaine

Suite à l'adoption de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, dite « Chevènement », relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le préfet des Alpes Maritimes propose, après de multiples consultations, un redécoupage intercommunal comprenant la création d'une communauté d'agglomération autour d'Antibes et d'une partie des communes de la communauté Provence d'Azur¹⁷⁹⁰. Sa dénomination, Communauté d'Agglomérations de Sophia Antipolis (CASA), témoigne de l'importance du parc d'activité qui a autant valeur économique qu'identitaire pour la nouvelle institution, le préfet souhaitant pour une question de cohérence que toutes les communes du technopôle participent à la même intercommunalité. C'est pourquoi, dès son périmètre arrêté par le préfet le 7 septembre 2001¹⁷⁹¹, son conseil communautaire reprend le statut du SYMISA en adoptant pour compétence, dans le cadre du développement économique: « *la maîtrise foncière, l'aménagement, l'équipement, l'entretien, la promotion et la commercialisation du parc international d'activités de Sophia-Antipolis* »¹⁷⁹².

La compétence foncière est donc évoquée dans le cadre de la gestion du parc d'activités qui constitue le principal intérêt de la mise en place de la communauté d'agglomération, le maire d'Antibes ayant réussi à soustraire au Département la gestion de Sophia-Antipolis, à un moment où il se situait en position de faiblesse. Son président, Charles Ginésy est alors confronté à des affaires judiciaires et a délégué la gestion du parc à son Vice-président en charge des finances, le conseiller général et maire de Mougins, Roger Duhalde. Cette alliance permet à la commune de Mougins (1 800 habitants) d'avoir une influence prépondérante sur la gestion du parc vis à vis de la principale commune d'accueil, Valbonne (12 000 habitants) et de la plus grande commune membre, Antibes (75 000 habitants). Cela explique en grande partie que, bien qu'ayant participé aux réunions de préparation et étant invitée à participer à la communauté d'agglomération, le maire de Mougins, Roger Duhalde, n'a pas voulu faire le choix de l'agglomération. Cette mise à l'écart du périmètre d'agglomération n'a pas été sans conséquence pour la gestion de Sophia. En effet, la commune de Mougins en n'entrant pas dans la CA, le Syndicat Mixte de Sophia-Antipolis (SYMISA) disparaissait et elle se retrouvait exclue de la gestion de Sophia-Antipolis. C'est pourquoi, refusant que le parc d'activités de Sophia-Antipolis soit de la compétence de la CASA dont elle ne fait pas partie, Mougins a déposé un recours au tribunal administratif de Nice le 3 mai 2002 qui a fait droit à cette demande considérant que les communes ne pouvaient pas déléguer à une Communauté d'agglomération la compétence développement économique. La commune de Mougins bénéficiait du soutien implicite du Conseil général, dont le nouveau président, Christian Estrosi, souhaitait récupérer la gestion de Sophia-Antipolis. La CASA a alors fait appel et demandé un pourvoi en cassation.

Comme l'explique Alexandre Grondeau, le préfet est alors intervenu pour débloquer la situation : « *Devant ce blocage, une réunion extraordinaire a été réunie par le préfet avec les représentants de l'Etat, du Conseil général, de la CASA, du Conseil régional, de l'Université et de CCI. Cette instance appelée « Comité Exécutif » s'est réunie régulièrement avec différents ordres du jour, pour ne pas laisser la situation en attente. Un consensus est sorti de ce groupe de travail. Finalement, le SYMISA resta gestionnaire du parc. Sa composition changeait au profit d'une redistribution des sièges. La CASA rentra avec 30 % des sièges, au même niveau que le Conseil général. La Région obtint 20% des sièges, la CCI, 15% et Mougins 5%* »¹⁷⁹³. Comment interpréter cette nouvelle composition ? Certes, le Conseil général a pu revenir à la table des négociations mais le Département, qui a joué un rôle prépondérant depuis la création du technopôle et qui avait une place importante dans le SYMISA, s'est vu retiré d'une grande partie de son pouvoir au bénéfice du groupement intercommunal et de sa commune leader, Antibes¹⁷⁹⁴.

¹⁷⁹⁰ Après le retrait des communes de Valbonne et de Vence, la communauté de communes de Provence d'Azur a adopté sa transformation en communauté d'agglomération « Moyen Pays Provençal-Pôle Azur Provence », le 15 nov. 2001.

¹⁷⁹¹ La CASA s'est effectivement mise en place le 2 janvier 2002.

¹⁷⁹² Cité par Laurent Chalard, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azurienne », *L'Espace Politique* [Online].

¹⁷⁹³ Alexandre Grondeau, « Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis », *Noréis* [En ligne], 200 | 2006/3, mis en ligne le 12 déc. 2008, consulté le 13 oct. 2012, p. 45.

¹⁷⁹⁴ En conséquence de quoi il a développé, par le biais de son agence Initiative Riviera (aujourd'hui Team Côte d'Azur), une nouvelle vision technopolitaine qui ne s'arrête plus à Sophia-Antipolis mais qui recouvre désormais tout les Alpes-Maritimes à l'image du projet d'éco-vallée de l'OIN Plaine du var portée par Christian Estrosi. Nous reprenons ici l'essentiel des analyses d'Alexandre Grondeau, *op.cit.* Cette analyse n'est cependant pas partagée par Laurent Chalard pour qui « *la gestion du technopôle est reprise en main par le département, aux dépens de la CASA (...) Le président du département a créé ce syndicat pour tirer les avantages de Sophia-Antipolis vers Nice dans l'optique de faire des annexes du technopôle dans la vallée du Var et sur le plateau Tercier, pour conforter financièrement et politiquement la partie est du département, son fief. Le bras de fer entre le maire d'Antibes et le conseil général, qui ne voulait pas se voir déposséder d'une partie de son pouvoir d'intervention dans le domaine économique, s'est donc terminé par un accord entre Christian Estrosi et Jean Léonetti, sans passage au Conseil d'Etat, dans le but que l'UMP gère le technopôle en isolant les communes socialistes de Valbonne et Biot qui percevaient le plus de revenus en taxe professionnelle du technopôle* », Laurent Chalard, 2010, *op.cit.* Il s'agit donc d'une conclusion différente qui conclut au bénéfice départemental. Or, si nous partageons le constat d'un certain retour du

Dans ce contexte de recombinaison intercommunale, Marc Daunis va alors investir fortement son rôle d' élu multi positionné en se saisissant du dispositif de contractualisation Région-CASA pour autonomiser la nouvelle institution, diversifier les alliances territoriales et bâtir un compromis intercommunal avec le maire d'Antibes. Maire de Valbonne et conseiller régional depuis 1998, il va jouer de cette position d' élu multi-positionné pour consolider une nouvelle alliance avec l' institution régionale qui lui a permis de bâtir un compromis intercommunal avec le député maire d'Antibes, Jean Léonetti. Les dispositifs de contractualisation Région-agglomération vont être un des vecteurs privilégiés de cette reconfiguration comme il l'explique :

« On a passé trois deals fondamentaux, le premier, c'est le respect du suffrage universel de la commune, c'est-à-dire le consensus, qui était aussi une protection pour nous politiquement¹⁷⁹⁵ (...) mais, chaque fois un consensus dynamique, c'est-à-dire qu'on pose les problèmes (...) c'est moi qui avais en charge le projet d'agglo, par exemple, la stratégie foncière (...) Le deuxième, c'est la base de la solidarité, se dire : il y a une solidarité. Valbonne est la commune la plus riche elle doit partager avec les autres communes pour relever les enjeux. En contrepartie de ça, ça veut dire répondre aux besoins (...) il y a le logement social en particulier, donc il y a un engagement de tous à répondre à la demande sociale. (...) Troisièmement c'est de dire : en contrepartie du logement social (...) pour répondre aussi au développement économique, la Région va accompagner les projets structurants, en matière de déplacement, en matière de qualité de vie »¹⁷⁹⁶.

La passation de ces « deals » intercommunaux est facilitée par l'importance des ressources financières (taxe professionnelle liée à l'implantation d'entreprises) dont disposent les deux communes non UMP de la CASA, Biot et Valbonne, qui sont aussi les deux principales communes d'accueil des entreprises du parc. En contrepartie de l'aide régionale apportée en termes de développement et de mobilité, les communes littorales autour d'Antibes, acceptent de s'engager dans un processus de production de logement social pour accueillir les actifs travaillant sur le parc. Cela passe notamment par l'engagement de la CASA dans le volet foncier du contrat d'agglomération (encadré ci-dessous), la stratégie foncière.

Département, force est de constater que son aire d'influence s'exerce prioritairement vers l'intercommunalité niçoise sous le mandat d'Estrosi. Par ailleurs, cette analyse repose sur une focale partisane qui, si elle est importante, ne constitue pas le prisme principale des négociations territoriales. Outre qu'elle minimise les conflits intra-partisans, elle ne prend pas suffisamment au sérieux les logiques de consensus intercommunaux qui préside au gouvernement de la CASA et qui explique que le maire d'Antibes n'a nullement intérêt au déclin de la technopole Sophia Antipolis. Par conséquent, nous concluons au recul du pouvoir départemental et à la fragmentation de la conurbation azurée davantage qu'à son intégration, hypothèse que confirme selon nous la création de la Métropole NCA en 2011.

¹⁷⁹⁵ Biot et Valbonne, deux principales communes d'accueil des entreprises du parc ne sont alors pas dirigées par des majorités UMP.

¹⁷⁹⁶ Entretien M.D, 05/07/2012, p. 11.

Encadré N°37. Le volet foncier des contrats d'agglomération

Prévu dans le cadre de la LOADDT, le volet foncier du contrat d'agglomération est un dispositif de cadrage normatif du problème foncier apportant des éléments de réponse en termes de diagnostic et de méthodologie des outils fonciers, facilitant ici la conversion sociale des politiques de maîtrise foncière menée jusqu'alors sur le territoire.

Ce dispositif contractuel s'insère dans le cadre de l'article 26 de la LOADDT précisé par une note circulaire du 5 août 1999¹⁷⁹⁷ qui rappelle que le volet foncier est le seul volet obligatoire de par la loi du contrat d'agglomération. Dans cette perspective, la stratégie foncière se présente comme une méthodologie du projet de territoire permettant de faire dialoguer des politiques sectorielles. Un guide pédagogique élaboré à cet effet en 2004 par la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUIHC) explicite ainsi le postulat initial qu'elle avance en guise de préambule :

« (...) l'absence de stratégie foncière publique peut se révéler paralysante pour la réalisation d'un projet de territoire. (...) Il ne s'agit plus de résumer le projet de territoire, comme dans les années 1960, à un certain nombre d'hectares à urbaniser. Mais, à l'inverse, mieux articuler entre elles les politiques sectorielles (habitat, transports, activités, services publics, commerces...) dans un projet intégré de renouvellement qualitatif de la ville et une gestion économe de l'espace n'est possible qu'à condition d'identifier les enjeux stratégiques et opérationnels du foncier tout au long de la démarche, du projet de territoire à la contractualisation, et de les décliner en modes d'action adaptés aux objectifs poursuivis »¹⁷⁹⁸.

Ce changement d'échelle intercommunal fait de la stratégie foncière une méthode privilégiée d'élaboration transversale du projet de territoire au service des objectifs énoncés par les lois Chevènement, Voynet et Gayssot, d'une urbanisation plus dense (principe de gestion économe de l'espace), d'une mise en cohérence de l'action à la bonne échelle (principe du bassin de vie), enfin de la lutte contre les ségrégations sociales (principe de mixité sociale). Afin de remédier à la non-prise en compte des règles de planification lors d'opérations de préemption et d'expropriation, la stratégie foncière doit permettre de sécuriser les projets urbains comme l'explique le guide :

« (...) il s'agit de sécuriser dans la durée les règles d'urbanisme applicables à l'usage des sols lors de l'élaboration des SCOT et des PLU. En contrepartie, cette sécurisation rend nécessaire la définition par la collectivité d'une stratégie foncière d'accompagnement de son projet de territoire »¹⁷⁹⁹.

Cette méthodologie foncière est donc présentée comme un dispositif intermédiaire articulant les instruments de l'urbanisme réglementaire et opérationnel (projets urbains) et ceux de la planification urbaine (projets d'agglomération des schémas de cohérence territoriaux). Il s'agit d'inciter les agglomérations à effectuer une prise de compétence foncière afin de rendre opérationnel le projet de territoire qui fonde la logique de l'intercommunalité dite de « projet » par opposition à l'intercommunalité fonctionnelle des SIVU et SIVOM.

En PACA, ces volets fonciers ont été lancés au second semestre 2003, à mi-parcours du CPER 2000-2006 et se présentent sous la forme d'un appel à projet lancé par l'Etat et la Région. Après validation du comité d'engagement des politiques territoriales du CPER du mois de mai 2003, l'Etat et la Région ont proposé aux agglomérations et communauté urbaine d'engager un travail sur le thème du foncier dans le cadre d'un appel à projet d'élaboration d'une méthodologie. Ce processus est élaboré en lien avec un séminaire permanent Région-Agglomérations qui a pour but le suivi des contrats d'agglomération avec la mise en place d'un groupe de travail *ad hoc* sur le foncier. Par délibération du 27 juin 2003, la Région approuve le dispositif lui confiant la maîtrise d'ouvrage du projet, l'autorisant à percevoir les subventions de l'Etat et à affecter les dotations aux EPCI qui participeront à la démarche. Le 6 octobre 2003, la démarche de l'appel à projets régionaux en direction des agglomérations¹⁸⁰⁰ pour la construction du volet foncier des contrats d'agglomération est officiellement lancée à l'Hôtel de Région, en présence des représentants de l'ensemble des Agglomérations de la région. Les agglomérations qui le souhaitent peuvent bénéficier, durant le mois d'octobre 2003 de l'assistance d'un bureau d'études mis à disposition

¹⁷⁹⁷ Ministère de l'Équipement, note circulaire du 5 août 1999 « Le volet foncier du Contrat de Plan Etat-Région ». Cette circulaire a été précisée par la circulaire UHC/IUH/16 n°2000-61 du 3 août 2000 relative à l'utilisation des crédits « action foncière et aménagement urbain » du chapitre 65-23 (art. 50), dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (hors Ile-de-France).

¹⁷⁹⁸ Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUIHC), « Prendre en compte le foncier dans les projets de territoire », mars 2004, p. 5.

¹⁷⁹⁹ Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUIHC), *op.cit.*, p. 11.

¹⁸⁰⁰ Et de la communauté urbaine de Marseille qui ne répondra pas à l'appel à projet.

par l'Etat et la Région¹⁸⁰¹ pour les aider à formaliser leur réponse au cahier des charges co-élaboré par l'Etat et la Région. Un mois après, les offres des agglomérations sont analysées dans un comité de pilotage composé d'élus régionaux et des représentants de l'Etat concernés co-pilotant avec la Région ce programme d'actions¹⁸⁰². Suite à cette étape, les onze agglomérations¹⁸⁰³ ayant présenté des offres ont été retenues ce qui témoigne du caractère très largement incitatif et contractuel du dispositif¹⁸⁰⁴. C'est ce qui ressort également des présentations de la démarche lors du séminaire permanent Région-Agglomérations et des entretiens réalisés avec les techniciens du service foncier de la Région :

*« L'appel à projet porte non pas sur le contenu de la stratégie foncière des agglomérations, mais sur l'élaboration d'une méthodologie propre à chaque territoire qui lui permette d'appréhender les problématiques foncières auxquelles il est confronté. Cette méthodologie concerne notamment les outils d'observation et d'analyse, la définition des objectifs par zones géographiques, la nature et les modalités du partenariat local, les méthodes de suivi et d'évaluation »*¹⁸⁰⁵.

*« (...) l'aboutissement même de ces études de stratégies foncières qui étaient assez similaires donc c'est identifier les enjeux fonciers, repérer des sites à enjeux et puis mener un plan d'action foncière... Le point d'achoppement systématique a été la détermination des sites à enjeux. Ça pose problème : les élus sont quand même habitués à raisonner à l'échelle de leurs communes et ça cette vision d'ensemble ben ils ont un peu du mal à l'avoir »*¹⁸⁰⁶.

Cet accompagnement méthodologique aux agglomérations cadre donc leur prise de compétence foncière en leur proposant une méthode de travail identique pour les quinze agglomérations régionales afin qu'elles se dotent de diagnostics fonciers identifiant des secteurs à enjeux en termes de potentiel foncier et donc de capacité de construction. D'un montant moyen de 80 000 euros, ces démarches de stratégies foncières sont élaborées par des cabinets d'étude extérieurs pour la phase étude et diagnostic. Cofinancées Etat-Région, elles se déroulent sur une durée de huit mois sur la base d'un cahier des charges reprenant les dispositions des conventions pour l'élaboration d'une stratégie foncière d'agglomération élaborées entre la Région et les agglomérations¹⁸⁰⁷ (encadré ci-après pour la stratégie foncière de la CASA). Celles-ci sont toutes structurées autour de trois axes majeurs : une phase d'état des lieux, une phase diagnostic (les secteurs à enjeux), une phase de définition et de choix des grandes orientations de la future stratégie foncière. Un certain nombre de dispositions prévoient également les modalités d'implication des élus et acteurs locaux et des principaux partenaires dans l'élaboration de la

¹⁸⁰¹ Il s'agit du bureau d'études Roland Filod.

¹⁸⁰² Il s'agit essentiellement de la DRE.

¹⁸⁰³ Sur 15 agglomérations en région, 11 ont été retenues (plus la Dracénie qui rejoindra le dispositif ensuite). Il s'agit des intercommunalités suivantes : le Grand Avignon, la communauté du Pays d'Aix, la communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin, la communauté d'agglomération de l'Ouest de l'Etang de Berre, le SAN Ouest Provence, la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte Baume, la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée, la communauté d'agglomération Sophia Antipolis, la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur, la communauté de la Riviera Française.

¹⁸⁰⁴ A la différence des appels à projets sélectifs lancé dans le cadre de certaines politiques étatiques (projets ANRU ou campus d'excellence par exemple).

¹⁸⁰⁵ Présentation de l'appel à projets en direction des agglomérations pour une méthodologie d'élaboration de leur stratégie foncière Vendredi 9 juillet 2004, Eléments d'intervention de Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, in archives personnelles.

¹⁸⁰⁶ Entretien S.H, 20/04/2011, p. 3.

¹⁸⁰⁷ Ces conventions sont appelées par nos interlocuteurs « *avenants foncier aux contrats d'agglomération* » car ceux-ci avaient été passée au tout début de la constitution des agglomérations.

stratégie foncière. Enfin, chacune de ces conventions prévoit un comité de suivi technique et un comité de pilotage politique.

Encadré N°38. La stratégie foncière de la CASA

La convention pour l'élaboration d'une stratégie foncière d'agglomération élaborées entre la Région et la CASA est une des premières à être lancées. D'un montant de 120 000 euros (dont 90 000 euros financées par l'Etat et la Région), c'est aussi l'une des stratégies les plus dotées financièrement. Elle met en avant un double défi :

« Le premier défi est à l'origine même de la CASA : rassembler littoral et moyen pays afin d'éviter la prolongation de l'étalement urbain, de mettre un terme au « mitage » du territoire. Pour autant -et c'est là le second défi- ce coup d'arrêt à l'étalement urbain ne signifie pas de faire évoluer l'agglomération vers un modèle urbain « classique », associant un centre et une périphérie. Il s'agit plutôt d'imaginer un modèle territorial inédit, conjuguant les atouts de l'urbanité et ceux de la ruralité : inventer la ville-pays »¹⁸⁰⁸.

L'ambition de la CASA qui est de rassembler littoral et moyen pays se traduit donc par l'appellation consensuelle de « ville-pays » qui traduit bien les termes du compromis intercommunal. Il s'agit d'une part, d'identifier les « secteurs à enjeux, faisant l'objet d'un traitement prioritaire et qualitatif » et d'autre part, d'analyser la spécificité de chaque territoire « pour assurer le maintien identitaire des communes et faire jouer la notion de complémentarité ». Pour répondre à ces objectifs, la CASA propose dans sa réponse, trois études (grands propriétaires fonciers ; espaces agricoles et pastoraux ; espaces naturels et protection de l'environnement) qui n'ont pas de liens évidents avec ces objectifs. Par ailleurs, il n'est fait aucune référence à l'animation, ni à l'articulation des différentes échelles, ni à un certain nombre de sujets transversaux. Par conséquent, les services de l'Etat et de la Région, appuyés par leur bureau d'études¹⁸⁰⁹ proposent donc de retravailler le document et aboutissent *in fine* à une convention basée sur une démarche méthodologique découpée en trois phases itératives¹⁸¹⁰. Tout d'abord, une première phase de trois mois comprend une double approche : externalisée par la réalisation confiée à un bureau d'études d'une identification des territoires stratégiques (à protéger, à développer sur le plan économique, où localiser l'habitat...) et partenariale par la création d'un atelier d'orientation foncière ayant pour objet de qualifier les espaces à enjeux. Ensuite, sur la base des orientations définies en phase 1, une seconde phase de trois mois a pour objet la formulation d'un diagnostic de ces espaces à enjeux¹⁸¹¹. Enfin, la troisième phase de deux mois a pour objet la formulation de propositions. Il s'agit dans cette dernière phase, sur la base des résultats partagés des phases précédentes, de définir la stratégie et préparer les modalités d'intervention foncière sur la base d'objectifs hiérarchisés dans l'espace et le temps. Les propositions visent la coordination des politiques publiques et la conjugaison des moyens des divers acteurs : convention cadre avec l'Etablissement Public Foncier Régional, conventions avec la SAFER sur la politique agricole, programmes localisés d'habitat et d'OPAH, accords communes/EPCI (droits de préemption communautaires, échanges de données...). Si ce catalogue de propositions se retrouvent souvent d'une convention à l'autre, en revanche les interlocuteurs rencontrés soulignent tous l'intérêt manifesté par la CASA comme par exemple S.H. chargée de mission au service foncier :

« La CASA fait partie de ceux qui étaient les plus avancés sur cette question, c'est vrai qu'il y a probablement une tradition d'aide foncier etc... qui existait déjà ».

La tradition d'intervention foncière du territoire est ici mise en avant comme élément d'explication à cet intérêt pour les politiques foncières. De fait, l'on se souvient que le SYMISA était un important opérateur foncier spécialisé dans l'aménagement de ZAC à vocation économique¹⁸¹². L'on peut faire l'hypothèse qu'il a constitué un lieu de socialisation aux politiques de maîtrise foncière pour les élus locaux impliqués dans sa gestion. La ville de Valbonne a ainsi mis en place dans les années 1980 et 1990 d'importantes réserves foncières à vocation d'habitat. Avec la création de la communauté d'agglomération, il s'agit pour Marc Daunis d'étendre cette pratique aux communes voisines qui ne la réservaient qu'à des fins de développement

¹⁸⁰⁸ Convention pour l'élaboration d'une stratégie foncière d'agglomération élaborées entre la Région et la CASA, article 4, p. 7.

¹⁸⁰⁹ Il s'agit du bureau d'études Roland Fillot.

¹⁸¹⁰ Le document réalisé par le prestataire, le bureau d'études Tercia, reprend pleinement ces trois phases : « *identification dans le territoire des espaces à enjeux, analyse du potentiel que recèlent ces espaces, la détermination des modalités d'organisation techniques et financières de l'action* », in Tercia Etude d'assistance pour la définition de la stratégie foncière et du volet foncier de la CASA, rapport de synthèse, version définitive, juillet 2005.

¹⁸¹¹ Aux termes de la convention (article 4), « *Ce diagnostic mettra en particulier en lumière les enjeux du territoire, ... en termes de : évolution du marché foncier, d'organisation de la propriété, mode d'utilisation des sols, mutabilité, cohérence entre les actions foncières menées sur le territoire, repérage des opportunités et des tensions éventuelles..., repérage des politiques foncières et de moyens juridiques et financiers mis en œuvre par les différents acteurs, vocation actuelles et potentielles des espaces, spécificités patrimoniales, environnementales, situation au regard de l'armature urbaine, qualités de la desserte ..., au regard des objectifs poursuivis par l'agglomération et les autres acteurs susceptibles d'être concernés (Communes, Région, Département, Etat, autres)* ».

¹⁸¹² Les travaux de la DTA06 préconisant la création d'un EPF indiquent que seuls deux opérateurs fonciers existent sur le territoire maralpains : la Ville de Nice et le SYMISA.

économique. Une « conversion »¹⁸¹³ s'opère donc suite à l'appel à projet : alors que les statuts initiaux de la CASA traitaient de la maîtrise foncière dans le cadre du développement économique, le volet foncier du contrat d'agglomération va la déssectoriser pour l'affirmer en tant que compétence transversale. Le dispositif contractuel du volet foncier va donc redéfinir les frontières du domaine d'action foncier¹⁸¹⁴, jusqu'à le rattacher au développement économique pour le repositionner comme catégorie floue au croisement de plusieurs politiques sectorielles : habitat, environnement, économie, agriculture... Cette évolution est favorisée par la contrainte institutionnelle qui pèse sur la compétence économique partagée de facto avec le SYMISA. Sous l'impulsion de Marc Daunis, principal négociateur du contrat d'agglomération, la compétence foncière va donc se déplacer du seul terrain économique *stricto sensu* à celui, transversal, de l'aménagement du territoire¹⁸¹⁵, permettant ainsi la réalisation des objectifs de densification urbaine et de production d'habitat social inscrits dans le projet de territoire et fondant le compromis intercommunal. Ce consensus territorial entre moyen pays et littoral explique sans doute pourquoi les secteurs à enjeux repérés sont pour l'essentiel ceux déjà identifiés dans la DTA qui avait donné lieu à une mobilisation importante du moyen pays en faveur d'une utilisation plus économe de leur foncier.

Au total, le dispositif de la stratégie foncière s'inscrit pleinement dans l'instrumentation procédurale du projet urbain. La technique de l'identification des « secteurs à enjeux » témoigne de la diffusion au domaine foncier des méthodes de la planification urbaine décrites par Gilles Pinson puisqu'ils « tendent à sélectionner des espaces stratégiques, des zones de transformation prioritaires »¹⁸¹⁶ Par ailleurs, il s'agit également de faire dialoguer un stock de connaissances et les objectifs des acteurs ce qui fait de la stratégie foncière un dispositif d'interactions processuel à l'image du projet urbain. Les travaux conduits dans le cadre de l'atelier d'orientation foncière, au cours de ces deux premières phases sont en effet présentés à un comité de pilotage comprenant les représentants des collectivités du territoire, de la Région, du Département et de l'Etat, le cas échéant des opérateurs fonciers (EPF, SAFER, Conservatoire du Littoral...) ce qui a l'avantage de permettre la confrontation de résultats incommensurables entre le dire d'experts et celui des acteurs locaux. Enfin, cette configuration instrumentale permet à la Région et à l'Etat de construire un partenariat d'acteurs diversifiés en mettant à disposition des agglomérations des ressources variées : financières (dotations pour le financement des stratégies), cognitives (accès aux données géomatiques du CRIGE¹⁸¹⁷, mise à disposition des acteurs locaux des résultats des huit études foncières¹⁸¹⁸) et professionnelles (temps d'échanges de savoirs et de savoirs-faires, mise en place de plateformes collaboratives avec l'ouverture du site extranet des territoires). Surtout, cet accompagnement Etat-Région promeut activement l'EPF posant les bases d'un dialogue EPF-Agglomérations. Toutes les conventions passées avec les agglomérations comportent ainsi un article 6 qui stipule qu'« à l'issue de la méthodologie mise en œuvre dans le cadre de la présente convention, un protocole de partenariat

¹⁸¹³ Nous entendons ici le terme de conversion au sens de Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in *Association recherche et régulation. L'Année de la régulation n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels »*, 2003. Plus précisément, il s'agit ici avec la construction d'une compétence foncière au sein de la CASA d'une superposition associée à la conversion, la politique foncière de la CASA se superposant à celle du SYMISA mais au service d'objectifs différents de celui du simple développement économique.

¹⁸¹⁴ Ce phénomène s'observe pour de nombreuses politiques contractuelles : beaucoup de secteurs aux contours flous ont vu leurs frontières définies par de tels dispositifs. Voir Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 38 et suivantes.

¹⁸¹⁵ De manière significative la question du potentiel foncier économique n'est pas abordé explicitement par l'étude de stratégie foncière du bureau d'étude Tercia qui n'envisage que le potentiel foncier à usage d'habitat, d'infrastructure et d'utilisation rurale et d'environnement.

¹⁸¹⁶ Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po Paris, 2004, p. 204.

¹⁸¹⁷ CRIGE : Centre Régional d'Information Géomatique : voir chapitre 5.

¹⁸¹⁸ Ces huit études foncières ont été présentées dans le chapitre 5.

Etat-Région-Agglomération pourra déboucher notamment sur la finalisation d'une convention cadre avec l'EPFR »¹⁸¹⁹. Le dispositif contractuel du volet foncier cadre donc un espace d'interaction pour une action foncière partenariale construite sur la base de principes et méthode d'action partagée. L'étude de stratégie foncière de la CASA conclut ainsi :

*« Les modes opératoires concevables pour la stratégie foncière de la CASA sont fortement dépendants des possibilités de collaboration administrative, technique et financière que la communauté pourra obtenir de ses partenaires d'amont et d'aval dans le jeu institutionnel territorial : qu'il s'agisse des opérateurs fonciers spécialisés de niveau régional, et de la région elle-même (...), qu'il s'agisse des communes membres, autorités foncières premières dans son territoire »*¹⁸²⁰.

C'est donc un dispositif de cadrage normatif, de catégorisation régionale d'une compétence transversale aux contours flous, la compétence foncière permettant d'amorcer une instrumentation foncière partenariale qui va marquer pour la CASA le début d'un processus d'intéressement aux dispositifs régionaux.

De ce point de vue les deux principaux effets de la stratégie foncière sont : d'une part, d'intéresser les agglomérations à construire et institutionnaliser des partenariats définissant les rôles de la Région et de l'EPF, et d'autre part, d'amener les acteurs d'agglomérations (les techniciens d'abord et les élus ensuite) à poser la question de leur politique et de leur stratégie foncière.

b) Des dispositifs régionaux d'intéressement et d'instrumentation

Le cadre d'interactions mis en place par le volet foncier du contrat d'agglomération va permettre à l'Etat et à la Région de déployer leurs dispositifs d'intéressement partenariaux. Ces dispositifs appartiennent à la catégorie des « nouveaux instruments d'action publique » identifiée par Le Galès et Lascoumes¹⁸²¹ basée sur la communication informationnelle et la concertation. Cette nouvelle instrumentation foncière se décline ainsi sous la forme d'instruments de type « conventionnels et incitatifs » et de « normes et standards » pour l'EPF d'une part, et d'autre part, « communicationnel et informatif » pour la Région.

En participant aux comités de pilotage des stratégies foncières, l'EPF va entrer en transaction avec les techniciens et élus intercommunaux et va leur proposer un mode d'instrumentation foncière combinant instrument « conventionnel et incitatif » à des « normes et standards »¹⁸²² : la convention-cadre CASA-EPF signée à l'été 2006¹⁸²³. En premier lieu, ce dispositif conventionnel présente la forme d'un instrument de type « normes et standards » véhiculant des « *best practise* » de politique

¹⁸¹⁹ Convention EPF-CASA, article 6.

¹⁸²⁰ Tercia, *op.cit.*, p. 33.

¹⁸²¹ Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, *op.cit.*, p. 362.

¹⁸²² On se réfère ici à la typologie des instruments d'action publique élaborée par Charlotte Halpern, Patrick Le Gales, Pierre Lascoumes, « L'instrumentation et ses effets, débats et mises en perspective théoriques » in Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, Pierre Lascoumes, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 18

¹⁸²³ Cet instrument n'est pas spécifique à la CASA, il est mobilisé par l'EPF pour l'ensemble des agglomérations voir chapitre précédemment.

foncière. Comme son nom l'indique, elle cadre les modalités d'intervention foncière de manière standardisée en définissant des étapes d'intervention distinguant étape d'anticipation, d'impulsion et de réalisation¹⁸²⁴.

Encadré N°39. La définition des sites intercommunaux d'intervention foncière

La convention cadre EPF-CASA reprend ainsi les secteurs à enjeux identifiés par l'étude Tercia en procédant à un travail de catégorisation de ces secteurs. Trois catégories de secteurs sont distinguées en fonction des temporalités d'intervention :

- les sites à enjeux mobilisables à moyen et long terme dénommés « sites d'anticipation foncière ». Ce sont des périmètres potentiels de réalisation de programmes d'aménagements futurs mais nécessitant des compléments d'étude. Ces périmètres doivent faire l'objet d'un contrôle foncier public au fur et à mesure des mutations afin de préserver la possibilité d'y réaliser les objectifs de la collectivité.
- les sites de réalisation de projets d'ensemble, d'initiative publique, susceptibles d'engagement pré-opérationnel à court terme appelés « sites d'impulsion-réalisation ». Il s'agit de secteurs pressentis par les collectivités pour faire l'objet d'opérations d'aménagement d'ensemble à court ou à moyen terme, après la réalisation des études de définition et de conditions de mise en œuvre des projets et de maîtrise foncière totale ou partielle du site.
- les opportunités foncières à court terme c'est-à-dire des immeubles ou des parcelles plus ou moins isolés dans le tissu urbain existant, mais dont les caractéristiques physiques, l'emplacement, et le potentiel d'utilisation par rapport aux objectifs de l'agglomération permettent de compléter les grands programmes d'ensemble. Ils peuvent faire l'objet d'acquisition au cas par cas.

Cette catégorisation permet donc de qualifier le foncier faisant l'objet d'une intervention future. Si elle permet de hiérarchiser dans le temps les interventions foncières, cette approche séquentielle a également un but pédagogique visant à poser les règles de l'art en matière d'action foncière. Elle s'accompagne d'une définition des rôles de chacun, tant au niveau des réalisations d'études préalables en anticipation et en impulsion (taux d'intervention des partenaires) que des modalités opérationnelles d'intervention : modalités d'acquisitions foncières (amiable, préemption, déclaration d'utilité publique), durée des conventions, de la période d'acquisition et du portage, conditions de gestion foncière des biens acquis, détermination des prix de cession, transmission des données numériques etc.

En second lieu, la convention cadre s'apparente également à un dispositif « conventionnel et incitatif » reposant sur la coopération entre parties. L'article 1^{er} de la convention cadre précise ainsi son objet :

« (...) Définir les engagements et obligations que prennent la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis et l'Etablissement Public Foncier de Provence Alpes Côte d'Azur en vue de la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de maîtrise foncière pour la réalisation d'opérations entrant dans le cadre de leurs priorités respectives d'actions »¹⁸²⁵.

Il s'agit donc d'un dispositif de coordination qui constitue l'agglomération comme un objet de politique foncière¹⁸²⁶ tout en décloisonnant le niveau local et régional¹⁸²⁷. Il structure une arène professionnelle en filtrant et sélectionnant les objets d'interventions en contrepartie de la garantie d'un engagement de l'EPF d'un montant global d'intervention de 15 millions d'euros.

Encadré N°40. Une scène intercommunale de négociation foncière

Ce dispositif contractuel dessine donc les contours d'une scène de négociation foncière entre l'EPF et la CASA pour un temps plus ou moins limité (long, moyen et court terme) sur une durée totale d'intervention de 4 ans calée sur la temporalité du programme pluriannuel d'investissement¹⁸²⁸ de l'EPF. De ce point de vue, elle a aussi une dimension effective de coopération en matière d'anticipation foncière :

¹⁸²⁴ Comme nous le verrons infra, ce mode de faire est systématisé dans toutes les conventions cadres.

¹⁸²⁵ Convention cadre CASA-EPF, p. 5.

¹⁸²⁶ De ce point de vue, elle s'emboîte avec le volet foncier du contrat d'agglomération (elle s'appuie notamment sur l'étude de stratégie foncière financée dans le cadre l'appel à projet régional livrée en juillet 2005) constituant de la sorte un chaînage contractuel.

¹⁸²⁷ Voir sur ce sujet les analyses de Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

¹⁸²⁸ Le programme pluriannuel d'investissement a été présenté dans le chapitre 5. Il s'agit d'un méta instrument de coordination entre les mandataires de l'EPF présents au Conseil d'administration : Etat-Région, Départements, consulaires.

« [Sur les périmètres d'anticipation identifiés] l'EPF PACA assure une mission de veille foncière de manière à éviter que des mutations ne viennent porter préjudice aux objectifs des acteurs publics concernés par les projets sur ces territoires. L'EPF PACA agira par délégation ponctuelle du droit de préemption de la collectivité compétente (CASA ou Commune selon le cas) ou par acquisition amiable. Les acquisitions porteront sur des parcelles ou immeubles pouvant présenter un intérêt stratégique soit du point de vue de leur localisation par rapport aux intentions de projets en cours de définition, soit du point de vue de leur prix pour la réalisation des projets futurs »¹⁸²⁹.

Ce montant d'intervention est toutefois plafonné à 5 millions d'euros ce qui constitue une puissante incitation à poursuivre ce travail par des conventions plus spécifiques d'intervention opérationnelles déléguant plus largement le droit de préemption à l'EPF et évoquées sous le terme de « convention opérationnelles d'impulsion réalisation ». Volet foncier du contrat d'agglomération, convention cadre et conventions opérationnelles s'enchevêtrent ainsi sous la forme d'un dispositif de contrat gigogne.

Au total, ce cadrage instrumental en amont de l'EPF est donc une manière de socialiser les techniciens et dans une moindre mesure les élus locaux aux modes de faire de l'EPF en amorçant un processus d'« apprentissage transaction » avec un réseau de relais locaux. C'est pourquoi, en même temps qu'il ouvre un espace de négociation, il canalise les demandes locales¹⁸³⁰ en les catégorisant, ce qui témoigne d'une relation asymétrique entre l'EPF (disposant de ressources juridiques, financière et experte sur le foncier) et les acteurs locaux en termes d'ingénierie foncière. Ce cadrage asymétrique est assumé par les « chefs de projets » territorialisés de l'EPF comme en témoignent ces extraits d'entretien avec M.D, chef de projet de l'EPF pour le territoire de la CASA :

« On ne démarche pas, si vous voulez...(…) Dans la mesure où il y a un périmètre élargi, on rédige la convention cadre, on leur propose, on discute avec eux, etc... et ensuite on la délibère, on la notifie. (...) C'est nous, ce sont nos règles internes. La CASA à la limite ce n'est pas notre problème...la CASA ce n'est pas son problème les conventions cadres, simplement ils nous signalent les territoires, les zones à enjeux (...) »¹⁸³¹.

(...) « Mais heureusement, moi vous savez je suis assez technocrate »¹⁸³².

En ce sens, la convention cadre doit être analysée comme un instrument hybride, modèle à la fois « conventionnel et incitatif » mais également de type « normes et standards » dessinant un espace de négociation asymétrique entre l'EPF et les acteurs locaux.

Toutefois, cette mise en débat de l'action foncière partenariale nécessite d'être objectivée. C'est l'objectif des instruments de type « communicationnel et informatif » à destination des EPCI mis en place par la Région sous la forme de dispositifs de soutien régional à la réalisation d'études de SCOT et à la « modernisation de l'information des territoires »¹⁸³³. Le premier dispositif, porté par les techniciens du service foncier et certains élus régionaux, est un dispositif de soutien à l'élaboration des SCOT dont peuvent bénéficier les structures intercommunales porteuses de SCOT (encadré ci-après).

Encadré N°41. Le soutien régional à la réalisation d'études de SCOT

Adopté en juin 2005, ce dispositif est ainsi présenté par son rapporteur à l'assemblée régionale :

« Il vise à renforcer les réflexions stratégiques, les moyens méthodologiques et le débat public engagés par les territoires en les dotant de capacités d'ingénierie. Il se décline en deux axes d'intervention¹⁸³⁴ : l'aide à l'étude d'opportunité d'un SCOT, l'aide à l'élaboration du SCOT »¹⁸³⁵.

Cet appui à l'ingénierie des SCOT se décline par le financement d'études en matière de planification urbaine. A titre d'exemple, on peut signaler pour la CASA le cofinancement régional d'une étude de programmation urbaine pour le secteur à enjeux dit des Maurettes. Ce secteur identifié par la DTA, repris par la stratégie foncière puis retraduit dans le SCOT¹⁸³⁶ témoigne de l'interdépendance de

¹⁸²⁹ Convention cadre CASA-EPF, article 6, p. 5.

¹⁸³⁰ La convention cadre vise à organiser la validation politique des sites à enjeux. La convention cadre de la CASA conditionne ainsi l'intervention de l'EPF sur les sites à enjeux par leur notification par lettre-jointe avec la commande.

¹⁸³¹ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 2.

¹⁸³² Entretien M.D, 24/02/2012, p. 12.

¹⁸³³ Délibération n°05-127, 24 juin 2005, in Archives régionales.

¹⁸³⁴ Dans le premier cas, la participation financière de la Région pourra être de 40% du coût de l'étude, avec un montant de subvention plafonné à 25 000€. Dans le second cas la participation financière de la Région à ces études sera au maximum de 40% du coût global du processus, avec un montant de subvention plafonné à 75 000€. Le taux maximum est en particulier appliqué aux structures porteuses de SCOT comportant une population faible recevant de ce fait une faible dotation de l'Etat, et bénéficiant d'une faible ressource fiscale.

¹⁸³⁵ Rapport de la délibération précitée 24 juin 2005.

¹⁸³⁶ On peut remarquer au passage que la relative diversité des outils du projet urbain est compensée par la grande stabilité des zones de transformation identifiées. Aux dires des techniciens rencontrés, cette caractéristique n'est pas propre à la CASA : « les

l'instrument SCOT à l'égard des autres documents d'urbanisme¹⁸³⁷. Il souligne également que la CASA constitue un espace d'interactions instrumentales cristallisant une communauté de professionnels des métiers urbains¹⁸³⁸ aux représentations partagées et stabilisées¹⁸³⁹. Toutefois, si ce discours sur le territoire apparaît cumulatif au niveau local, en revanche, il s'agit bien d'un phénomène récent au régional. En effet, si la Région a toujours été personne publique associée aux schémas directeurs puis aux SCOT, la volonté de construire un dire régional sur ces documents de planification est nouveau. Il peut être analysé comme un processus visant à produire un discours régional sur les territoires d'agglomération justifié par les principes de la « cité verte »¹⁸⁴⁰ du développement durable. Il résulte de la mobilisation militante de techniciens et dans une moindre mesure d'élus, qui ont saisi l'opportunité que représente l'avis de personne publique associée pour grandir leurs pratiques professionnelle ou leurs positions politiques. En effet, la mise en place de procédures contractuelles insère la Région dans un système de gouvernance territoriale nécessitant pour l'institution régionale de se légitimer par un discours de justification sur le bien commun régional¹⁸⁴¹. C'est le cas de Marc Daunis qui encourage les techniciens à formaliser leur avis technique comme l'explique S.H., chargée de mission au service foncier de la Région :

« Le SCOT de la CASA était le premier avis qu'on avait donné (...) là par contre on avait été suivi par notre élu parce que c'était à l'époque Marc Daunis qui était élu régional et qui était aussi élu à la CASA et le maire de Valbonne... Il nous a vraiment suivi c'est-à-dire qu'on a fait une réunion spécifique avec lui et les différents services de la Région pour savoir si le commentaire qu'on faisait lui convenait... Et c'est même lui qui a pris la double casquette Région et CASA pour dire « ben oui allez y » au contraire : « je vous empêcherais pas d'y aller dans vos observations » [l'avis de la Région] a été clairement soutenu politiquement (...) »¹⁸⁴².

De fait, on se souvient que Marc Daunis avait été un des principaux animateurs de la coalition environnementale de la DTA s'opposant à la coalition technopolitaine. Dans ce cadre, puis dans celui du schéma d'aménagement régional, Marc Daunis a donc eu l'opportunité de produire un argumentaire de justification écologique. Si sa socialisation politique explique en partie ce positionnement, il est cependant révélateur de cette nouvelle instrumentation de nature communicationnelle visant à ouvrir des espaces de mise en débat de l'aménagement régional.

Tout aussi révélateur de ce repositionnement est l'autre instrument de type informatif que constitue le dispositif dit de soutien régional à la « *modernisation de l'information des territoires* »¹⁸⁴³. Cette instrumentation s'insère dans un dispositif contractuel gigogne articulant fonds européens FEDER et Contrat de Plan Etat-Région (CPER) et dénommé « *Territoires numériques* »¹⁸⁴⁴ (encadré ci-dessous).

sites de la DTA étaient connus par les acteurs locaux, ils étaient déjà dans les SDAU et même dans les plans Cornudet de 1924, comme la plaine du Var », Entretien N.P., 27/08/2012 Les acteurs font un constat identique s'agissant d'Euroméditerranée, le quartier du port de la Joliette étant identifié depuis les travaux haussmanniens du Second Empire comme un site d'urbanisation. Ce constat que nous n'avons pu vérifier pleinement, mérite cependant d'être approfondi tant il remet en cause les analyses de la planification urbaine comme dispositif de projet incertain et itératif : voir sur ce point les analyses de Gilles Pinson.

¹⁸³⁷ Voir sur ce point le mémoire d'Antoine Danet, *Le SCOT, un nouvel instrument pour quelle action publique ? Essai d'analyse sociologique du SCOT de la région de Strasbourg*, Mémoire d'IEP Strasbourg, 4^e année sous la direction de Marine de Lassalle, juin 2010, p. 6.

¹⁸³⁸ Cette communauté est composée de profils alliant investissement professionnel et engagement public à l'image d'Alain Philip qui a dirigé le cabinet d'urbanisme ayant réalisé l'étude et qui est actuellement adjoint à l'urbanisme du Maire de Nice Christian Estrosi.

¹⁸³⁹ Cela rejoint les analyses de certains auteurs considérant que le phénomène de dépendance au chantier désignant l'enchevêtrement des politiques publiques dans des processus cumulatifs est d'abord un phénomène cognitif.

¹⁸⁴⁰ Jacques Lolive, « La montée en généralité pour sortir du NIMBY. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol.X, n°39, 1997, p. 110.

¹⁸⁴¹ Ce phénomène a déjà été analysé à propos du grand territoire du Val de Durance, cf. *supra*.

¹⁸⁴² Entretien S.H., 20/04/2011, p. 14.

¹⁸⁴³ Délibération n°05-127, 24 juin 2005.

¹⁸⁴⁴ Ces actions sont analysées plus amplement *infra*. Retenons à ce stade que le Conseil Régional soutient les « *Territoires numériques* » à travers des appels à candidature menés en partenariat avec la Préfecture de Région et avec le soutien du FEDER, et qui sont l'occasion d'accompagner les territoires de projet dans la définition de leur stratégie en matière de Technologies de l'information et de la communication (TIC) et de cofinancer des projets sur des thématiques prioritaires. Egalement, l'Etat, la Région et les Départements ont œuvré à la disponibilité des données géographiques et leur diffusion à l'ensemble des parties, en inscrivant dans le Contrat de Plan Etat - Région trois actions : la mutualisation des référentiels de l'Institut Géographique National (IGN) pour l'ensemble des partenaires publics de la Région ; la création du Centre Régional d'Information Géographique (CRIGE) avec pour mission la diffusion des données de l'IGN et la mutualisation des données produites localement à l'échelon régional ; une action prospective pour la prise en compte des grandes échelles (numérisation du plan cadastral).

Encadré N°42. Le soutien régional à la modernisation de l'information des territoires

L'aide régionale vise à doter les collectivités d'outils modernes de gestion cartographique de leur territoire, à travers l'utilisation des données géographiques numériques et la mise en œuvre de systèmes d'information géographique (SIG) :

« Il contribue ainsi à favoriser la mise en cohérence des documents de planification stratégique et des documents d'urbanisme, par une aide à la production d'information structurée, de l'échelle de la parcelle à l'échelle régionale. Ce dispositif se décline en deux axes d'intervention : l'aide à la numérisation des plans cadastraux, l'aide à la création de systèmes d'information géographiques »¹⁸⁴⁵.

Ces deux axes sont articulés. L'aide à la numérisation des plans cadastraux a permis à la CASA de disposer en son sein du cadastre numérisé et informatisé (plans et matrices cadastrales) de toutes les communes. Le cadastre napoléonien a été remplacé par un cadastre numérisé par un bureau d'études financé par la Région et le Département aux normes standard dites « PCI vecteur » de la Direction Générale des Impôts (DGI) :

« (...) On a fait la numérisation (...) vraiment en coordination avec la DGI puisque c'était eux qui contrôlaient, qui donnaient le label à la fin. Donc ça nous a permis d'avancer (...) puisqu'on avait un territoire cohérent on se disait qu'il fallait qu'on ait le cadastre aussi »¹⁸⁴⁶.

La numérisation du cadastre est donc le résultat d'une négociation financière avec la Région et le Département sous l'égide de la DGI qui impose ses normes. Il se présente également dans son usage comme un outil de régulation intercommunale visant à construire un « territoire cohérent » permettant la localisation et la disposition de l'ensemble des données cadastrales, mais également la mesure concrète des impacts et de la faisabilité foncière de toute prospective urbaine intercommunale. La gestion du cadastre numérisé des 24 communes permet en effet aux techniciens de la CASA d'avoir une représentation cartographiée du foncier disponible en l'intégrant dans leur système d'information géographique également financé par la Région. L'aide régionale est ici multiple¹⁸⁴⁷ : aide technique du CRIGE (Centre Régional de l'Information Géographique), aide aux études de faisabilité et d'architecture pour les SIG, mise à disposition d'un guide méthodologique, utilisation d'un outil collaboratif en ligne dans le cadre du dispositif « Territoires numériques » de la Région, subvention pour l'acquisition d'un logiciel (outil SIG) et d'équipement informatique complémentaire si nécessaire plafonnée à hauteur de 20 000€ et conditionnée à un autofinancement minimum du bénéficiaire de 20% du coût total, création d'un poste de chargé de mission pour la réalisation d'un système d'information géographique dans le cadre du Plan Régional pour l'Emploi¹⁸⁴⁸. L'intégration du cadastre numérisé dans le SIG permet de multiples usages comme l'explique les techniciens de la CASA :

« [Le SIG] a été financé deux fois 3 ans (...) c'est ce poste de technicien (...) [qui] a permis de mettre en place toute l'infrastructure qu'on a... (...) Donc on a l'ensemble, la BD ortho, et sur chacun on a les zones à la parcelle près et par-dessus il y a différentes couches. Donc il y a le cadastre, il y a la BD ortho, il y a les documents d'urbanisme, et puis après suivant les services (...) il peut y en avoir d'autres où il peut y avoir les lignes de bus, le TCSP... (...) c'est essentiel. Un SIG c'est important. (...) Le travail d'investigation foncière, ou de recherche, ou de contact avec les propriétaires est beaucoup plus facile et évident avec ça... (...) que si on avait à se rendre dans les communes aussi, à se renseigner auprès des impôts... (...) ici on est complètement indépendant... (...) c'est-à-dire qu'on travaille à partir de là, on a toute l'info. En plus, la CASA gère le cadastre des 24 communes, enfin on le labellise, il est mis dans le SIG et diffusé aux communes donc c'est aussi... pour nous je pense que c'est la matrice de base... (...) le socle pour construire la stratégie »¹⁸⁴⁹.

Il s'agit donc d'un instrument informatif qui permet à la CASA de modifier son rapport à l'espace, de le déterritorialiser en quelque sorte en s'affranchissant du rapport au terrain communal. Cette autonomisation lui permet de construire une cartographie foncière de son territoire à la parcelle qu'elle peut mobiliser au service de sa stratégie foncière. Le pouvoir de cette cartographie est d'autant plus important qu'elle est accréditée de l'« effet de vérité »¹⁸⁵⁰ associée à la carte qui permet une représentation virtuelle d'un territoire. Pour Michel Lussault, cette représentation s'oppose à la subjectivité de l'énonciateur et assimilerait la carte à une icône qui « exposerait la vérité du point de vue surplombant qui transcende toutes les opinions »¹⁸⁵¹. En ce sens, il s'agit d'une mise en scène experte du territoire qui en fait indistinctement un dispositif informationnel et communicationnel. La construction de leur propre cartographie intercommunale modifie donc les rapports de force en faveur des techniciens intercommunaux leur permettant de pousser leur propre

¹⁸⁴⁵ Cf. rapport annexée à la Délibération n°05-127, 24 juin 2005, in Archives Régionales. Concernant la numérisation des plans cadastraux, l'engagement régional est caractérisé de la manière suivante : « En fonction de la richesse du territoire concerné, la participation de la Région pourra aller dans le cas des Communautés d'agglomération et de leurs communes membres jusqu'à 10% du coût total de la numérisation sur la base d'évaluation maximum de 1,20€ TTC par parcelle et de 65 € TTC pour la lambertisation de chaque feuille cadastrale et, pour les autres bénéficiaires, jusqu'à 30% du coût total » Pour les SIG.

¹⁸⁴⁶ Entretien S.B et G.D, 06/07/2012, p. 23.

¹⁸⁴⁷ Cet aspect a été développé dans le chapitre précédent.

¹⁸⁴⁸ Le chargé de mission SIG recruté devra être détenteur d'un diplôme de niveau Bac+4 au minimum dans le domaine technique considéré. Le porteur de projet pourra associer la Région au recrutement du chargé de mission SIG. La Région participera annuellement au cofinancement des dépenses générées par le poste. Cette aide ne pourra excéder 80% des dépenses de fonctionnement directement liées au poste. Limitée à un poste par bénéficiaire, l'aide régionale sera versée sous la forme d'une subvention d'un montant maximal de 36 000€, dont 18 000€ en première année, 12 000€ en deuxième année et 6 000€ en troisième année sur la base d'un emploi à temps plein.

¹⁸⁴⁹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 21.

¹⁸⁵⁰ Florence Jacquinod et Julien Langumier, « Géovisualisations 3D en action dans l'aménagement du territoire », *Géocarrefour* [En ligne], vol. LXXXV/4 | 2010, mis en ligne le 13 juillet 2011. URL : <http://geocarrefour.revues.org/8163>.

¹⁸⁵¹ Michel Lussault, « L'espace avec les images », in Bernard Debarbieux et Sylvie Lardon (dir), *Les figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube –DATAR, 2003, p. 53.

Au total, cette nouvelle instrumentation foncière basée sur la communication informationnelle et la concertation se décline sous la forme d'instruments hybrides¹⁸⁵² ce qui lui confère une nature asymétrique, jouant le rôle d'un dispositif d'intéressement à une action foncière partenariale avec l'EPF, cadrant les modalités de son intervention et filtrant la participation des acteurs locaux. Il constitue en ce sens une porte d'entrée sur le terrain pour les acteurs de niveau régional organisant autant que disciplinant les demandes locales¹⁸⁵³.

1.3. La prise de compétence intercommunale en actes

Ces procédures d'intéressement qui renforcent l'acceptation de la problématisation initiale vont permettre l'appropriation c'est-à-dire la « domestication administrative »¹⁸⁵⁴ de la catégorie foncière par l'enrôlement des acteurs communautaires. Ce processus d'enrôlement est analysé ici comme une prise de compétence, institutionnalisée par la création d'un nouveau service dont la définition du périmètre d'action va se faire par un processus d'apprentissage débouchant sur la redéfinition d'un nouveau modèle d'excellence professionnelle.

a) Une catégorisation contractuelle qui redéfinit les légitimités professionnelles

Si la création d'un service foncier peut sembler de prime abord paradoxal pour une communauté d'agglomération telle que la CASA, cela ne fait cependant pas obstacle à la création d'un nouveau service mettant en œuvre deux types de savoirs et de savoir faire spécifiques.

La création du service foncier de la CASA n'obéit pas à une obligation juridique, elle est le résultat de l'appropriation de la catégorisation contractuelle menée par la Région (encadré ci-après).

Encadré N°43. Le foncier, une compétence intercommunale introuvable ?

En effet, aucun texte législatif, ou réglementaire ne prévoit explicitement un transfert de compétence foncière de la commune à la communauté d'agglomération. Preuve de cette apathie institutionnelle, la délégation au foncier n'existe pas dans les statuts de la CASA comme l'explique S.B, directeur de l'Aménagement, de l'Environnement et de la Connaissance du territoire et G.D, chef du service foncier :

« (...) Le Président a toute délégation sur le foncier. (...) Je n'ai pas un élu foncier, je n'ai pas un élu délégué au foncier.(...) Ca n'existe pas la délégation au foncier chez nous, c'est le Président qui signe tous les actes. (...) C'est juste que le foncier c'est des actes qui relèvent (...) que du Président pour acheter ou vendre. (...) C'est un choix qui avait été opéré dès le début, ça n'a pas gêné plus que ça. (...) »

*« Non, non, c'est parce que c'est transversal c'est tout ... »*¹⁸⁵⁵

¹⁸⁵² Articulant modèles « conventionnels et incitatifs », « normes et standards » et « communicationnel et informatif ».

¹⁸⁵³ Sur la disciplinarisation des comportements par les sciences de gouvernement, voir : Michel Foucault sur la gouvernementalité libérale in Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population* (1978), Gallimard, 2004.

¹⁸⁵⁴ Nous employons ici la formule de Bruno Jobert et Dominique Damamme, in Bruno Jobert et Dominique Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45^e année, n°1, 1995. pp. 3-30.

¹⁸⁵⁵ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 45-46.

L'absence de délégation au foncier contrairement à la Région est ici justifiée par son caractère « transversal » c'est-à-dire intersectoriel. La délégation au foncier touche en effet à tout, le foncier traverse l'ensemble des politiques sectorielles (en matière d'aménagement, de développement économique, d'agriculture, d'environnement) d'où son rattachement au Président qui témoigne du côté mou, incertain, du foncier :

« Quand on est aménagement, habitat, transport, le foncier (...) il transcende un peu tout... (...) »

« C'est transversal hein, seul il n'existe pas hein. (...) Il est au service des autres »

« (...) il pourrait être rattaché au DGS que ça ne serait pas plus incongru parce qu'il peut servir l'environnement, les déchets, il peut servir les moyens généraux de l'agglo... (...)...donc le Service foncier est dans le Pôle aménagement du territoire, parce que c'est 90% de son action, mais il pourrait être aussi plus global et puis au-delà de ça elle peut gérer... enfin ici on gère aussi des baux, on gère aussi des locations de locaux, enfin on ne fait pas que du foncier et de l'acquisition »¹⁸⁵⁶.

Catégorie molle, le foncier pourrait, par son caractère inter-sectoriel être rattaché à la direction générale des services aux dires même de ses responsables.

Pourtant, le service foncier est clairement identifié dans l'organigramme des services au sein de la « Direction Aménagement, Environnement et Connaissance du territoire », elle-même insérée au sein de la Direction générale adjointe « Aménagement et développement durable du territoire » où d'après son directeur il réalise « 90% de son action ». Comment expliquer cet état de fait ?

Encadré N°44. La création du service foncier de la CASA : un effet de la stratégie foncière

Pour répondre à cette question, il semble qu'il faille revenir sur la genèse de ce service, créé à la suite de la problématisation régionale comme l'explique celle qui est son unique agent et en assure la direction depuis sa création :

« On a commencé à créer le service foncier quand on a répondu à l'appel à projet qui a été lancé par la Région dans le cadre du Contrat de plan. Donc on a eu les réunions justement avec Monsieur P. L. sur Marseille, et on a travaillé beaucoup avec Madame S.H sur ce sujet-là, à la fois au volet (...) volet foncier du contrat... du Projet d'agglo, et pour se doter d'une stratégie puisqu'on était une structure nouvelle et donc on n'avait pas de stratégie particulière (...) »¹⁸⁵⁷.

La création du service « Action foncière » est donc clairement reliée dans le discours des acteurs à l'appel à projet stratégie foncière lancé par la Région. Ce constat est fait également par les experts du CETE Méditerranée :

« On a fait des entretiens sur l'usage des outils fonciers auprès des aggllos et des communes (...) on leur a demandé comment ils s'organisaient et comment avaient été générés ces services quel était le type d'expertise en traitant la question de l'observation et on s'est rendu compte que à la fois le financement des études foncières par le Conseil régional et à la fois le financement de postes en géomatique à nouveau par le Conseil régional avaient permis dans certains cas de créer de manière ad hoc soit un poste service foncier, soit un poste chargé de mission foncier, soit carrément un service foncier euh sur la base de personnes qui font de l'aménagement opérationnel ou qui bossent sur les questions de logement ou qui bossent sur les questions d'urbanisme qui dans certains cas peuvent se coller des questions de ZAD, de ZAC, de préemption et qui voient une fenêtre de tir »¹⁸⁵⁸.

La création de services fonciers dans les agglomérations témoigne donc du processus d'enrôlement des acteurs locaux. Ainsi, à la CASA, les élus et techniciens de l'aménagement qui ont suivi l'étude de stratégie foncière vont devenir les promoteurs de la domestication administrative d'une politique foncière communautaire comme l'explique S.B, le directeur de l'aménagement :

« Monsieur Daunis c'était l'aménagement du territoire, donc par le biais de l'aménagement du territoire on lui a fait suivre l'étude foncière. (...) C'est Marc Daunis qui est impliqué dans une vision d'aménagement, de développement économique. Après, le Président... l'étude foncière il y a eu quelques restitutions en réunion des maires, mais Marc Daunis a un peu plus suivi dans le détail (...) il a vu partout les zones à enjeu, il a déjà rencontré le bureau d'études, il a été coproducteur entre guillemets de l'étude et quelque part ça a été notre meilleur commercial pour le vendre au Président... et pour éviter tout débat derrière. C'est aussi ça un Vice-président, il s'est... il a fait sien ou sienne cette étude, il l'a portée »¹⁸⁵⁹.

Cette répartition des rôles politiques souligne le flou de la catégorie foncière communautaire qui apparaît comme un agencement entre des domaines d'actions hétéroclites, l'un intersectoriel et rattaché à la délégation du Président, l'autre sectorisé dans l'aménagement du territoire et investi par le vice-président en charge de l'aménagement et du développement durable.

Cette catégorisation des compétences se retrouve dans les savoirs et savoir-faire du service foncier. C'est à cette catégorisation que fait référence G.D lorsqu'elle décrit son activité au sein du service

¹⁸⁵⁶ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 29.

¹⁸⁵⁷ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 1.

¹⁸⁵⁸ Entretien M.C/B.L/C.P, 26/08/2011, p. 29.

¹⁸⁵⁹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 46.

« action foncière » dont elle assure la direction. Reprenant son directeur qui évoquait les relations avec l'EPF, G.D précise :

« Donc ça c'est la partie foncier aménagement, après il y a la partie foncier quotidien qui était 'comment mettre en place aussi les services', alors par exemple moi le foncier c'est transversal donc j'ai travaillé avec le service [X] (...) pour tout ce qui est mis en place pour trouver un dépôt bus (...). Aussi avec le service environnement déchets parce qu'il fallait chercher les entrepôts, donc j'ai fait le relais... »¹⁸⁶⁰.

G.D opère donc une classification dans ses activités entre ce qu'elle nomme le « *foncier quotidien* » d'une part, et d'autre part, le « *foncier aménagement* » qui dessine des hiérarchisations de savoir-faire renvoyant à des grandeurs professionnelles (encadré ci-dessous).

Encadré N°45. La disqualification des pratiques foncières du « *quotidien* » au bénéfice du « *foncier aménagement* »

La première appellation postule, par sa qualification de « *quotidien* », un travail routinier. Elle décrit en effet une activité quotidienne de relaiage inter-service au sein de l'institution faisant appel à un savoir-faire légitime traditionnel dans les métiers du foncier exercés dans les collectivités, à l'image des activités des services fonciers communaux que l'on a pu rencontrer. Fondé sur un savoir juridique, ce savoir-faire est basé sur des relations de travail quotidiennes avec les autres services opérationnels de l'institution. Cette activité de relaiage auprès des autres agents est une activité interne que G.D a déjà pratiqué dans d'autres collectivités locales de niveau communal :

« (...) à la Mairie de Grasse j'étais au juridique et au foncier (...) mais le foncier réglementaire et pas foncier aménagement, en fait toutes les procédures administratives, ça je connais bien, la rédaction des actes administratifs comme font les notaires ça je sais faire, et le nouveau ici à la CASA, j'y suis depuis le début, décembre 2002, c'est le volet (...) aménagement que je ne connais pas. (...) En étant juriste c'est quand même plus facile... après la partie aménagement c'est plus S.B hein, donc en complément hein. Mais c'est le côté un peu intéressant justement de ça, c'était de se pencher plus sur la notion d'aménagement que l'outil en soi du foncier »¹⁸⁶¹.

Cet extrait nous renseigne sur la nature des tâches et leur hiérarchisation. Les tâches de ce « *foncier quotidien* » apparaissent de nature juridique et structurées autour de procédures administratives (acquisition, expropriation, préemption). Ces tâches sont liées à des activités ponctuelles en fonction des dossiers mais surtout à une activité régulière : l'instruction des déclarations d'intention d'aliéner (promesses de vente) transmises au service.

La seconde appellation, celle de « *foncier aménagement* » apparaît plus sectorisée et plus valorisée professionnellement – elle la qualifie de « *côté un peu intéressant* » du métier car cela permet de se « *pencher sur la notion d'aménagement* ». Ce nouveau type de savoir urbaniste est plus expérimental pour elle, il repose sur le savoir-faire de l'aménageur ce qui explique le tandem qu'elle forme avec son directeur S.B. En effet, S.B n'est pas issu de la même filière de formation juridique. Il n'est pas rattaché à la filière administrative de la fonction publique territoriale comme G.D mais à la filière technique où il occupe le grade d'ingénieur principal suite à une formation de géographe :

« (...) je suis géographe, j'ai fait des études de géographie et d'aménagement, j'ai un master de géographie (...) à Nice. Et après, j'ai fait un master de droit sciences politiques, sur la politique de la ville aussi. (...) à Nice, mais fac de droit »¹⁸⁶².

Cette formation initiale couplée à une formation sur la politique de la ville l'a donc ouvert à un savoir pluridisciplinaire sur la ville mais aussi à un savoir-faire de généraliste. Cette formation a été complétée par d'autres expériences professionnelles dans le domaine :

« (...) maintenant je suis aussi vacataire à l'Université de Nice, sur l'urbanisme, l'aménagement (...) J'ai commencé (...) dans un bureau d'études à Sophia (...) ... il y avait une section urbanisme et paysage où on faisait des POS, des ZAC, et des fonds paysagers pour les communes. (...) Moi j'étais rentré dans cette cellule-là¹⁸⁶³, j'y ai travaillé au final un peu plus d'un an en tant que consultant et après en fait un jour ... l'ancien Directeur Général des Services de la CASA était Directeur Général des Services Techniques d'Antibes, Monsieur G. (...) m'a proposé un poste à Antibes en tant qu'agent, avec la perspective, si je passais des concours de grimper (...) j'ai fait 2 ans (...) J'étais chargé d'études de planification sur le PLU... le POS à l'époque, c'était un POS. Et après j'ai fait un peu de programmation d'équipements publics »¹⁸⁶⁴.

¹⁸⁶⁰ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 6.

¹⁸⁶¹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 50.

¹⁸⁶² Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 67-68.

¹⁸⁶³ Il s'agit du bureau d'études INO dont la cellule urbanisme était alors dirigée par Richard T., figure emblématique de l'Association Etudes Foncières qui collaborait régulièrement à la revue Etudes Foncières. S.B a donc été socialisé dans ce cadre aux problématiques foncières puisque comme il l'explique lui-même : « Ça a été mon premier patron, Richard. (...) j'avais à l'époque 24 ans et ça a été mon premier patron dans le privé. (...) Richard lui c'est un grand rédacteur de l'ADEF... (...) il écrit souvent dans l'ADEF (...) à un moment il me faisait lire (...) avant que ça paraisse... j'avais la primeur de certains articles parce qu'il avait besoin un peu d'échanger sur la lecture », Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 70.

¹⁸⁶⁴ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 68-69.

Ces différentes expériences dans le privé et le public ont affiné son profil d'urbaniste spécialisé dans l'élaboration de documents de planification urbaine, profil qu'il revendique comme identité professionnelle afin de se différencier de sa chef de service qu'il rattache à une spécialité foncière :

« Moi je suis un urbaniste à la base vraiment, le foncier c'est un élément, mais je suis peut-être plus dans la conception, le dessin, la planification...J'ai G.D qui elle, est une vraie juriste de foncier historique, donc même si j'essaie d'élargir un peu le champ, je ne suis pas un hyper-spécialiste du foncier dans toutes ses composantes »¹⁸⁶⁵.

On retrouve donc dans ces propos une distinction entre des pratiques foncières traditionnelles volontiers qualifiées de « quotidiens » ou d'« historiques » et des pratiques foncières plus nouvelles, le « foncier aménagement », qui correspond à un élargissement des compétences foncier et planification sous la forme d'un savoir-faire hybride, à la confluence des savoir-faire des juristes et des urbanistes et qui trouve son origine dans les études de stratégie foncière financées par la Région.

b) L'apprentissage transactionnel d'une politique multi-niveaux

Compte tenu de son caractère hybride, ce savoir-faire va se déployer au cours d'un processus d'apprentissage avec d'autres acteurs ayant des ressources dans les domaines du foncier et de l'aménagement : les communes et l'établissement public foncier régional.

Cette exigence de coopération n'allant pas de soi, elle a évolué au cours du temps, le service foncier de la CASA organisant progressivement son travail avec les communes. Au début, ainsi que l'explique G.D, le service foncier de la CASA procédait en 2003 essentiellement à un travail d'acquisition :

« (...) Au début de la CASA, l'objectif c'était de se créer des réserves foncières et des acquisitions pour pouvoir intervenir et montrer qu'on existait un petit peu, notamment en habitat, donc on a eu pendant plusieurs années un budget de 5 millions d'euros (...) Et on a aussi contractualisé avec la Caisse des dépôts, justement les prêts longue durée, on en a eu quelques uns avec des taux intéressants.(...) Donc notre vie active c'était : régler ces biens, trouver les finances possibles pour ça »¹⁸⁶⁶.

Ce travail, qui peut se rattacher à ce que G.D qualifie de « foncier quotidien » ou de « foncier réglementaire », va cependant progressivement évoluer en 2005 sous l'effet de la mise en œuvre de la stratégie foncière comme l'illustre la transformation des activités de veille foncière du service autour du traitement des DIA (encadré ci-après).

Encadré N°46. Des pratiques « intergouvernementales » de délégation de compétence

L'action de la CASA en matière d'action foncière n'étant pas issue d'un transfert de compétence des communes vers l'EPCI, la veille foncière autour des DIA résulte d'un processus de négociation permanente avec les communes. Ce travail permet la qualification des espaces concernés par la veille foncière de l'agglomération puisque celle-ci ne dispose pas de délégation générale des communes comme le rappelle S.B :

« (...) Si on était titulaire du droit du sol les choses seraient radicalement différentes puisqu'on serait destinataire (...) de toutes les DIA... »¹⁸⁶⁷.

Par conséquent, la compétence du service foncier de la CASA est issu d'un compromis avec les services des communes permettant de catégoriser les espaces pour lesquels ils lui délèguent la veille foncière ainsi que l'explique les techniciens de la CASA S.B et G.D :

¹⁸⁶⁵ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 70.

¹⁸⁶⁶ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 2.

¹⁸⁶⁷ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 11.

« (...) Systématiquement la commune prend une délibération (...) alors soit elle a délibéré globalement (...) il y a une délibération globale qui a périmètre le secteur... (...) mais après sur d'autres secteurs (...) quand c'est en dehors d'un périmètre établi (...) G.D : (...) c'est par décision, donc on n'a pas besoin de passer en Conseil municipal [les DIA c'est un délai court] deux mois. (...) en 2008, quand il y a eu les nouvelles constitutions des Conseils municipaux on a veillé de façon attentive à la délégation du 2122-22 [du Code Général des Collectivités Territoriales] pour les communes, c'est la délégation qui est au (...) au Maire (...) pour éviter que ça soit nécessaire de passer en Conseil municipal, au moins les grandes, chaque fois on a fait ça. Donc du coup on peut faire vite, et nous on a la même chose, c'est-à-dire qu'on peut faire décision du Maire et décision du Président. Donc ça peut aller très vite »¹⁸⁶⁸.

Compte tenu de l'absence de compétence foncière communautaire, les délégations se font donc au coup par coup, dans des délais très contraints, ce qui soustrait la délégation de compétence à tout débat public. La délégation est donc largement l'affaire des techniciens communaux qui ont noué progressivement des relations de travail avec le service foncier de la CASA : si elle est aujourd'hui routinière et a recours à des techniques modernes de communication (fax, téléphonie) cette relation de travail s'est d'abord construite par des échanges relationnels via la rencontre avec les collègues des services fonciers d'autres communes. Ainsi, la ville d'Antibes organisait chaque semaine des commissions DIA réunissant l'ensemble des services communaux concernés et le service foncier de la CASA. Ces rencontres et échanges ont permis à G.D d'intégrer la communauté professionnelle des agents des services fonciers des communes qu'elle connaît bien, surtout dans les grandes communes où cette fonction est institutionnalisée¹⁸⁶⁹. Ce transfert de compétence n'étant pas encadré par les textes législatifs et réglementaires à l'image des autres compétences, elle ne fait donc pas l'objet d'une délibération globale du conseil communautaire organisant les modalités de son fonctionnement.

Au totale, à l'image des transferts de compétences à l'échelle communautaire, ces transferts de délégation intercommunaux sont donc en règle générale contrôlés par les maires au détriment de leur conseil municipal à l'exception des zones faisant font l'objet d'une délibération globale de secteur.

L'organisation et la mise en cohérence de cette compétence se sont donc faites par le biais de la stratégie foncière qui a institutionnalisé progressivement des relations de travail avec les services communaux, organisant progressivement un partage des compétences (encadré ci-dessous).

Encadré N°47. La stratégie foncière, un cadre de référence et de coordination

Cet instrument constitue donc le document de référence des techniciens de la CASA comme l'explique le directeur de l'aménagement de la CASA, S.B :

« (...) La mise en œuvre de la stratégie foncière de l'agglomération a été vraiment (...) intéressante dans la mesure où elle est arrivée avec une cohérence de territoire... (...) sur lequel on avait des tas de supports de tous les projets de l'agglomération, à la fois de l'exercice des compétences, transport, logement et tout, mais aussi tous les documents de programmation ou réglementaires comme le SCOT (...) à l'époque où on avait à peine commencé à écrire le projet d'agglomération, et pas encore vraiment engagé le SCOT, si, on avait un PLH... (...) mais sans spatialisation (...) ...et c'est le travail de la stratégie foncière qu'a conduit G.D avec l'AMO du Cabinet Tertia, qui nous a aidés aussi, avec un travail de concertation avec chaque commune (...) il y a eu des rendez-vous parfois multiples... (...) [avec] chacun des Maires, un travail sur les documents des collectivités, qui pour beaucoup (...) ... étaient en construction de PLU donc ça a été aussi pour eux un révélateur d'un certain nombre d'éléments et, une fois que ces cartographies de stratégie foncière ont été actées, quasiment par chaque commune, on les a retrouvées après dans des démarches de PLU locaux... (...) parce qu'on est une agglomération où on a 24 communes, on en a plus de 16 avec un document d'urbanisme (...) Et l'apogée c'est la ville d'Antibes (...) qui a approuvé son PLU, il y a 45 emplacements réservés. (...) Ça pousse très très loin le principe aussi de l'intervention de la collectivité (...) les 45 emplacements réservés pour du logement... (...) ...nous, derrière, on a... on a... on est... on est mis en demeure quoi... »¹⁸⁷⁰.

Face à la multiplication des instruments de planification qui renforce l'injonction à agir des techniciens de la CASA, notamment en matière de logement, ceux-ci vont alors trouver dans la stratégie foncière un outil de coordination inter-sectorielle à l'échelle intercommunale permettant de mettre en cohérence les interventions de la CASA en matière d'aménagement. Les « cartographies de stratégie foncière » vont donc permettre de déterminer l'éligibilité d'un secteur à la politique foncière communautaire. Ce travail de sélection s'opère dans le cadre d'un processus d'échange et de coopération avec les services fonciers des communes comme l'explique G.D, chef du service foncier de la CASA ainsi que S.B son directeur :

« (...) On peut établir des veilles foncières avec eux, alors notamment sur les secteurs qu'on a identifiés à enjeu, qu'on a déclarés d'intérêt communautaire, puisque ce n'est pas d'emblée hein, donc on fait une déclaration d'intérêt communautaire. (...) concrètement, il y a un secteur (...) c'est le secteur Estagnol, donc dès qu'il y a un DIA là-dessus je reçois un fax de la ville d'Antibes qui me demande si on préempte ou pas, tout ce qui est tracé TCSP [Transport Collectif en Site Propre] (...) c'est pour ça que je connais bien mes collègues d'Antibes, elles m'envoient et moi je réponds rapidement aussi pour ne pas que ça traîne. S.B : il y a des fuseaux ou des

¹⁸⁶⁸ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 10-11.

¹⁸⁶⁹ Dans les communes petites et plus rurales, cette sectorisation est en effet moins précise comme l'explique son directeur S.B : « (...) dans le moyen pays c'est des gens qui sont tellement polyvalents qu'ils font l'urbain, qu'ils font l'instruction, qu'ils font le foncier », Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 7.

¹⁸⁷⁰ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 3-4.

périmètres...(...) ... et les agents dans les communes dès qu'ils voient que la DIA elle est dans la liste des parcelles concernées...G.D : ils nous appellent, ils nous envoient un fax systématiquement... »¹⁸⁷¹

Le travail des services fonciers des communes est donc un travail de classement qui filtre la compétence de la CASA en la réservant uniquement à certaines opérations relevant de certaines politiques publiques (TCSP) ou de certains secteurs comme l'expliquent G.D. et S.B :

« Maintenant on est 24 communes et presque 200 000 habitants, 50 000 hectares donc(...) le cumul de tout fait que (...) les DIA (...) il y en a vraiment beaucoup (...)S.B : (...) c'est chronophage (...) quand c'est systématique il n'y a pas un tri, et là l'intérêt c'est que la ville d'Antibes quelque part elle filtre pour nous, donc elle nous facilite un peu le travail (...)quand ils voient maintenant un garage ou une cave ils ne se posent plus la question d'appeler la CASA, sauf si vraiment c'est un truc...(...) dans du TCSP tout est bon, mais quand c'est dans des quartiers plutôt à logements ils vont nous sélectionner, on ne re-sélectionnera que ce qui semble être intéressant »¹⁸⁷².

Cette catégorisation des espaces se fait donc par le biais d'un zonage géographique déterminant l'éligibilité du secteur à la veille foncière. Ce classement des espaces à enjeux est le résultat d'un travail d'identification opéré par les différents instruments de planification et mis en cohérence lors de l'élaboration de la stratégie foncière. Celle-ci va permettre d'institutionnaliser les échanges avec les communes et de consolider ainsi la position nodale du service foncier de la CASA. Le champ de l'action foncière s'est donc ajusté aux autres dispositifs sectoriels de planification et de programmation (SCOT, PLU, PLH), devenant ainsi un outil intersectoriel de coordination des politiques urbaines à l'échelle de l'agglomération comme l'explique S.B. Les missions du service foncier débordent alors celles du simple « foncier réglementaire » pour devenir des missions « foncier aménagement ».

Cette évolution va être approfondie par la construction d'un partenariat avec l'EPF permettant la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie foncière lancée par la Région :

« (...) Il y a eu une transition, un transfert (...) c'est la Région qui est venue nous chercher au début, donc on a vraiment voulu travailler, puis ça nous a boosté, ça nous a vraiment mis le pied à l'étrier et nous a aidé un peu à structurer notre démarche. (...). Mais tout naturellement... enfin, en cours de processus on a plutôt été transféré sur l'EPF parce qu'il était dans la réalisation alors que le travail avec la Région était dans la conception un peu, dans la stratégie et la conception, l'EPF était dans la réalisation et en fait il continue à être tout le temps à côté de nous. Il intervient très peu dans le choix des sites, il nous laisse travailler avec nos communes »¹⁸⁷³.

L'EPF va donc relayer de manière opérationnelle le travail de conception de la stratégie foncière entreprise sous l'impulsion de la Région. Ce « transfert » témoigne du chaînage contractuel qui s'est opéré informellement entre le volet foncier du contrat d'agglomération et les conventions-cadre de l'EPF (encadré ci-après).

Encadré N°48. La définition du périmètre d'intervention de l'EPF PACA au filtre de la négociation contractuelle

L'agence foncière régionale est pour la CASA un allié opérationnel précieux lui permettant de travailler « dans le détail » avec les communes membres comme l'explique toujours S.B :

« Notre premier partenaire c'est l'EPF (...)Donc on a des conventions à l'appui, on va dire, de nos documents, c'est-à-dire que l'EPF connaît le SCOT, le PLH, et est partout en fait où on a des enjeux et des potentialités...(...) et il travaille aussi après commune par commune (...)Donc après on est rentré dans le détail avec l'EPF, il y a eu un travail globalement amont planification-stratégie et puis intervention. Au début de l'opportunité, (...) à Antibes il nous est arrivé des coups un peu lourds, l'EPF est venu aider et petit à petit on a construit une démarche partenariale, c'est-à-dire que nous on fait la planification, on fait ici à la CASA toutes les études d'aménagement pour les communes, des grandes études, même parfois des petits terrains, donc on l'étudie, et une fois qu'on a notre base d'études l'EPF regarde si il prend ou si il ne prend pas. Donc il nous laisse une certaine ingénierie (...) il nous laisse la réglementation du PLU et du SCOT, et lui maintenant qu'il sait qu'on fait ça, systématiquement, à intervalles réguliers, on le sollicite à partir de nos nouvelles études. Il les passe à la moulinette de ses prérogatives et de ses financements, et il dit : « Là, je prends, là, je vous laisse » (...) ce que l'EPF ne peut pas prendre, qui est limite équilibrable ou qui est sur de l'accession encadrée ou des produits qu'on veut un peu développer, il nous les laisse et lui il fait les choses un peu plus... lourdes... »¹⁸⁷⁴.

De la même manière qu'avec les communes en matière de veille foncière, la CASA négocie à nouveau avec l'EPF son champ d'intervention. Un nouveau travail de filtrage et de catégorisation se met ainsi en place sur la base des études d'aménagement commandées par les services de la CASA :

¹⁸⁷¹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 7-8.

¹⁸⁷² Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 12.

¹⁸⁷³ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 40.

¹⁸⁷⁴ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 4.

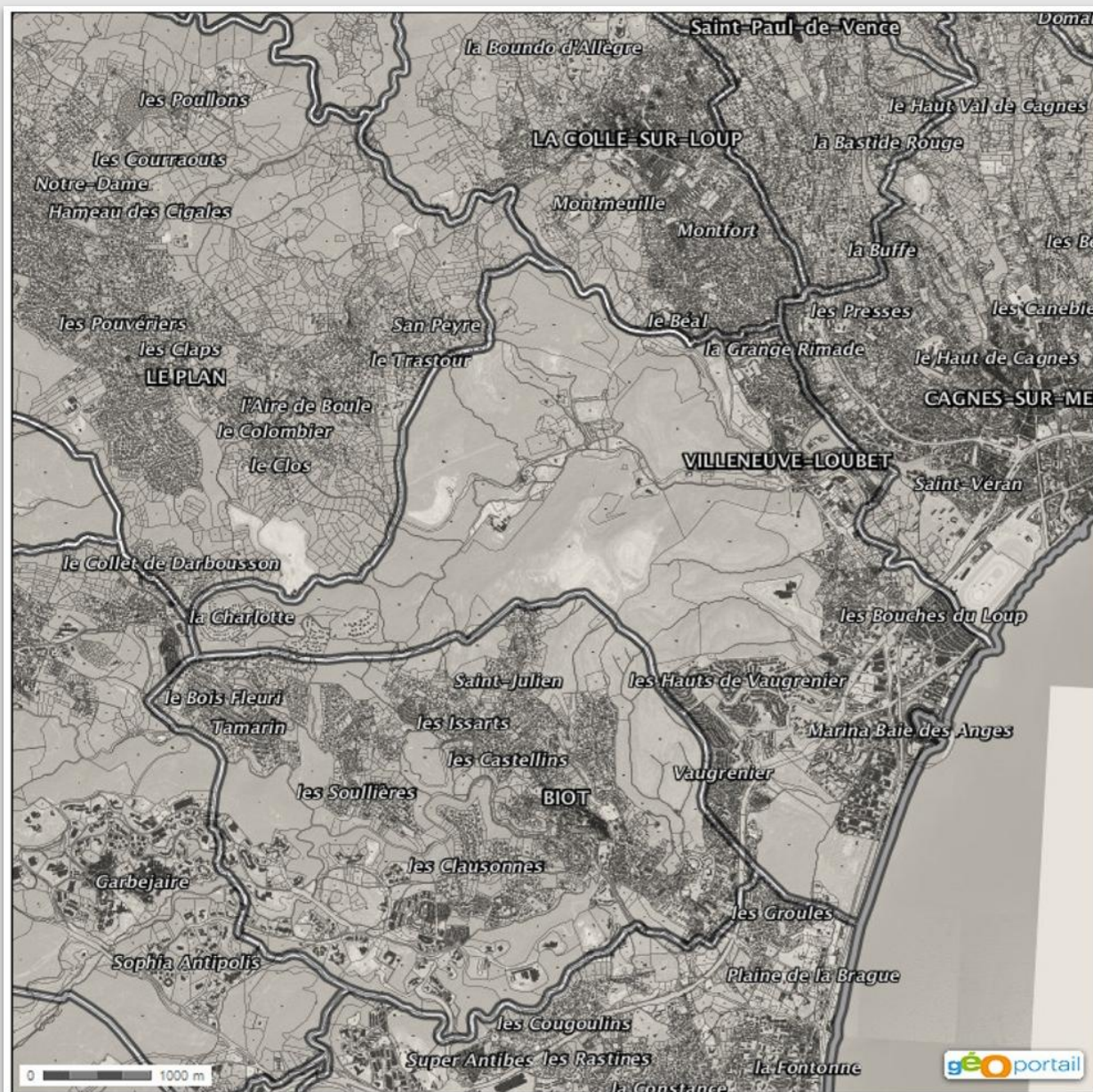
« (...) Nous on a une ingénierie d'études (...) j'ai un marché d'assistance ici, où j'ai une équipe archi-paysagistes, et j'étudie tous les terrains possibles avec cette équipe-là avant d'amener les terrains à l'EPF (...) ils n'interviennent quasiment jamais sur les choix urbanistiques, eux ça va être (...) plus dans l'aménagement opérationnel »¹⁸⁷⁵.

La CASA mobilise donc une expertise externe d'ingénierie urbaine afin de cadrer donc la partie urbanistique de l'intervention foncière de l'EPF qui intervient donc en aval des projets sur « l'aménagement opérationnel » c'est-à-dire la programmation des projets et leur équilibre financier. La répartition des compétences se fait donc là aussi sur la base d'une expertise d'études portant sur les secteurs identifiés préalablement dans la phase amont de la planification stratégie.

L'ingénierie urbaine permet d'ajuster de manière pragmatique le partenariat avec l'EPF, négocié au cas par cas en fonction des ressources et des savoir-faire de chacun des partenaires, l'EPF se réservant les grosses opérations identifiées dans la convention cadre CASA/EPF. C'est ce qui s'est passé sur le secteur des Maurettes qui a fait l'objet d'une action foncière partenariale de grande ampleur visant à requalifier cette zone d'activité économique située sur la commune de Villeneuve Loubet, à proximité de la gare et au pied de l'ensemble Marina Baie des Anges (encadré ci-dessous).

¹⁸⁷⁵ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 34.

Parcellaire de Villeneuve-Loubet



Source : Géo Portail IGN 2015

Le quartier des Maurettes à proximité de Marina Baie-des-Anges s'insère dans une configuration cadastrale communale très contrainte du fait de grandes propriétés foncières liées à la noblesse locale occupant la plus grande partie de la commune de Villeneuve-Loubet (cf. carte cadastrale ci-dessus). Identifié depuis 2003 comme un espace à enjeux par la Directive Territoriale d'Aménagement de 2003, il a été repris comme une zone à enjeux de requalification urbaine par les documents de planification : le PLU de Villeneuve Loubet approuvé en 2005 d'une part, et d'autre part, le SCOT de la CASA approuvé le 5 mai 2008. Les services de la CASA ont par ailleurs lancé une étude globale d'aménagement sur la totalité de la zone, soit 60 ha, visant à élaborer une programmation urbaine sur le secteur. Cette étude produite par le cabinet Alain Philippe¹⁸⁷⁶ a été et est cofinancée par l'Etat, le Département et la Région qui l'a subventionnée au titre de l'appui à l'ingénierie des SCOT mis en place par le service foncier¹⁸⁷⁷. L'ensemble des études et documents de planification identifiant un fort potentiel de renouvellement urbain, une politique foncière active a été mise en œuvre sur ce site avec l'appui de l'Etablissement Public Foncier PACA depuis 2006. Pour ce faire, la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis a signé en 2006 avec l'EPF PACA et la commune de Villeneuve Loubet, une convention cadre d'intervention tripartite qui a catégorisé le quartier

¹⁸⁷⁶ Alain Philippe est aujourd'hui adjoint à l'urbanisme de la Ville de Nice ce qui témoigne du rôle croissant de la ressource experte dans la conduite des politiques urbaines.

¹⁸⁷⁷ A noter que le financement de l'étude d'un montant de 60 000 euros s'est fait sur la base d'une validation du cahier des charges d'étude par la Région, condition indispensable pour que la CASA puisse bénéficier de la subvention régionale de 9 000€.

comme secteur à enjeu, déclinant ensuite cette action partenariale sous la forme d'une convention opérationnelle tripartite spécifique au site des Maurettes déléguant entièrement le droit de préemption urbain à l'EPF sur toute la zone, soit une soixantaine d'hectares :

« (...) A l'intérieur des 60 ha d'étude tout n'est pas mobilisable mais il y a eu un certain nombre d'ilots identifiés (...) qu'il fallait essayer de prioriser, dont un ilot qui est en face la gare (...) il y avait une implantation industrielle d'une société qui (...) s'appelle Coni qui faisait des amortisseurs, qui s'est délocalisée (...) ils avaient un foncier colossal, 1,8 ha je crois, face à la gare, vue mer, en zone littorale, et donc en fait... (...) l'EPF est arrivé à ce moment-là et c'était un groupe qui avait besoin d'argent (...) l'EPF a fait une offre en disant : « Moi, je n'ai aucune condition suspensive ». [C'est en] 2005-2006 à peu près... (...) Bon, c'est un terrain très lourd (...) près de 3 millions d'euros la totalité... (...) donc l'EPF réussit à faire cette acquisition au plus grand étonnement en plus du Maire, qui ne croyait pas qu'on arriverait à l'acheter... »¹⁸⁷⁸.

La veille foncière est ici entièrement déléguée à l'EPF ce qui lui permet de faire un usage actif de son droit de préemption urbain mobilisant des moyens financiers conséquent, d'un montant bien supérieur aux capacités d'intervention du service foncier de la CASA. Par cette préemption active, on va donc modifier les anticipations économiques des propriétaires du secteur qui, par contagion, vont alors modifier leurs comportements comme l'explique S.B :

« (...) L'intérêt de l'EPF aussi dans les démarches foncières c'est que c'est de la contagion... Les gens... certaines personnes qui étaient autour ont dit : 'Ah Coni a vendu à l'EPF ? Ha ben attendez... Toc toc, bonjour l'EPF, ben moi aussi je veux vous vendre, ah il paraît que vous n'avez pas de condition suspensive, combien vous me proposez, ah c'est 20% de moins que l'autre mais j'ai mon argent dans trois mois ' »¹⁸⁷⁹.

La rétention foncière des propriétaires cède progressivement la place à plusieurs ventes en faveur de l'EPF. A titre d'exemple, l'on peut signaler qu'entre février 2010 et avril 2011, 16 parcelles ont ainsi été acquises à l'amiable sur le secteur, pour une superficie de 30 443m². L'intervention foncière active de l'EPF permet alors au service foncier de la CASA de passer dans la phase opérationnelle de requalification urbaine du quartier :

« Et donc là on est parti, on a lancé un projet d'éco-quartier, donc qui a été [labellisé dans le cadre de l'appel à projet Eco-Quartier 2011]... On a une équipe, et on a 3 hectares du coup, achetés par l'EPF, et dessus 8 000 m² de SHON, 8 000 m² de commerces, 330 logements, et un parc »¹⁸⁸⁰.

Le soutien de l'EPF permet donc au service foncier de la CASA d'augmenter significativement ses capacités d'action en matière d'aménagement permettant une amélioration qualitative et quantitative des projets urbains portés par l'agglomération.

Les ressources financières et techniques de l'EPF permettent à la CASA de mobiliser une gamme complète d'ingénierie urbaine se déclinant de l'urbanisme à la programmation et à la production urbaine et reposant sur une capacité d'intervention foncière crédible permettant d'équilibrer de grosses opérations comme l'explique S.B :

« (...) L'EPF il a amené, un, la capacité financière, parce que sur des opérations de ce type-là même si on a 3 millions d'euros par an (...) c'est lourd, (...) on avait juste assez pour faire une opération, donc ils ont, un, la capacité financière. Deux, ils ont la technicité, ce sont des gens qui ont l'habitude... (...) de faire du foncier... (...) et puis ils savent (...) monter des bilans d'opération (...) Nous on réfléchit un peu avec notre perception en tant qu'urbaniste, eux ils viennent avec leurs bilans et ils disent : 'Est-ce que ça tourne ? Est-ce que ça ne tourne pas ? Comment il faut re-doser ? Est-ce qu'il ne faut pas monter un peu ? '... Et après, une fois qu'on a défini un peu le périmètre qui leur vont (...) ils enfournent derrière, ils ont la capacité à aller prospecter, ils vont au contact avec les gens, ils vont à la négo, enfin voilà. (...), c'est qu'ils sont plus nombreux que nous (...) pour moi, l'EPF c'est un... sans que ce soit péjoratif... un super banquier, un banquier complet, c'est vraiment... nous on a nos subsides mais c'est notre épargne, l'EPF lui vient pour nous aider à... c'est notre aide à l'investissement quoi. Voilà. (...) Et pas n'importe comment. Il vient sur des bases très saines, c'est-à-dire qu'il ne va pas venir pour perdre de l'argent, il n'en fera pas mais... (...) Si ça ne va pas il nous dit : 'Vous êtes fou, je ne viens pas... '. Donc c'est un super banquier... Après ce sont des gens qui sont un peu plus dans l'opérationnel que nous, dans la mesure où ils savent monter des bilans d'opérations (...) là où on est urbaniste ou juriste ou planification, eux ils sont aménageurs, ils ont une vision un peu plus d'aménageur »¹⁸⁸¹.

La répartition des interventions se fait donc d'abord sur la base des moyens d'intervention, l'EPF étant assimilé à un « super banquier » qui décuple, par ses possibilités de portage foncier, l'action de

¹⁸⁷⁸ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 31.

¹⁸⁷⁹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 31.

¹⁸⁸⁰ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 31.

¹⁸⁸¹ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 33.

la CASA. Ensuite, le découpage des interventions se fait sur la base des savoirs et savoir-faire de chacun, le service foncier de la CASA ayant développé des compétences d'urbanistes et l'EPF comptant des compétences d'ingénieurs-aménageurs plus tournés vers l'aménagement opérationnel c'est-à-dire la réalisation de bilans d'opération¹⁸⁸². Au total, l'intervention foncière de l'EPF permet à la CASA de réaliser des opérations qu'elle ne pourrait ni financer, ni réaliser sans l'appui matériel de l'agence foncière régionale. L'appui de l'agence foncière régionale permet donc au service foncier de la CASA d'être moins contraint par les ressources d'ingénierie communale et de monter en gamme sur des opérations de plus grande ampleur dont la programmation est en quelque sorte déléguée à l'EPF.

Cette analyse de la fabrique de l'action foncière par le service de la CASA témoigne de la construction progressive d'une véritable compétence d'aménagement-foncier partagée entre le niveau communal, intercommunal et régional. Non prévue par les textes, la construction de cette capacité d'action collective est itérative et s'est ajustée au fil des échanges avec les différents acteurs multi-niveaux engagés dans ce processus d'« *apprentissage-transaction* »¹⁸⁸³ ce que résume ainsi G.D, la chef du service foncier de la CASA :

*« On a avancé en marchant en fait, on a construit à chaque fois que les situations ont un peu évolué, on a adapté, proposé un peu une nouvelle... un nouveau cadre. (...) ils se sont beaucoup inspirés du travail qu'on a fait ensemble pour après le déployer par ailleurs, parce que eux aussi étant naissants, l'EPF PACA, ils n'avaient pas vraiment de philosophie, puis on affine, donc ce qu'on avait maintenant...(...) c'est du quotidien pour nous maintenant le foncier, logement avec eux, ça se passe comme une lettre à la poste... »*¹⁸⁸⁴.

Cet extrait illustre bien la dynamique du processus : la catégorie « *foncier aménagement* » qu'elle a pourtant distingué de celle du « *foncier quotidien* » c'est-à-dire réglementaire, devient à son tour « *du quotidien* », ce qui témoigne de la routinisation des tâches et de l'appropriation de cette compétence partagée à l'origine d'une nouvelle légitimité des professionnels mais aussi des élus impliqués.

2. Le développement d'un régime d'action foncière partenarial dépolitisant en faveur de l'habitat et du renouvellement urbain

Après avoir analysé le processus de cadrage et de traduction d'une nouvelle catégorie d'action publique, la politique foncière intercommunale, il s'agit ici d'en envisager les effets. Dans cette perspective, la contribution de l'action foncière au régime de la gouvernance intercommunale de la CASA sera décomposée en s'intéressant à ses effets, d'abord en termes d'institutionnalisation d'une économie mixte, ensuite en termes de fabrique consensuelle d'un nouveau domaine d'action communautaire.

¹⁸⁸² Cette répartition n'est cependant pas identique sur tous les terrains d'interventions. L'EPF a ainsi développé, sur le modèle due l'ingénierie d'étude de la CASA, sa propre équipe d'ingénierie sur les territoires n'en disposant pas.

¹⁸⁸³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 186.

¹⁸⁸⁴ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 5.

2.1. Une agence de régulation multi-niveaux promouvant des partenariats entre public-privé

L'action foncière contribue à l'institutionnalisation d'une économie mixte fondée sur des partenariats entre public et privé en matière d'aménagement, l'EPF agissant comme une agence de régulation¹⁸⁸⁵ multiniveaux redistribuant la ressource foncière et coordonnant des acteurs publics et privés selon une stratégie d'investisseur et d'aménageur public, mettant de ce fait en place une filière de production du foncier pour le logement social. Elle offre ainsi un cadre d'interactions entre acteurs publics et privés dans le champ de la production sociale urbaine comme le montre l'analyse du projet urbain des Maurettes à Villeneuve Loubet.

a) Une stratégie d'investisseur public : l'intervention de l'EPF sur le marché

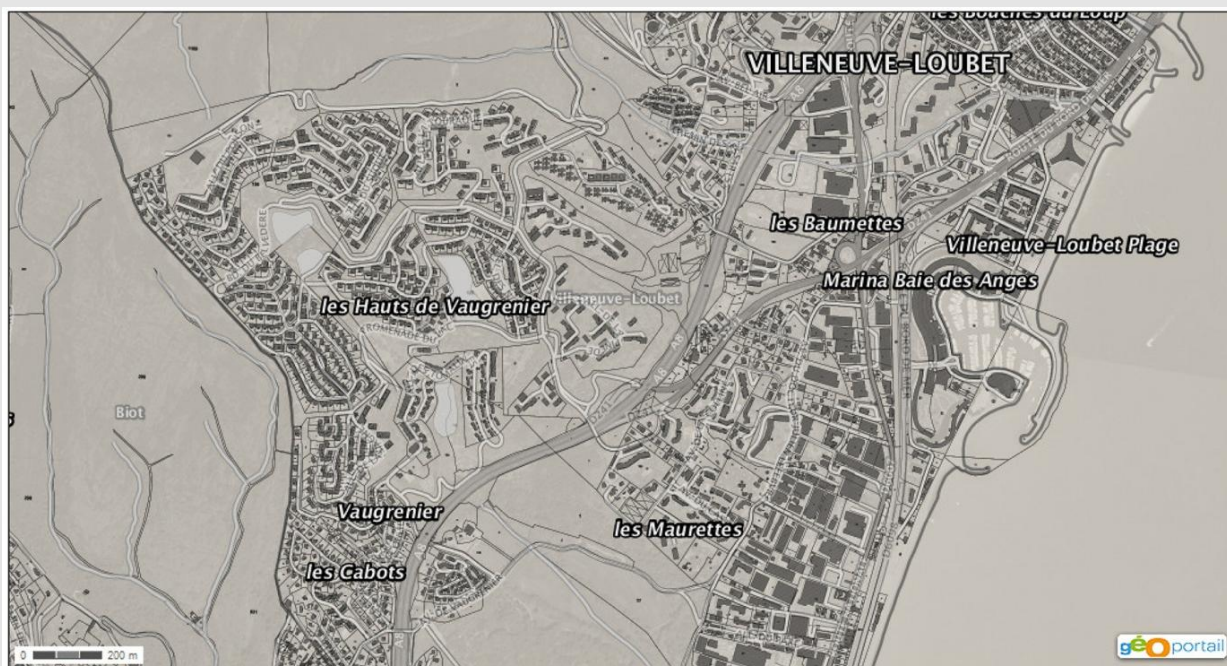
L'EPF joue le rôle d'un investisseur public, ses importantes capacités d'expertise et d'intervention financière lui permettant d'assurer le portage foncier de terrains, essentiellement au bénéfice de la construction de logements sociaux.

L'EPF dispose de moyens financiers important lui permettant de procéder à l'acquisition de parcelles conséquentes modifiant ainsi les anticipations foncières des propriétaires des terrains sur les secteurs stratégiques des zones à enjeux. C'est le cas du quartier des Maurettes, zone d'activité hétéroclite de 60 ha en bord de mer, le long de l'ancienne route nationale 7, que la CASA et la commune souhaitent restructurer (encadré ci-après).

¹⁸⁸⁵ Jean-Pierre Gaudin, *L'Action publique Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2^e éd., 2007, p. 176.

Encadré N°50. La maîtrise foncière du quartier des Maurettes à Villeneuve Loubet

Parcellaire des Maurettes



Source : Géo Portail, IGN 2015

Identifiée dans les différents documents d'urbanisme comme zone à enjeux¹⁸⁸⁶, le secteur (carte cadastrale ci-dessus) fait l'objet d'une délégation de veille foncière à l'EPF qui y dispose du droit de préemption urbain.

Dans ce cadre, il a procédé en 2006 à l'acquisition d'une parcelle stratégique de 1,8 ha, au pied de l'immeuble Marina Baie des Anges face à la gare TER avec vue sur mer. Cette transaction d'un montant de 3 millions d'euros a pu être conclue à l'amiable compte tenu du besoin d'argent du vendeur, l'entreprise Coni, et de la capacité financière de l'EPF qui a procédé à cet achat sans condition suspensive. Cette acquisition a permis de crédibiliser l'intervention publique, provoquant un dégel du marché jusqu'alors caractérisé par une importante rétention foncière comme l'explique M.D, chargé de mission à l'EPF :

« Là, si vous voulez on a profité du fait que les établissements Coni (...) Il y avait donc une usine de fabrication d'amortisseurs, on l'a acquise... qui faisait à peu près, je vous montrerai les plans, un hectare, et on a acquis après autour, à l'amiable pour l'instant, on a tout acquis à l'amiable, un grand rectangle qu'on va mettre sur le marché »¹⁸⁸⁷.

Suite à la vente de la parcelle Coni, des propriétaires ont donc manifesté leur intention de vente : entre 2006 et 2011, 16 parcelles ont été acquises à l'amiable sur le secteur, représentant une superficie totale de 27 166 m² (constituant un tènement continu et opérationnel).

La maîtrise de cette importante superficie a alors permis à l'EPF d'engager une phase plus opérationnelle, mobilisant l'ingénierie publique pour mener un projet de requalification urbaine du quartier ayant pour objectif principal la construction de logements sociaux. L'EPF n'intervient en effet que pour faire du portage foncier c'est-à-dire pour acquérir un terrain plus ou moins longtemps avant son aménagement ou sa construction. Il s'agit de la phase de l'aménagement strictement consacré aux tâches d'acquisition et de préparation du foncier. C'est ce qu'explique M.D en charge du suivi du projet des Maurettes à l'EPF :

« On ne le met pas en valeur financièrement, on vend des biens à la valeur d'achat, on a géré des frais de géomètres, de prestataires qu'on a eu c'est tout »¹⁸⁸⁸.

Le terrain urbain doit subir de nombreuses transformations avant d'être bâtissable et donc intéressant pour les promoteurs et les bailleurs sociaux : démolition de constructions existantes, travaux lourds (dépollution, nivellement etc.), nouvelles dessertes, obtention des droits à construire (et modification des plans d'urbanisme). Toutefois, comme le souligne Joseph Comby¹⁸⁸⁹, ce portage a un double coût constitué d'une part, du prix de l'argent pour le porteur (intérêt et immobilisation du capital) et d'autre part, du risque de non réalisation de l'opération projetée. La question est donc de savoir si la valeur des avantages attendus est bien au moins égale au coût du portage. L'EPF procède donc à des études visant à s'assurer de l'équilibre financier de l'opération. C'est ce qu'il fait en confiant en 2007 à la

¹⁸⁸⁶ Comme nous l'avons déjà signalé cette catégorisation comme zone à enjeux a été reprise par l'ensemble des documents d'urbanisme DTA, PLU et SCOT. Il en est de même pour la stratégie foncière et le conventionnement avec l'EPF est ici précisé par une convention d'application spécifique à ce secteur.

¹⁸⁸⁷ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 4.

¹⁸⁸⁸ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 4.

¹⁸⁸⁹ Joseph Comby, « Les logiques contradictoires du foncier », *Etudes Foncières*, n°110, 2002.

société d'économie mixte SAEM SACA¹⁸⁹⁰ la réalisation d'une étude pré-opérationnelle ayant pour objet d'établir le chiffrage des coûts des équipements, réseaux et infrastructures et d'analyser les différents types de montage juridique et financiers possibles. Cette étude lui permet donc de calibrer son portage foncier en l'orientant vers une opération ne présentant pas de risque financier. Comme le dit S.B., directeur de l'aménagement de la CASA, l'EPF joue donc le rôle d'un « super banquier » : à l'image d'un investisseur privé, il mobilise des moyens financiers pour investir dans l'acquisition de terrains dont il réalise l'aménagement (ici démolition et dépollution du site) avant de les revendre à des opérateurs immobiliers (promoteurs ou bailleurs) en veillant à ne pas dégager de déficit. Toutefois, il ne mobilise que des moyens publics (issus essentiellement de la taxe spéciale d'équipement) à des fins d'intérêt général (en l'espèce essentiellement la réalisation de logements sociaux) et n'a pas pour objectif de dégager une marge bénéficiaire. C'est donc un investisseur public au rôle régulateur :

« Notre rôle c'est (...) d'être un élément temporisateur ou d'apaisement des prix, c'est une espèce de police des prix. Or, comme on achète souvent on sert de référence aux acquisitions, on est censé éviter une inflation des prix, bon on n'y arrive pas... mais on y arrive un peu. C'est pour ça qu'on revend... on ne peut pas se permettre de faire des bénéfices »¹⁸⁹¹.

La mobilisation de ce répertoire régulateur de « *police des prix* » souligne combien, au contraire des placements spéculatifs, le placement réalisé par l'EPF vise à éviter de générer de la spéculation foncière. Au total, si l'on retrouve une forte similitude des tâches par rapport aux investisseurs privés du capitalisme immobilier, les acteurs et les objectifs sont de natures fort différentes¹⁸⁹².

b) Une stratégie d'aménageur : la valorisation du portage foncier de l'EPF

A côté d'un rôle d'investisseur foncier public, l'EPF joue également un rôle d'aménageur en définissant un cadre d'interaction entre acteurs publics et privés déterminant dans l'élaboration du projet urbain.

Bien qu'il récuse le fait d'être un aménageur¹⁸⁹³, l'EPF est cependant obligé de s'engager dans la fabrique du projet urbain, afin de pouvoir optimiser son portage foncier. C'est ce qu'explique M.D, chef du projet EPF sur la CASA :

« Nos conventions, en fait, initialement elles étaient prévues pour qu'on remette, une fois les terrains acquis au bout d'un certain délai, qu'on les remette aux collectivités, or notre préoccupation c'est de les recéder, non pas aux collectivités qui n'auraient pas les moyens de se les payer, mais de les revendre directement aux opérateurs. Et donc on monte le projet et quand l'opérateur est prêt on lui rétrocède un terrain »¹⁸⁹⁴.

Les règles du portage foncier sont donc interprétées largement afin de permettre de minimiser les risques de non-réalisation de l'opération. Cette spécification des règles du portage foncier est d'autant plus aisée qu'elle est opérée par des techniciens de l'EPF ayant une expérience des projets d'aménagement. Le chef de projet de l'EPF suivant l'opération des Maurettes a ainsi auparavant travaillé au sein de l'établissement public d'aménagement (EPA) de l'EPAREB et se revendique comme un ingénieur-aménageur assumant son rôle de « *technocrate* » traduisant les intentions d'aménagement de la commune et de l'EPCI :

¹⁸⁹⁰ La SAEM SACA, société d'économie mixte liée au SYMISA est historiquement consacrée à l'aménagement des ZAC du parc d'activité de Sophia-Antipolis.

¹⁸⁹¹ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 13.

¹⁸⁹² Voir sur ce point l'analyse des mécanismes d'imitation institutionnelle du capitalisme immobilier dont est issue l'économie mixte : Sébastien Pradella, *Gouverner le sol urbain La production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2011.

¹⁸⁹³ Cette lutte de définition est au cœur du conflit opposant parfois les dirigeants de l'EPF au contrôle économique et financier de Bercy : voir chapitre 5.

¹⁸⁹⁴ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 8.

« [à l'EPAREB] On était accusé d'être technocrate (...) Mais heureusement, moi vous savez je suis assez technocrate ! (rires)(...) en fait on traduit les intentions d'aménagement de la CASA et de la commune. Bon, alors, évidemment ils ne suivent pas tout en détail, donc le cahier des charges c'est nous qui le faisons(...) Et quelque part c'est le boulot qui est le plus intéressant, le montage du projet. (...) On va plus loin que l'achat du foncier pur et simple. (...) On prépare le dossier complet si vous voulez avec les opérateurs de manière à ce qu'ils puissent démarrer... mais nous on ne fait pas d'aménagement... »¹⁸⁹⁵.

Tout en récusant la catégorie illégitime d'« aménageur », M.D reconnaît que le montage du projet urbain constitue à ses yeux la partie la plus intéressante de son métier dans la mesure où cela lui permet d'« aller plus loin que l'achat du foncier ». Ce glissement du foncier à l'aménagement témoigne de l'autonomisation du travail des chargés de mission de l'EPF : retournant la catégorie stigmatisante de « technocrates », M.D se présente ainsi comme le traducteur des orientations locales d'aménagement. La revendication de la catégorie « technocrate »¹⁸⁹⁶ souligne la spécificité de sa position par rapport aux élus et techniciens des collectivités : tirant sa légitimité de sa seule expertise (le « détail »), il est en situation de revendiquer une position dirigeante dans la construction des politiques d'aménagement, dessaisissant en quelque sorte les institutions politiques locales comme l'illustre l'opération des Maurettes déjà précitée (encadré *infra*).

Encadré N°51. Les Maurettes, une opération de renouvellement urbain

L'opération des Maurettes se déroule sur le site d'un ancien lotissement agricole des années 1950. Elle fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) pilotée par l'EPF visant à abroger les servitudes de passage instituées par le régime juridique du lotissement. Cette DUP impose non seulement à l'EPF d'agir dans le cadre de l'utilité publique en construisant du logement social mais aussi de réaliser un bilan d'aménagement approfondi comme l'explique M.D :

« En préalable aux acquisitions (...) on a fait un tas de bilans d'aménagement, on a approfondi les bilans d'aménagement, là on en est aux dernières esquisses du bilan d'aménagement pour la DUP (...) en DUP il faut joindre le coût d'ensemble des travaux »¹⁸⁹⁷.

L'EPF se comporte ici en véritable aménageur réalisant un bilan d'équilibre de l'opération intégrant le coût des charges foncières admissibles du logement social, condition du bénéfice de la procédure d'utilité publique. Ici pour l'opération des Maurettes, le logement programmé correspond à 330 logements de type T3/T4 pour jeunes actifs avec famille pour moitié en accession sociale à la propriété et pour moitié en logement social de type PLAI et PLUS comme l'explique M.P. directeur délégué de l'EPF sur le département des Alpes-Maritimes :

« Il y a à peu près 15% de PLAI, et le reste [35%] (...) en PLUS (...) c'est le moyen du logement social. Le PLS on essaie de pas trop en faire parce que c'est haut de gamme, et que les cibles de population sont très restreintes, on est quoi, 20% en dessous du prix du marché quoi, donc (...) c'est essentiellement du PLUS, du PLAI (...) c'est plus social et il faut quand même convaincre les communes qu'il en faut mais enfin elles ne sont pas forcément non plus très volontaires donc les services de l'Etat on les force un petit peu à y aller (...) on a aussi notre PPI qui nous impose de réaliser l'ensemble de ces produits »¹⁸⁹⁸.

Les cadres de l'EPF s'identifient ici une nouvelle fois implicitement à la figure du « technocrate » en s'incluant dans les services de l'Etat s'opposant aux élus locaux dans le choix des gammes de logements sociaux. Il s'agit d'un enjeu majeur qui fait l'objet d'un compromis entre l'EPF et la commune : si la taille des logements correspond à la structure démographique de la clientèle reçue par le Maire de Villeneuve Loubet et reprise par les études de la CASA, en revanche le niveau de prix des loyers est imposé par l'EPF sur la base de son Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI). Ce choix imposé par l'EPF témoigne de son rôle d'aménageur, bien au-delà d'une simple activité de portage foncier, comme l'illustre l'extrait suivant :

« On est maître d'ouvrage délégué si on veut – c'est un terme déguisé à mettre entre guillemets – de la commune pour mettre en œuvre les projets. C'est ça la plus-value »¹⁸⁹⁹.

Les « guillemets » qui entourent ce rôle montrent l'importance du mécanisme d'interprétation des règles d'intervention de l'EPF et le flou de leur mission à la lisière entre portage et aménagement.

¹⁸⁹⁵ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 4 et p. 8.

¹⁸⁹⁶ Sur cette notion voir Vincent Dubois, Delphine Dulong, « Introduction générale », in Vincent Dubois, Dulong, Delphine (dir), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, pp. 5-9.

¹⁸⁹⁷ Entretien M.D, 11/12/2012, p. 1.

¹⁸⁹⁸ Entretien M.P, 02/10/2012, p. 15.

¹⁸⁹⁹ Entretien M.D, 24/02/2012, p. 8.

Cette présentation de soi souligne donc l'importance déterminante des pratiques des chargés de mission de l'EPF qui redéfinissent leur rôle à la marge des règles et s'autonomisent à partir de leur expérience. C'est ce qu'illustre de manière éclatante cette confiance de M.D à la fin d'un second entretien :

« Nous dans notre travail, en réalité, on va au-delà du foncier, on interprète largement notre mission. D'ailleurs, c'est le plus intéressant ! Moi je vais vous le dire franchement, le foncier c'est vraiment l'aspect le moins intéressant, à la limite je m'en fiche du foncier ! C'est du papier, des procédures d'acquisition...on pourrait faire que ça acheter le terrain puis le porter mais ce qui est intéressant c'est le montage du projet urbain. C'est là qu'on a notre plus plus-value, aussi en raison de notre parcours d'aménageur »¹⁹⁰⁰.

A l'image du glissement des techniciens de la CASA du foncier à l'urbanisme, le foncier apparaît ici à nouveau comme une catégorie molle permettant une large interprétation des missions de l'EPF vers la fabrique du projet urbain.

c) Un cadre de négociation entre acteurs publics et privés

De fait, les techniciens de l'EPF ne se contentent pas de l'achat du foncier, ils vont le valoriser par la mise en place de règles de coopération entre acteurs publics et privés, caractéristiques de ce que les techniciens de l'aménagement nomment l'« *urbanisme opérationnel* ».

Il s'agit d'un urbanisme négocié entre acteurs publics et privés activant un espace d'interaction et de coordination comme c'est le cas sur les Maurettes (encadré ci-dessous).

Encadré N°52. L'urbanisme négocié de l'éco-quartier des Maurettes

Sur le site des Maurettes, l'EPF lance en 2010 en partenariat avec la CASA et la commune de Villeneuve Loubet un appel à manifestation d'intérêt en direction des bailleurs et promoteurs visant à « *désigner le meilleur partenaire capable d'acquérir et de développer les terrains* » Il est précisé que ce partenaire sera le mandataire d'une équipe constituée « *à minima d'un promoteur, de deux bailleurs sociaux et d'un cabinet spécialisé en immobilier d'activités, assistés d'un concepteur et de divers bureaux d'études* »¹⁹⁰¹. L'équipe s'engage dans la durée sur l'ensemble de la réalisation du projet jusqu'à la réception de l'opération. Ce dispositif d'appel à projet vise donc à créer les conditions d'une entente entre bailleurs et promoteurs afin de produire sur le foncier disponible un projet urbain mixte labellisé « éco-quartier » combinant 8 000 m² de commerces, 330 logements (sociaux et accession sociale à la propriété) et un réseau fluvial appelé « coulée verte ». Conformément au cahier des charges, le groupement lauréat de cette consultation est composé de deux bailleurs ERILIA et Logis Familial pour la partie logement et d'un promoteur, ICADE pour la partie commerciale et de bureaux. Aux termes du cahier des charges, la répartition des rôles prévoit qu'un des deux bailleurs, en l'espèce ERILIA, soit le mandataire du groupement. Si la constitution du groupement n'a pas posé de problèmes et s'est fait sur la base de réseaux d'interconnaissances et de relations de travail déjà constituées, en revanche sa mise en œuvre est contestée. Le directeur régional d'ICADE critique ainsi cette division du travail en reprochant le manque de savoir-faire de son partenaire bailleur à l'origine selon lui des retards de sortie de l'opération :

« La CASA (...) a imposé que (...) le leader de groupement soit un bailleur social. Les raisons je ne sais pas exactement lesquelles, mais je crois les comprendre, c'est peut-être effectivement pour se sécuriser et pour peut-être pas voir un vilain promoteur (...) être le leader de cette opération. Peut-être également (...) que comme on demandait à ce qu'il y ait dans le logement (...) 50% de logements sociaux et 50% d'accession à des coûts maîtrisés et qu'on demande que de toute façon tout ça soit fait par le bailleur social, donc ils se sont dit que naturellement il fallait que le leader soit un bailleur social.(...) Ça, c'est le premier constat, le deuxième constat qu'on a fait après, c'est qu'en fait les bailleurs sociaux ne sont absolument pas équipés, ne savent absolument pas faire ce genre d'opérations importantes qui nécessitent en fait une... des capacités et un savoir-faire d'aménageur »¹⁹⁰².

Le cadre supervisé par l'EPF bouscule donc les frontières professionnelles, obligeant les bailleurs sociaux à jouer un rôle de constructeur et d'aménageur et dessaisissant les promoteurs de leur activité de production de logements. Ce sentiment de

¹⁹⁰⁰ Entretien M.D, 11/12/2012, off.

¹⁹⁰¹ EPF, Règlement de consultation des Maurettes, juin 2010, p. 3.

¹⁹⁰² Entretien M.P, 08/03/2013, p. 2.

disqualification alimente ici un reproche fréquemment formulé à l'encontre des organismes de logement social accusés de ne pas construire suffisamment de logements sociaux, alors même qu'ils se battent pour être les seuls à en construire¹⁹⁰³.

Concrètement, la construction du projet urbain par les bailleurs sociaux doit ici faire face à un certain nombre d'obstacles, parmi lesquels le choix de la procédure d'aménagement et l'alourdissement de la charge foncière admissible en raison de contraintes techniques.

En premier lieu, le promoteur critique la procédure retenue, à savoir une procédure hybride reposant sur deux permis de construire et un programme d'aménagement d'ensemble (encadré ci-après).

Encadré N°53. Un cadre partenarial adhocratique¹⁹⁰⁴

Sur la base de la révision du PLU engagée en 2005, la commune est amenée à délivrer deux permis : l'un, sur la partie commerciale, l'autre, sur la partie logement valant division parcellaire entre les deux bailleurs. Par ailleurs, les coûts liés à la réalisation de la voirie complémentaire sont pris en charge par le groupement opérateur grâce à la procédure du programme d'aménagement d'ensemble (PAE), dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants, ou usagers des constructions à édifier de ce secteur. Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal il peut mettre à la charge des constructeurs aux termes du Code de l'urbanisme « *tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné* »¹⁹⁰⁵. Cette procédure permet de contourner l'aversion des élus locaux pour les ZAC, synonymes de « grands ensembles » :

*« Ça aurait pu être une ZAC si ça avait été proposé bien en amont au niveau des études... le Maire, les élus, dans les Alpes-Maritimes sont assez réticents aux ZAC. Ils ont eu des expériences malheureuses avec les ZAC qui ont été implantées et l'image de la ZAC pour eux c'est celle des grands ensembles (...) en plus, qui dit ZAC dit aménageur, il n'y a pas d'aménageur institutionnel si vous voulez dans le secteur (...) donc on part sur des permis de construire, avec tous les artifices... voilà... »*¹⁹⁰⁶.

La solution adoptée par l'EPF s'inscrit donc dans une stratégie de contournement du veto des élus locaux vis-à-vis de la stigmatisation de l'image des ZAC. Elle vise par ailleurs à éviter aux bailleurs d'avoir à gérer une procédure lourde qui pourrait renchérir le coût global de l'opération comme l'explique à nouveau M.D qui suit le projet pour l'EPF :

*« Le problème aussi de la ZAC c'est que (...) il faut un aménageur qui pourrait être à la limite un bailleur mais ils ne sont pas du tout dans cet état d'esprit... et la ZAC (...) quand vous faites un bilan d'aménagement en fait vous surenchérissez l'opération d'environ 6 à 7 %, qui est la rémunération d'aménageur, l'aménageur généralement, une SEM ou un établissement public d'aménagement se rémunère, il a une structure, donc il va réaliser les travaux d'aménagement, la voie, le fluvial, etc..., il va commercialiser des îlots mais il se rémunère... »*¹⁹⁰⁷.

La procédure retenue est donc taillée sur mesure pour les bailleurs sociaux afin de leur permettre d'avoir la maîtrise de l'opération. C'est ce que conteste le directeur régional d'ICADE, selon qui il aurait mieux valu prévoir un aménageur, public ou privé :

*« J'ai un bilan sévère au niveau du montage (...) c'est une opération importante dans laquelle il aurait nécessité une mission d'aménageur (...) ce sont des opérations complexes à monter et on voit bien que les bailleurs sociaux ne sont pas équipés pour ce genre d'opérations (...) il faudrait trouver un aménageur qui soit un aménageur collectivité... enfin une émanation de collectivité publique, ou un aménageur privé, fut-il promoteur privé, qui a un savoir-faire et qui puisse ensuite garantir le reste du cahier des charges »*¹⁹⁰⁸.

Au-delà des conflits de juridiction entre promoteurs et bailleurs mettant en jeu leur savoir faire, cette controverse témoigne de l'usage stratégique du droit qui apparaît ici comme une ressource pour les acteurs définissant leur rôle et donc leur position de la manière la plus avantageuse. Elle témoigne également du caractère expérimental de ce partenariat bailleur-promoteur qui n'est pas encore légitime pour les acteurs. Les échanges entre bailleurs et promoteurs apparaissent ainsi peu stabilisés pour des opérations de grande ampleur, les promoteurs privilégiant une approche au coup par coup fondée sur des relations interpersonnelles :

¹⁹⁰³ Voir sur ce point les travaux de Julie Pollard et notamment : Julie Pollard, « Les promoteurs immobiliers et l'action publique en France : des bénéfices collectifs sans action collective ? », *Communication au congrès de l'Association Française de science politique*, 2009.

¹⁹⁰⁴ Le terme « adhocratie » est un néologisme forgé par les spécialistes des organisations pour décrire des formes de management souples et transversales, fondées sur des coopérations et des ajustements mutuels entre opérateurs. Par extension, il est aujourd'hui employé par certains chercheurs en Science Politique pour désigner des modes très sélectifs de gouvernance urbaine, reposant sur des coordinations informelles entre experts autour de démarches de projets. Voir sur ce sujet : Maurice Olive, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés* 2015/1 (n°160-161).

¹⁹⁰⁵ Maurice Goze, *Le programme d'aménagement d'ensemble*. Il s'agit d'une fiche réalisée en 2007 par Maurice Goze, Directeur de l'Institut d'aménagement, de tourisme & d'urbanisme (IATU) et professeur à l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3.

¹⁹⁰⁶ Entretien M.D, 11/12/2012, p. 7.

¹⁹⁰⁷ Entretien M.D, 11/12/2012, p. 3.

¹⁹⁰⁸ Entretien M.P, 08/03/2013, p. 3.

« ... On n'a pas de relation directe avec (...) les Fédérations HLM ou les bailleurs sociaux (...) C'est opération par opération oui, et en plus si vous voulez bon chaque promoteur peut avoir des relations privilégiées, des relations humaines avec untel ou untel parce qu'il préfère travailler avec untel plutôt qu'avec untel (...) Des réseaux informels aujourd'hui entre promoteurs et bailleurs sociaux. Bon après il y a également des opportunités de marché hein, (...) il y a des bailleurs sociaux qui sont plus présents sur un marché que sur un autre, bon naturellement on va aller sur celui qui est plus présent quoi »¹⁹⁰⁹.

Comme l'a analysé Julie Pollard¹⁹¹⁰, les échanges au niveau local entre promoteurs et bailleurs ne sont pas stabilisés. Toutefois, cette absence d'action collective n'empêche pas une convergence entre ces deux acteurs, permise notamment à la faveur du dispositif de rachat en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement). Ce dispositif annoncé en 2008, dans le contexte de crise du marché immobilier et de pénurie de logements sociaux permet aux bailleurs de conclure des ventes en contrat VEFA avec des promoteurs immobiliers ce qui accélère la production de logements sociaux. Toutefois, cette mesure concerne généralement des opérations de faible taille (une vingtaine de logements) et davantage des logements de type PLS c'est-à-dire des logements intermédiaires destinés aux classes moyennes¹⁹¹¹. Ces caractéristiques expliquent qu'ils aient la préférence des promoteurs tels que M.P, directeur régional d'ICADE :

« Le promoteur privé est tout à fait capable (...) de réaliser pour le compte de bailleurs sociaux des logements sociaux, et de leur vendre, et d'aller beaucoup plus vite (...) Ça se fait automatiquement aujourd'hui (...) aujourd'hui si vous voulez les bailleurs sociaux sont même demandeurs de ce genre de montage (...). Pour eux, si vous voulez c'est un élément très sécurisant (...) vous venez voir le promoteur vous vous mettez d'accord sur un prix, sur la date de livraison, terminé (...) le risque il est pris par le promoteur, il n'est plus pris par le bailleur social. Et aujourd'hui ça leur permet de mobiliser leur force, je dirais, beaucoup plus dans la gestion, ou dans la tenue (...) des appartements existants plutôt que de la mobiliser dans la réalisation de l'opération, dans laquelle ils n'ont pas grand-chose à gagner »¹⁹¹².

A travers cet extrait d'entretien, la procédure de la VEFA apparaît plus avantageuse pour les promoteurs car elle leur permet de cantonner les bailleurs dans un rôle de gestionnaire du parc social et ainsi de faire prévaloir leur intérêt en s'assurant de la maîtrise de la chaîne de production de logement social. Si la procédure choisie par l'EPF permet de construire une entente adhocratique entre bailleur-promoteur, elle cristallise toutefois des conflits catégoriels qui témoignent de l'absence d'action collective en matière de production de logement social.

Outre la contestation de leur savoir-faire et des procédures utilisés, les bailleurs doivent faire face en second lieu à des difficultés financières résultant du prix des charges foncières (encadré ci-dessous).

Encadré N°54. La valeur foncière en débat : la pratique du « compte à rebours » à l'épreuve du droit de propriété

Les références de prix du foncier sont déterminantes car si elles sont trop élevées, elles mettent en péril le bilan financier de l'opération. Ce niveau de charge foncière acceptable dépend du type de production, les prix fonciers admissibles étant différents selon les produits urbains (commerces, bureaux, logements locatifs, accession sociale à la propriété). Afin de contrôler ces prix, une initiative a été prise par la Direction Départementale du Territoire (DDT) visant à instaurer de bonnes pratiques en matière d'action foncière. Dénommée « Pacte foncier 06 », cette charte signée en 2009 associe sous l'égide de l'agence d'urbanisme départementale, l'Etat, l'EPF, les collectivités, les bailleurs, les promoteurs et les agents immobiliers. Ces partenaires s'engagent à relancer l'action foncière, à faire baisser les prix de référence pour réaliser du logement social et utiliser la formule du « compte à rebours »¹⁹¹³ pour rendre les projets d'habitat social possibles. Dans cette perspective, les dispositifs d'expropriation et de préemption apparaissent non plus comme des outils de « facilitation » de l'aménagement public face aux propriétaires mais également comme des instruments permettant de maîtriser la formation de la valeur¹⁹¹⁴.

Or ce code de bonne conduite de maîtrise des prix se heurte aux pratiques d'évaluation pratiquées par les services de France Domaine. Tous les acteurs convergent ici pour critiquer la pratique du service de France Domaine à l'image de M.P, directeur régional d'ICADE :

« L'EPFR (...) achète (...) sur la base des prix des domaines, et on a de très grandes surprises aujourd'hui sur l'estimation des prix des domaines (...) Ils ne tiennent pas suffisamment compte des problématiques notamment liées aux constructions. (...) Par exemple dans cette opération des Maurettes on nous impose donc un nombre de stationnements qui est quasiment de deux stationnements par appartement même pour du logement social, ça veut dire qu'il faut faire deux niveaux de sous-sol, ça veut dire qu'il faut faire un niveau de sous-sol dans l'eau, or à aucun moment le Service des Domaines quand il a donné le prix à l'EPFR a estimé le prix du foncier en tenant compte de ces contraintes »¹⁹¹⁵.

¹⁹⁰⁹ Entretien M.P, 08/03/2013, p. 13.

¹⁹¹⁰ Julie Pollard, « Les promoteurs immobiliers et l'action publique en France : des bénéfices collectifs sans action collective ? », *Communication au congrès de l'Association Française de science politique*, 2009.

¹⁹¹¹ Les évaluations réalisées parlent d'une taille généralement inférieure à 20 : voir par exemple : Direction Départementale du Territoire du Rhône, *Bilan et Evaluation de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône*, juin 2012.

¹⁹¹² Entretien M.P, 08/03/2013, p. 6.

¹⁹¹³ La formule du compte à rebours promoteur consiste à considérer que le terrain a une valeur en fonction de ce qu'il permet de faire. Il vise à évaluer la faisabilité financière de l'opération envisagée sur le terrain compte tenu du prix de sortie espéré (prix de vente escompté du programme), des coûts de sa mise en œuvre (y compris la rémunération des capitaux investis) et du prix demandé du terrain. En ce sens il n'est rien d'autre que le bilan prévisionnel de l'opération envisagée sur le terrain que l'opérateur s'apprête à acheter.

¹⁹¹⁴ Romain Melot, *La valeur en procès Expropriation et stratégies judiciaires*, ADEF, 2013.

¹⁹¹⁵ Entretien M.P, 08/03/2013, p. 7.

Faisant fi des contraintes techniques, les services de France Domaine appliquent une estimation de marché ne tenant pas compte du bilan prévisionnel de l'opération à réaliser. Cette méthode d'évaluation est issue d'une interprétation stricte des évolutions jurisprudentielles particulièrement protectrice de la propriété privée élaborées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹⁹¹⁶ et vise à faire prévaloir les intérêts des propriétaires sur les opérations réalisées comme l'explique M.D de l'EPF :

« Alors, la théorie du responsable des Domaines de Nice, que j'ai rencontré, dit : « Moi je veux bien faire le compte à rebours mais si je fais le compte à rebours, par rapport à un bien qui est situé à côté de votre projet, je lèse en fait les gens... les vendeurs ». (...) il estime le bien à la valeur marché (...) que ce soit du social (...) qu'il y ait des démolitions réalisées »¹⁹¹⁷.

A l'image du juge administratif au début du 20^e siècle¹⁹¹⁸, les services des domaines font donc usage d'une marge d'interprétation des règles d'évaluation, allant au-delà de ce que préconisent les textes réglementaires :

« Ils ont une méthode qui est un peu bête mais qui vaut ce qu'elle vaut...Ils prennent le PLU, la densité admissible, la valeur foncière à peu près qu'on estime dans le quartier et ils font leurs multiplications, ils disent : 'Ce secteur peut admettre tant de surface de plancher, tant de surface de plancher la valeur foncière dans le secteur c'est tant et puis voilà'. (...) Il y a même une circulaire qui préconise pour les programmes sociaux d'utiliser la méthode du compte à rebours, mais bon il se trouve que dans les Alpes-Maritimes le responsable ne veut pas (...) il l'utilise dans la mesure où le foncier est un foncier public (...) ...si par exemple ici RFF a un délaissé, je dis n'importe quoi (...) ... qu'on a une opération à réaliser ici, là il pourra prendre la méthode du compte à rebours, parce qu'il ne lèsera pas un particulier »¹⁹¹⁹.

Ce pouvoir discrétionnaire d'application des services départementaux des domaines nous invite à faire le parallèle avec la théorie de la « street-level bureaucracy » qui entend démontrer le rôle des petits bureaucrates dans la fabrication des politiques publiques¹⁹²⁰. Comme le montrent les analyses de Vincent Dubois, ces comportements témoignent qu'en matière d'action publique, « le diable est dans les détails », parce que c'est à ce niveau que se révèlent ses contradictions structurelles. Le personnel « de terrain » de France Domaine est ici placé dans la situation de devoir arbitrer les questions posées par les évolutions jurisprudentielles sans qu'elles y apportent de réponses, ou de « décider » ce que ces évolutions ne prévoient pas explicitement mais qu'elles sont bien faites pour imposer. Il s'agit pour reprendre les termes de Vincent Dubois, « de traiter techniquement ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de fabriquer, mais sous forte contrainte »¹⁹²¹ l'action foncière. Ce comportement peut donc s'analyser comme un comportement pragmatique, privilégiant l'efficacité et endossant l'orientation dominante de la doctrine libérale à l'œuvre à travers cette jurisprudence. Au total, la réalisation des projets urbains sont soumis aux aléas de cette ruse de la « mise en œuvre », la bureaucratie tatillonne de France Domaine pouvant remettre en cause le montage d'opérations complexes comme l'explique M.D :

« Ils ont une responsabilité énorme en chiffrant (...) ils peuvent plomber une opération, carrément, puisqu'on est tenu de se tenir aux estimations des Domaines... (...) donc il suffit que le quartier ait une valeur foncière élevée parce qu'il est résidentiel et qu'ils estiment que ça vaut ça, on ne peut pas faire l'opération »¹⁹²².

L'essentiel des opérations de l'EPF se déroulant dans le cadre d'opérations de rénovation urbaines, l'on comprend que ce risque peut rapidement devenir systémique. C'est la raison pour laquelle la Région a mis en place des aides en « sortie de portage » à destination des bénéficiaires du portage foncier de l'EPF permettant d'équilibrer notamment les opérations de production de logement social. C'est ce qui s'est passé sur l'opération des Maurettes.

Au total, le suivi du projet d'aménagement des Maurettes de la veille foncière à la sortie de portage nous a permis de mesurer comment autour de l'action foncière de l'EPF se mettait en place une filière d'investissement et de production de biens fonciers de logements moyens ou sociaux. Les bailleurs sont les principaux bénéficiaires de cette action ainsi que, dans une moindre mesure, les promoteurs ; les propriétaires voyant pour leur part leurs intérêts préservés par les Domaines. Cette filière réalise des tâches d'acquisition et de valorisation foncière à la fabrication de la ville. L'EPF redistribue la ressource foncière et coordonne les acteurs publics et privés en bricolant des cadres

¹⁹¹⁶ L'on peut citer l'arrêt de la CEDH, 3^e section, I, 4 avril 2003, Yvon c/ France qui constitue une application vigilante du principe du principe d'égalité des armes en matière de contentieux de l'indemnisation conduisant la France à modifier sa législation de manière à placer l'administration fiscale sur le même plan que les parties dans la procédure civile (décret n°2005.6467 du 13 mai 2005, réformant la procédure du contentieux de l'expropriation). Voir sur ce point Romain Melot, *op.cit.*, 2013.

¹⁹¹⁷ Entretien M.D, 11/12/2012, p. 1.

¹⁹¹⁸ Voir Jean-Pierre Gaudin, « La Cité reconstituée. Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle », *Revue Française de Science Politique*, 35^e année, n°1, 1985.

¹⁹¹⁹ Entretien M.D, 11/12/2012, p. 2.

¹⁹²⁰ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

¹⁹²¹ Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2, Changer la société*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, p. 10.

¹⁹²² Entretien M.D, 11/12/2012, p. 2.

adhocratiques permettant de cristalliser de fragiles ententes entre promoteurs et bailleurs. Des règles et des principes d'organisation sont posés qui permettent la prise en charge par les acteurs privés et publics de la production de biens fonciers de logements sociaux. Par interactions et bricolages, s'institutionnalise ainsi une forme d'« économie mixte »¹⁹²³ mobilisant des capitaux publics et des acteurs publics, semi-publics, ou privés.

2.2. La fabrique consensuelle d'un nouveau domaine d'action dépolitisé

L'institutionnalisation d'une économie mixte en faveur de l'habitat et du renouvellement urbain se combine avec une fabrique consensuelle d'un nouveau domaine d'action public dépolitisé qui accroît les capacités d'action des élus et techniciens. Cette nouvelle catégorie d'action va en tout d'abord conférer une nouvelle légitimité professionnelle aux techniciens intercommunaux exerçant les métiers du foncier. Cette légitimation professionnelle est ensuite indissociable de la légitimation politique de l'élus multi-positionné qui a investi cette compétence et voit sa position consolidée. Enfin la légitimation croisée qui caractérise cet échange de ressources, va contribuer à la fabrique d'un régime de consensus intercommunal, la catégorie foncière apparaissant comme une affaire d'élus et d'experts dépolitisant les débats sur l'aménagement et l'urbanisme.

a) La légitimation professionnelle des techniciens

La mobilisation d'un nouveau savoir expert, les études et stratégies foncières, au service d'une nouvelle catégorie d'action – le foncier-aménagement – va redéfinir les identités professionnelles des techniciens des métiers fonciers qui vont y puiser un nouveau mode de légitimation professionnelle.

On a souligné précédemment que la catégorisation d'une nouvelle action foncière à l'échelle intercommunale était porteuse de nouveaux savoirs et savoir-faire hybridant les compétences juridiques des techniciens par l'apport de compétences d'urbanistes. Cette hybridation est vectrice d'un type de légitimité professionnelle acquise vis-à-vis des techniciens de cette nouvelle action foncière, au premier rang desquels figurent les agents de l'EPF. En effet, si les professionnels des communes incarnent l'action foncière traditionnelle de type juridique, les professionnels de l'EPF apparaissent comme les figures de référence de cette nouvelle action publique. Cette légitimité normative s'explique par leur position professionnelle dominante sur ce champ. On a pu constater précédemment que les techniciens de l'EPF réservaient leur action aux plus grosses opérations, or ce sont celles également qui font l'objet d'une logique de distinction au sein de la communauté professionnelle. L'opération précitée des

¹⁹²³ Pour Sébastien Pradella, l'économie mixte en matière d'action foncière et d'aménagement compte tous les acteurs publics qui remplissent des tâches comparables aux activités immobilières classiques ou aux propriétaires privés particulier. Par exemple : les SEM en tant que tel, les établissements publics foncier (qui achètent, préparent et revendent terrains à une autre collectivité), mais aussi les bailleurs sociaux (qui réalisent des opérations foncières et retirent des revenus locatifs). Voir Sébastien Pradella, *op.cit.*

Maurettes a ainsi fait l'objet d'une labellisation « Eco-quartier » en 2011, label étatique issu du Grenelle de l'environnement¹⁹²⁴ (voir encadré ci-dessous).

Encadré N°55. La labellisation « Eco-quartier » du projet des Maurettes : la reconnaissance ministérielle d'une nouvelle grandeur professionnelle

Cette distinction témoigne de la consécration d'une grandeur¹⁹²⁵ professionnelle au sein d'une communauté des praticiens de l'aménagement. Cette récompense ministérielle nationale doit s'interpréter comme la reconnaissance de la qualité du projet urbain des Maurettes dans une logique de certification de la qualité du partenariat qui l'a animé. Elle participe d'une redéfinition néo-managériale de la profession¹⁹²⁶ combinant une plus grande autonomie du technicien foncier avec de nouvelles modalités d'évaluation de la performance du travail foncier.

En effet, l'organisation du travail traditionnel du professionnel du foncier est un travail procédurier, dépendant essentiellement du respect des prescriptions réglementaires des différentes procédures réglementaires appliquée : acquisition, préemption, expropriation... Au contraire, dans les nouvelles politiques foncières, le technicien est amené à élargir son savoir et son savoir-faire à la compétence d'urbaniste. Cela nécessite l'activation de dispositions spécifiques, de nature expertes mais aussi relationnelles, l'élaboration des projets urbains nécessitant la construction d'un partenariat d'acteurs variés. La conversion à cette rationalité interactionniste et processuelle¹⁹²⁷ augmente donc l'indétermination des processus d'action foncière jusqu'ici bornés et cadrés réglementairement mais augmente aussi la marge d'autonomie des acteurs. La contrepartie de cette nouvelle autonomie gagnée grâce à l'acquisition de savoir expert participe certes de l'« *ennoblissement intellectuel* »¹⁹²⁸ du foncier, mais également d'une nouvelle technique de gestion des conduites professionnelles valorisant les bonnes pratiques. Si cette labellisation permet au territoire de la CASA de s'ériger en territoire modèle des politiques urbaines, elle vise surtout l'accréditation professionnelle des équipes porteuses du projet. A ce titre, il est intéressant de constater que si cette démarche de labellisation a reconnu conjointement les équipes de la commune de Villeneuve-Loubet, de la CASA et de l'EPF, la démarche a cependant été portée par l'EPF. Il s'agit donc pour l'agence foncière d'une technique de « *gouvernement à distance* »¹⁹²⁹ permettant de diffuser auprès de son public les bonnes pratiques en matière de politiques foncières. De fait, dès la création du service foncier de la CASA, la Région et surtout l'EPF ont érigé le territoire en modèle de politique foncière auprès des professionnels du milieu de l'aménagement comme l'expliquent les techniciens du foncier de la CASA G.D et S.B :

« G.D : *A un moment donné on en parlait pas mal quand même (...) tous les grands projets qu'on a faits (...) c'était le DGS qui présentait à l'Ecole des Ponts, à l'Ecole des Mines, des endroits comme ça...ou à la Région (...) j'ai fait une présentation à la Région (...) on avait fait une restitution, il y avait plusieurs agglos (...) on est allé à plusieurs réunions (...) dans le cadre de l'appel à projets (...)*

S.B : *à plusieurs reprises l'EPF nous a demandé de participer à des manifestations que l'EPF organisait. (...) à portée régionale on va dire, pour parler de différentes démarches (...) plusieurs fois on a servi un peu de tête de gondole, entre guillemets, voilà, 'avec la CASA on fait ça' (...) c'est surtout aussi pour aider l'EPF à vendre sa présence, voilà... (...) nous à chaque fois on a été utilisé, entre guillemets, c'est normal (...) c'est un peu soit le bon élève, soit voilà avec qui on a travaillé, qu'est-ce que on a fait... Parce que chez nous l'EPF a pu peut-être aller assez loin... maintenant ils arrivent à aller aussi loin avec d'autres, mais on a servi un peu de poisson pilote, enfin de phase (...) version beta »¹⁹³⁰.*

L'EPF a donc mis en avant le territoire et les professionnels de la CASA afin d'accréditer de nouveaux modes de faire en matière d'action foncière auprès d'un public professionnel, régional ou national. La labellisation du projet des Maurettes au pied du site Marina

¹⁹²⁴ Avec le label « Eco quartiers/Eco cités », l'ex-Ministère de l'Équipement se convertit à une forme de gouvernement par les honneurs qui a été diffusée par les événements organisés par le Club-Ville Aménagement visant à certifier des bonnes pratiques mais aussi à crédibiliser des opérations d'urbanisme auprès des opérateurs du secteur. Nous faisons l'hypothèse que les relations interpersonnelles du milieu de l'aménagement à Sophia Antipolis ont pu être à l'origine de cette démarche, Ariella Masbounji animatrice du Club Ville Aménagement au Ministère étant l'épouse de Jacques Masbounji, PDG de la SAEM SACA qui a réalisé l'étude pré-opérationnelle des Maurettes. Voir sur ce sujet : Morel-Journal C., Pinson G. (2011). « Les établissements publics d'aménagement entre intégration locale et gouvernement à distance. Le cas de l'EPA de Saint-Etienne », *Communication au Congrès de l'AFSP 2011*, Strasbourg.

¹⁹²⁵ Olivier Ihl, « Démocratiser les honneurs », *Genèses*, 2004/2, n°55, pp. 2-3.

¹⁹²⁶ Voir sur ce point Renaud Epstein, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, n°37, juil. 2013, pp. 13-18.

¹⁹²⁷ Voir sur ce point les analyses de Gilles Pinson sur le projet urbain. Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po Paris, 2004.

¹⁹²⁸ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat, op.cit.*, p. 218.

¹⁹²⁹ Voir sur ce point les analyses de Renaud Epstein, in *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, coll. Gouvernances, Paris, 2013.

¹⁹³⁰ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 61-71-72.

Baie des Anges¹⁹³¹ constitue ainsi pour l'EPF une opportunité de valoriser son savoir faire foncier en démontrant sa capacité à produire du logement social et de la requalification urbaine dans un site symbolique de la spéculation foncière et immobilière de la Côte d'Azur qui compte parmi les prix de référence du marché foncier les plus élevés de la région et de la France entière. Ce retournement symbolique fonctionne en quelque sorte comme un dispositif d'intéressement professionnel.

En échange de cette contribution à la promotion du savoir faire de l'EPF, les techniciens de la CASA accèdent à une nouvelle accréditation professionnelle redéfinissant leur identité. Cette nouvelle identité professionnelle se recompose au cours d'un processus d'inclusion et d'exclusion au sein de la communauté des professionnels du foncier dont les frontières sont tracées par les reconfigurations instrumentales (encadré ci-après).

Encadré N°56. Une requalification professionnelle à l'épreuve des frontières de la sectorisation

La redéfinition de la communauté professionnelle du foncier passe en effet par des processus de hiérarchisation et d'exclusion. A l'image de la figure du charlatan¹⁹³² qui fonctionne comme un ressort d'exclusion d'une communauté de professionnels, les techniciens de la CASA portent ainsi un regard négatif sur d'autres professionnels du foncier avec lesquels ils sont pourtant en transaction : les techniciens de la SAFER. C'est ce qu'expliquent G.D. et S.D. à propos d'une opération de préemption d'un terrain agricole aux fins d'y installer un jeune agriculteur :

G.D : « On a travaillé avec la SAFER (...) Mais ça a été de longue haleine... C'est assez intéressant parce que les rouages de la SAFER je ne connaissais pas bien donc je connais un peu plus, pas toujours évident (rires) (...) Ca n'a rien à voir (...) entre la SAFER et l'EPF, c'est complètement différent... parce que la structure juridique de la SAFER n'est pas la structure juridique de l'EPF. Les gens qui travaillent au sein de la SAFER, les techniciens, ils sont rémunérés aussi en fonction du chiffre d'affaire qu'ils font (...) La SAFER c'est une société anonyme sans but lucratif, l'EPF c'est un Etablissement public, donc on n'est pas du tout... l'EPF ils ne vont pas être rémunérés parce qu'ils travaillent avec nous sur l'achat d'un terrain (...).

S.B : on travaille beaucoup plus dans le cadre de l'intérêt général, de l'intérêt public avec l'EPF, c'est parfaitement limpide... Avec la SAFER les relations qu'on a eues [consistent] quand même (...) à faire intervenir un commercial, où s'il ne fait pas avec nous, il faut qu'il le fasse avec quelqu'un d'autre et sa rémunération sera la même (...) On a été assez déçu parce qu'on pensait que c'était quand même le seul outil sur un monde agricole un peu en difficulté (...) en fait j'aimerais bien que l'EPF vienne faire de l'agricole... »¹⁹³³.

Cet extrait illustre bien le processus de légitimation des professionnels de la CASA qui acquiert leur légitimité par la confrontation à des univers de référence distinct, en l'espèce commercial. Cela les pousse à revendiquer une extension du champ d'intervention de leur institution de référence, l'EPF, au foncier agricole mais aussi économique. En effet, alors que celui-ci était exclu du champ d'intervention de la CASA, suite à la plainte contentieuse de la commune de Mougins, la résolution judiciaire du conflit en 2005 a ouvert la voie à un compromis politique réintégrant la gestion du parc technopolitain de la CASA. Ce compromis s'est traduit d'abord par la localisation du syndicat sur le territoire de la CASA¹⁹³⁴ puis 2007, par une nouvelle gouvernance du conseil d'administration substituant

¹⁹³¹ Le site Marina Baie des Anges bâti entre 1969 et 1993 par un architecte emblématique des Trente Glorieuses, André Minangouy, est un projet immobilier symbolique du développement touristique de la Côte d'Azur. Construit avant la loi littorale sur 16 hectares en bord de rivage autour de quatre immeubles en forme de « vagues », il est doté d'un port de plaisance d'une capacité d'accueil de 530 mouillages. Une émission de France 3 en 1976 (*Pour ou contre les marinas ?*) fait ainsi référence à cet ouvrage autour d'une controverse sur le bien fondé des aménagements de type marinas. Ce projet apparaît comme le prototype des programmes immobiliers portés par les coalitions de croissance de l'économie résidentielle littorale (voir section 3) liant d'une part, des grands groupes immobiliers, des promoteurs constructeurs et d'autre part, des élus développeurs en transaction avec des groupes d'intérêts de commerçants et de propriétaires désireux de bénéficier d'une plus-value foncière comme l'illustrent les propos du maire de Villeneuve Loubet, Anthony Fabre, dans ce magazine télévisé qui souligne que cela lui a permis ici de financer l'assainissement de sa commune : « Ca a permis non seulement la création d'emplois pendant les constructions mais ça a permis la création d'emplois dans les commerces qui se sont installés. Mais surtout dans le programme que nous nous étions fixés en 1965, la construction de Marina a été la véritable étincelle pour l'expansion de la commune, mais surtout l'expansion dans le cadre social. Marina nous a permis de voir se développer dans la commune, 220 appartements HLM, un certain nombre d'ensembles qui se sont créés dans la commune car la construction de Marina, avec la taxe d'équipement qui nous a été payée à l'époque par le constructeur, nous a permis quelque chose qu'il faut absolument réaliser le long de la côte, c'est-à-dire l'assainissement », in France 3 « Pour ou contre les marinas ? INA 1976. L'importance de la problématique de l'assainissement du littoral explique que l'EPR développera dans les années 1970 un programme environnemental spécifique sur ce sujet. Aujourd'hui, il est intéressant de noter que cet ensemble architectural de prestige et futuriste, largement controversé à l'époque, a récemment reçu lui aussi un label, le label « Patrimoine du XX^e siècle » créé en 1999 par le Ministère de la Culture.

¹⁹³² William Goode, « Encroachment, charlatanism, and the emerging profession : psychology, sociology and medicine » *American Sociological Review*, vol.XXV, 1960, pp. 902-914.

¹⁹³³ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 17-19.

¹⁹³⁴ Le SYMISA était installé depuis sa création à Nice ce qui témoignait de la domination de ses membres historiques, le Conseil Général des Alpes Maritimes et la CCI de Nice Côte d'Azur, les communes membres ne constituant qu'une faible

la CASA aux communes membres (à l'exception de Mougins) et intégrant la Région. Enfin, le rapprochement s'est poursuivi en 2013 avec la mutualisation effective au 1er janvier de la CASA et du SYMISA ce qui a provoqué une évolution des activités du service foncier comme l'explique G.D.

« [mon poste] a évolué dans la mesure où maintenant il y a toute une partie qui est avec (...) le SYMISA qui est le syndicat mixte de Sophia qui va être rattaché à la CASA, donc (...) je m'occupe plus du foncier SYMISA avec une partie (...) moins aménagement »¹⁹³⁵.

Ce changement a contraint les techniciens fonciers de la CASA à intégrer le foncier économique dans leur champ d'intervention. Cette intégration a été facilitée par la délégation commune au développement économique et à l'aménagement du territoire de leur élu de référence, Marc Daunis. Elle a été mise œuvre par l'extension de la « juridiction »¹⁹³⁶ du partenariat avec l'EPF au foncier économique ainsi que l'expliquent D.D et S.B :

« G.D : On va essayer de développer de l'économie maintenant. S.B : (...) on a en charge le développement Sophia (...) et on a la possibilité d'acquérir encore des terrains qui sont privés dans Sophia (...) c'est des hectares et des hectares, et puis bon, c'est des chiffres assez lourds et on sait qu'on ne peut pas les mettre en œuvre tout de suite pour des problèmes environnementaux, pour des problèmes d'accessibilité ou de risques incendie... Donc (...) l'EPF va maintenant faire un volet éco et (...) démarrer sa partie éco par nous, et puis éventuellement la déployer (...) sur un certain nombre d'autres sites (...) c'est bien qu'ils viennent [sur le technopôle de Sophia] parce que Sophia historiquement a été le fruit d'une maîtrise publique mais dans les années 1970, à l'époque où ça coûtait un franc l'hectare hein (...) maintenant ce n'est plus du tout un franc l'hectare, donc (...) pour continuer Sophia (...) on a besoin de l'EPF pour venir aider ou compléter (...) pour que (...) l'âge 2 de Sophia soit toujours fait sur du foncier public (...) ils vont (...) sur notre site expertiser leur première intervention sur du foncier éco »¹⁹³⁷.

Les techniciens de la CASA sont donc engagés dans un nouvel apprentissage avec l'EPF, celui-ci utilisant une nouvelle fois l'agglomération comme un territoire modèle dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal-type (exemplarité). Le territoire de la CASA est donc un front pionnier mettant à l'épreuve la légitimité professionnelle de l'EPF, placé en situation de concurrence d'occupation du territoire professionnel avec d'autres opérateurs que ce soit la SAFER, ou bien des structures locales types SYMISA¹⁹³⁸.

Cependant, cette reconfiguration n'efface pas totalement les légitimités professionnelles historiques comme en témoignent les propos de l'élu en charge de l'urbanisme de Villeneuve Loubet :

« Ah ben heureusement [qu'on a participé à la stratégie foncière de la CASA], c'est nous qui leur avons dit, sinon ils ne savaient pas hein, qui c'est qui connaît la commune ? (rires) enfin, c'est une commune de 15 000 habitants, 1 960 hectares, quand vous voyez la carte... (...) les adjoints, les services, on connaît la commune par cœur quoi, vous me dites la troisième maison qui est là et je vous dis c'est la maison d'untel quoi, voilà. (...) D'ailleurs c'est tout l'intérêt d'être élu dans une commune comme ça »¹⁹³⁹.

Ces propos, tenus en présence du responsable de l'urbanisme et du foncier à Villeneuve Loubet, lui-même juriste, illustre la persistance d'une légitimité professionnelle de proximité qui oppose la connaissance du terrain à l'urbanisme stratégique des techniciens de l'agglomération, bien que ceux-ci revendiquent leur proximité avec les collègues des communes. De même, l'ingénieur aménageur de l'EPF chef de projet sur le secteur des Maurettes mesure la grandeur de l'implication professionnelle à l'aune de son propre répertoire :

« Les collectivités ont toujours tendance (...) à s'approprier le dossier. G.D, j'ai beaucoup d'estime pour elle mais elle ne s'est jamais impliquée dans le dossier; hein, ces histoires de servitudes, de passages, de coûts, de réseaux, de pluvial, de... de tout quoi... hein... dossiers sur l'eau... (...) Alors la CASA amène des financements (...) ils ont un PLH... (...) [C.F responsable du service urbanisme et foncier à Villeneuve Loubet] ben lui il s'est impliqué... (...) il s'est impliqué notamment au niveau du Projet d'Aménagement d'Ensemble (PAE), parce qu'en fait c'est sous responsabilité de la commune (...) la mise en compatibilité du PLU avec le projet (...) il a fallu affiner le tracé... la délimitation entre la zone UM logement et la zone (...) activité et commerces, donc fixer un nouveau COS, etc... (...) c'était quand même pas mal de boulot (...) ça veut dire PAE, ça veut dire aussi recours possible (...) donc engagement de la commune, délibération »¹⁹⁴⁰.

La grandeur demeure ici technicienne et juridique, elle se manifeste par l'utilisation d'une grammaire experte valorisant le travail des « opérationnels » dont il valorise le rôle au détriment de la vision urbaniste des techniciens du foncier.

part du conseil d'administration. Outre la localisation, il est à noter que les changements en termes de gouvernance ont conduit à un changement de présidence : alors qu'elle était jusqu'alors assuré par un membre élu du Conseil général, c'est désormais un élu de la CASA qui assume cette fonction.

¹⁹³⁵ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, p. 50.

¹⁹³⁶ Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.

¹⁹³⁷ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 5-6-39.

¹⁹³⁸ Cette extension du champ professionnel de l'EPF se mesure également inversement à la conversion de ces acteurs historiques aux modes de faire de l'EPF. Il est ainsi intéressant de noter que l'outil technique du SYMISA, la société d'économie mixte SAEM SACA dirigé par Jacques Masbouni, qui a jusqu'alors en charge essentiellement la commercialisation et la promotion du technopôle Sophia-Antipolis (réalisation et commercialisation des ZAC du parc) a réalisé en 2007-2008 l'étude pré-opérationnelle des Maurettes sous maîtrise d'ouvrage EPF. Il s'agit là d'un indice supplémentaire qui atteste du décloisonnement du foncier économique et de la redéfinition des territoires professionnels sous l'impulsion de l'EPF et de la CASA.

¹⁹³⁹ Entretien N.I/C.F, le 30/08/2012, p. 10.

¹⁹⁴⁰ Entretien M.D, 11/12/2012, pp. 7-8.

La régionalisation de l'action foncière a ouvert un espace d'opportunité pour les luttes de « juridictions »¹⁹⁴¹ dans lequel les techniciens de la CASA se hiérarchisent et se positionnent en fonction de la nouvelle configuration instrumentale issue du partenariat coordonné par l'EPF et cadré par les études et stratégie foncières de la Région. Leur ancrage dans les études et stratégies foncières leur a permis de développer et de consolider leurs relations auprès d'un nouveau public de professionnels dont ils revendiquent désormais la proximité :

« G.D : On s'entend très bien avec eux [l'EPF]. (...) S.B : à chaque fois ils travaillent avec nous, en fait (...) pour nous c'est presque une partie de l'équipe en fait, chaque fois que l'on travaille avec l'EPF de 1 on passe à 3 ou 4. (...) Depuis le temps, on va dire que maintenant c'est un peu... c'est très, très partenarial, c'est même plutôt très amical »¹⁹⁴².

Cet extrait issu de l'entretien avec G.D et S.B témoigne bien du sentiment d'appartenance des techniciens du service foncier de la CASA à la même communauté professionnelle que l'EPF. La nouvelle instrumentation foncière a donc redéfini les liens entre les acteurs tant du point de vue des valeurs, des intérêts que des compétences institutionnelles et cognitives¹⁹⁴³, permettant la consolidation des techniciens de la CASA au sein du groupe des professionnels du foncier dominé par l'EPF.

b) La consolidation d'un élu multi-positionné

Compte tenu de sa position hiérarchique au sein du système de pouvoir local, Marc Daunis, élu en 1996 maire de Valbonne (12 802 habitants en 2011) présente à son élection au mandat de conseiller régional en 1998 les caractéristiques d'un élu régional de second rang¹⁹⁴⁴. Ce multi-positionnement va lui permettre de consolider son pouvoir local, légitimant sa candidature aux sénatoriales qu'il va remporter en 2008, devenant par là même le seul parlementaire socialiste dans un département maralpin pourtant marqué par la domination de la droite parlementaire. Il s'agit donc d'analyser ici dans quelle mesure son investissement dans la diffusion de la politique foncière régionale sur le territoire de la CASA a contribué sa légitimation par la construction d'un profil d'entrepreneur de cause du Moyen-Pays Provençal et d'intercesseur.

L'investissement de Marc Daunis dans la diffusion de la politique foncière régionale tient tout d'abord à sa double casquette d'élu régional dans le champ de l'aménagement et d'élus local engagé dans la promotion de causes intercommunales (encadré ci-après).

¹⁹⁴¹ L'on suit ici les analyses de Catherine Paradeise dans : Catherine Paradeise, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », in Thomas Le Bianic et Antoine Vion, *Action publique et légitimité professionnelles*, op.cit.

¹⁹⁴² Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 32-33.

¹⁹⁴³ Eric Verdier, « Les légitimités professionnelles à l'épreuve de l'action publique : démarches de recherche », in Thomas Le Bianic et Antoine Vion, *Action publique et légitimité professionnelles*, Droit et société, LGDJ, 2008.

¹⁹⁴⁴ Olivier Nay, *La région, une institution*, op.cit., p. 191.

Encadré N°57. Marc Daunis, un élu entrepreneur en intercommunalités

Cette position nodale lui a permis à l'occasion des débats relatifs à la DTA 06, de se positionner en entrepreneur de cause défendant un aménagement durable du Moyen-Pays Provençal, aux côtés d'André Aschieri. Ce positionnement s'est renforcé à la faveur de sa participation à des instances et des procédures régionales de coordination multi-niveau. Comme en témoigne sa délégation au SRADDT directement rattachée au Président de Région, Marc Daunis a su construire une relation de confiance avec Michel Vauzelle qui lui a confié la présidence d'instances régionales telle que l'Agence Régionale d'Équipement et d'Aménagement Publique Locale (AREA)¹⁹⁴⁵, ou encore l'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE). Cette dernière position lui a permis de pousser à la création du Parc Naturel Régional (PNR) des Préalpes d'Azur¹⁹⁴⁶ en devenant président du syndicat de préfiguration puis du PNR comme il l'explique :

« Dès le début de ma présidence de l'Agence Régionale pour l'Environnement j'ai commencé à comprendre l'outil PNR, je me suis dit qu'il fallait un PNR. (...) En 2008 je n'étais plus conseiller régional mais je suis resté Président du PNR (...) au titre de l'agglo, et ça nous a permis en trois ans de sortir ce projet. Et ça aussi ça m'a servi pour les sénatoriales. Connaissance des problématiques du milieu rural. Aujourd'hui quand je suis au Sénat je n'aborde pas la question du (...) bouclier rural, de la même façon que si je n'avais pas été conseiller régional (...) C'est pour ça que sur la question du cumul (...) je suis très réticent, particulièrement pour le Sénat »¹⁹⁴⁷.

L'on voit clairement à travers cet extrait combien Marc Daunis a joué de ce cumul des mandats pour faire avancer des projets locaux contribuant à son image d'entrepreneur en territorialité du moyen pays. Son mandat régional lui a conféré une légitimité à intervenir dans le champ de l'aménagement du territoire maralpin. A ce titre, l'on a ainsi pu insister également sur son rôle déterminant lors de la négociation du contrat d'agglomération Région-CASA qui lui a permis de bâtir un compromis intercommunal avec le Député Maire de la ville centre d'Antibes et d'établir un nouveau système d'échange avec le niveau régional. La domestication de la politique foncière régionale est un vecteur privilégié de ce nouveau système d'alliances, permettant à Marc Daunis de réinterpréter largement sa délégation aménagement à la CASA et de mobiliser les ressources de double positionnement puisqu'en tant qu'élus régional Marc Daunis est également administrateur de l'EPF PACA¹⁹⁴⁸. Le double aspect de cette politique foncière régionale, planification et intervention, est d'ailleurs souligné par Marc Daunis qui revendique le statut d'outil de la Région de l'EPF, dénommé pour le plus souvent dans son entretien « EPFR » :

« L'EPF était un outil. Or, si la Région voulait avoir aussi un moyen, pas être simplement dans des dires et dans une action un peu propagandiste, il était important qu'elle ait des moyens de contractualisation avec les territoires, et l'EPF est un outil de la contractualisation, à partir du moment où vous avez les moyens de pouvoir intervenir sur le foncier, c'est-à-dire débloquer des projets pour les collectivités, ben ça permet de négocier les projets en question. [L'EPF est un outil de la Région] Fondamentalement, et ça doit le demeurer, c'est pour ça que j'étais contre des EPF départementaux »¹⁹⁴⁹.

La politique foncière multi-niveau dans laquelle il a engagé la CASA est donc un élément important de déclinaison de cette stratégie globale. On a pu voir précédemment combien cette politique avait permis de redéfinir les alliances territoriales, par exemple dans le champ stratégique du développement économique, l'EPF prenant le relais du Département dans la politique de production du foncier économique pour le parc d'activité de Sophia-Antipolis. La délocalisation du Syndicat Mixte de Sophia-Antipolis (SYMISA) de Nice à Valbonne est de ce point de vue emblématique de ce grand retournement de la territorialité sophilopolitaine qui passe ainsi du « territoire » à la « localité »¹⁹⁵⁰. Au total, le multi-positionnement de Marc Daunis lui a donc permis de procéder à une « opération de spatialisation »¹⁹⁵¹ le légitimant en entrepreneur de territorialité.

Par ailleurs, et c'est le second apport de son investissement multi-positionné dans l'action foncière, cela lui a permis de se constituer en intercesseur vis-à-vis des autres élus locaux dans la production de logements sociaux (encadré ci-dessous).

¹⁹⁴⁵ L'AREA est une société publique locale d'aménagement principalement en charge de la construction et de la réhabilitation des lycées.

¹⁹⁴⁶ Initié en 2004, le PNR des Préalpes d'Azur a été créé en 2012 et regroupe les 45 communes allant du moyen pays grassois jusqu'à la vallée de l'Estéron, couvrant presque toute la partie occidentale des Alpes-Maritimes.

¹⁹⁴⁷ Entretien M.D, 05/07/2012, p. 17.

¹⁹⁴⁸ Jusqu'à ce qu'il cède son fauteuil à Michel Vauzelle afin de dénouer la crise ouverte par l'élection de Sylvie Andrieu à la présidence de l'établissement ce qui témoigne là aussi du rôle de lieutenant du président Vauzelle qu'il a pu jouer.

¹⁹⁴⁹ Entretien M.D, 05/07/2012, pp. 4-5.

¹⁹⁵⁰ Alain Desrosières, « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », in *Politix*, vol.VII, n°25. Premier trimestre 1994. pp. 46-58. Le jeu de mot autour de la dénomination de la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis (CASA) c'est-à-dire maison en espagnol, est emblématique de cet investissement identitaire visant à incarner ce qui ne désignait jusqu'alors qu'un parc d'activité de hautes technologies.

¹⁹⁵¹ Stéphanie Dechezelles et Maurice Olive, « Conflits de lieux, lieux de conflits. L'espace des mobilisations territoriales », Colloque CHERPA Science Po Aix, 29-30 janv. 2015.

Encadré N°58. Le logement social, une ressource clientélaire

Comme l'ont montré de nombreux travaux¹⁹⁵², le logement social fait l'objet d'une gestion clientélaire entendue comme des distributions personnalisées de ressources dans le cadre de relations durables et asymétriques¹⁹⁵³. Il s'agit ici de souligner dans cette perspective combien l'action foncière multi-niveau entreprise sous son impulsion a ouvert de nouvelles ressources aux maires de la CASA dans leur gestion du parc de logement social. La politique foncière intercommunale rend possible la production de logement social dans un contexte de marché foncier très tendu qui rendait jusqu'alors cette entreprise quasi impossible. C'est le cas notamment sur les communes du littoral et c'est ce qui explique, on l'a vu précédemment, les termes du compromis intercommunal qu'a passé avec eux Marc Daunis. Cette contrepartie a fait évoluer les positions des maires comme l'explique le maire de Valbonne à propos de celui de Villeneuve Loubet, étiqueté UMP :

« [le] Maire de Villeneuve, (...) c'est un mec intéressant, il a été conseiller régional (...) même si c'est un mec de droite, (...) il a pas mal évolué sur le logement social (...) sur le développement économique, sur le rôle de la puissance publique alors qu'il portait idéologiquement très... très... libéral »¹⁹⁵⁴.

De fait, la commune de Villeneuve Loubet qui disposait de 17% de logements sociaux en 1970 a vu son parc social s'effondrer au taux de 1% dans les années 2000 suite aux opérations de promotion immobilière à vocation résidentielles construites entre les années 1970 et 1990 dans la foulée du développement technopôlitaire de Sophia-Antipolis, tels le parc résidentiel fermé des Hauts de Vaugrenier ou encore l'ensemble Marina Baie des Anges. Cette situation de tension sur le parc de logement crée une forte pression sociale auprès des élus locaux en faveur de la construction de logements abordables comme l'explique N.I., adjoint à l'urbanisme de Villeneuve Loubet :

« (...) Le maire il reçoit tous (...) les 15 jours le samedi matin et (...) 80% de ces rendez-vous ce sont des hommes, des femmes, qui arrivent avec leurs deux gosses (...) qui demandent des logements sociaux quoi. (...) notre demande de logement social elle est là, vous comprenez, et (...) à la CASA, c'est le maire qui décide des attributions (...) vous avez les quotas de la Préfecture avec la loi DALO... Les « DALO » comme il dit « on se les fabrique », donc ce n'est même pas la peine qu'on nous les apporte. (...) On en a des « DALO » (...) donc ce sont des « DALO » de chez nous ». (...) donc il n'y pas de si vous voulez de brassage de population, donc ça reste des villeneuvois quoi, et des gens de la CASA (...) on est brutal, dans ce sens où nous on nous demande 20% et (...) le Maire a anticipé¹⁹⁵⁵ si vous voulez il a dit : « 20% ça ne suffit pas, il me faut 50% », sans doute suite aux gens qu'il reçoit et des gens qui attendent.... Sur les listes d'attente, quand vous avez 300 personnes qui attendent, bon... »¹⁹⁵⁶.

L'action foncière, en permettant de sortir des projets comme celui des Maurettes permet donc de répondre efficacement à ce besoin de logement social qui, on le constate dans cet extrait d'entretien, est une ressource rare et stratégique dans la construction du pouvoir local. Comme le rappelle cet extrait, l'attribution de logements sociaux est à la base de la relation clientélaire entre les élus et les électeurs. De ce point de vue, la politique de construction de logements sociaux est donc une politique clientélaire de redistribution de ressources à des individus et des groupes sociaux, ici de jeunes actifs présentés comme autochtones, le capital d'autochtonie apparaissant déterminant dans l'allocation de la ressource. En cascade, l'action foncière multi-niveau impulsée par Marc Daunis a donc alimenté une politique clientélaire sur les communes littorales, lui permettant de jouer le rôle d'un intercesseur auprès des élus locaux, s'assurant ainsi de leur reconnaissance.

Son investissement dans la diffusion de la politique foncière régionale sur le territoire de la CASA a donc contribué à sa légitimation politique par la construction d'un double profil d'entrepreneur de cause du Moyen-Pays Provençal et d'intercesseur néo-clientélaire. Les ressources ainsi accumulées dans ce double positionnement lui ont permis de consolider sa position politique et d'accéder à un mandat parlementaire de sénateur en 2008 à la faveur d'une division des listes de la droite locale comme il l'explique lui-même, reconnaissant que son mandat régional y avait « *très nettement* » contribué à expliquer son élection comme sénateur socialiste dans un Département structurellement dominé par la droite parlementaire. Ainsi, après avoir souligné le fait que de nombreux élus communaux dans les petites communes sont en réalité sans étiquette partisane¹⁹⁵⁷, il développe deux arguments en particulier :

¹⁹⁵² Cesare Mattina « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *Politix*, vol. XVII, n°67, 2004.

¹⁹⁵³ Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicky (dir), *Le clientélisme politiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

¹⁹⁵⁴ Entretien M.D, 05/07/2012, p. 18.

¹⁹⁵⁵ L'anticipation doit s'entendre par rapport aux nouvelles obligations issues de la loi Duflot qui a revu à la hausse les obligations en matière de logement social.

¹⁹⁵⁶ Entretien N.I/C.F, le 30/08/2012, pp. 15-16.

¹⁹⁵⁷ Compte tenu du collège des grands électeurs maraplins, M.D évalue à 140 le nombre d'élus dans ce cas puisque la totalité du groupe des élus socialistes et apparentés représentait un total de 80, la barre pour être élu sénateur étant alors à 220 voix compte tenu de la division des listes de droite, liée notamment à la défection du sénateur sortant Pierre Laffitte

« (...) On était dans un département où justement il y a eu une DTA, une révolution idéologique entre guillemets, où les (...) élus locaux ont commencé à se poser un peu des questions en matière d'aménagement, et il y a un décalage entre les questions qu'ils se posaient et (...) la mise sous tutelle, par exemple le projet de métropole que Christian Estrosi portait en ayant une métropole qui soit la totalité du Département des Alpes-Maritimes, c'est-à-dire qui ignore les spécificités rurales, ce système politique très vassalisé (...). Puis il y a un [autre] élément, qui est plus entre guillemets, une équation personnelle, avec des élus locaux qui ont vu ce que l'on a fait sur Valbonne, la manière dont on l'a fait, être capable de créer du consensus sur des questions stratégiques tout en portant des politiques et en ne se dissimulant pas »¹⁹⁵⁸.

A travers ces deux arguments l'on retrouve le profil hybride que s'est construit Marc Daunis, mêlant un rôle d'entrepreneur de cause du Moyen-Pays provençal et d'intercesseur néo-clientélaire. La construction de ce profil bicéphale a été facilitée par la position marginale qu'il occupe dans le champ politique maralpin qui lui a évité les contradictions de rôle que génère généralement ce double positionnement. Contrairement à la situation précédemment analysée de C.C, maire de Forcalquier, il peut donc concilier sans difficulté deux registres d'argumentation, l'un relevant d'une « éthique de conviction » et l'autre d'une « éthique de responsabilité »¹⁹⁵⁹, le double positionnement crédibilisant au contraire ce double discours.

Ce double rôle est particulièrement manifeste dans son investissement au service de la construction d'une capacité d'action foncière multi-niveau entendue comme la production d'une nouvelle catégorie d'action publique basée sur une coalition interterritoriale (communale, intercommunale et régionale). Reposant sur des acteurs multi positionnés, cette catégorie met en jeu d'une part, un élu consolidant sa domination politique par un profil gestionnaire et d'autre part, des techniciens s'autonomisant par une nouvelle régulation professionnelle. Au total, cette capacité foncière produit donc une légitimation croisée entre élus et techniciens.

c) Un entre-soi d'élus et de techniciens experts dépolitisant les conflits

Au-delà de cette régulation économique, la construction de la compétence foncière contribue à la fabrique d'un régime de consensus intercommunal, la catégorie foncière apparaissant comme une affaire d'élus et d'experts dépolitisant les débats sur l'aménagement et l'urbanisme.

Au préalable, précisons que la dépolitisation de la catégorie foncière ne doit pas être entendue comme un processus apolitique mais bien au contraire comme le résultat d'une lutte de classement visant à labelliser sa dimension technique pour mieux neutraliser la dimension conflictuelle des

qui avait choisi de monter sa propre liste. Ainsi par un chassé-croisé historique, celui qui avait contribué au modèle d'aménagement technopolitain du territoire de Sophia-Antipolis a été battu précisément par celui qui a bâti sa carrière politique en grande partie sur sa contestation.

¹⁹⁵⁸ Entretien M.D, 05/07/2012, pp. 14-15.

¹⁹⁵⁹ Pour reprendre les catégories de Max Weber. Max Weber, *Sur l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité*, Paris, 10/18, Plon, 1995.

politiques d'aménagement. Elle est ainsi envisagée comme un label technique ayant pour objectif d'éviter les mobilisations collectives¹⁹⁶⁰ (encadré ci-après).

Encadré N°59. La compétence foncière, une affaire d'experts

La compétence foncière est construite dans un entre-soi qui la cantonne à une affaire d'élus professionnels et d'experts techniciens du foncier élaborée sur la base d'un compromis entre élus ne remettant pas en cause les compétences communales. Cette fabrique de compromis entre un élu multi positionné du moyen pays et les maires du littoral a déjà été décrite précédemment. Par conséquent, il s'agit ici simplement de souligner combien la mise en place de cette catégorie d'action intercommunale illustre la logique mayorale des « *consensus intercommunaux* » analysée par Fabien Desage et David Gueranger¹⁹⁶¹. La compétence foncière ne fait en effet pratiquement pas l'objet de délibérations en Conseil municipal, ou intercommunal. Elle constitue une prérogative du chef de l'exécutif, qu'il soit Maire, ou Président de l'EPCI ce qui permet aux techniciens de qualifier les secteurs à enjeux fonciers par décisions unilatérales, au coup par coup. Cette concentration du pouvoir foncier au profit des maires est d'ailleurs assumée par son promoteur, Marc Daunis, qui défend les prérogatives communales et la nécessité d'un consensus intercommunal respectueux des prérogatives des maires, notamment en matière d'urbanisme :

« On a passé trois deals fondamentaux, le premier c'est le respect du suffrage universel de la commune, c'est-à-dire le consensus, qui était aussi une protection pour nous politiquement pour un certain nombre de choses ».

*« (...) c'était une nécessité absolue [de faire un PLU communal], moi je crois à la nécessité de la contractualisation, or quand le rapport est très déséquilibré, c'est comme dans les rapports patron-salarié hein, quand le rapport est trop déséquilibré il n'y a plus de négociation »*¹⁹⁶².

Le respect du pouvoir mayoral face au pouvoir du président de l'agglomération est donc revendiqué comme une condition d'émergence d'une négociation intercommunale et d'un compromis qu'il légitime par référence à la négociation sociale entre patronat et syndicat. Cette montée en généralité est cependant peu appropriée au cas d'espèce caractérisé par sa situation multi positionnée qui lui permet de traiter d'égal à égal avec le Maire de la ville centre d'Antibes qui dirige l'agglomération. Au contraire, Marc Daunis dispose d'un profil d'élu gestionnaire, socialisé aux pratiques de l'économie mixte. Son entreprise de développement d'une compétence foncière dans le cadre de son mandat de vice-Président à l'aménagement de la CASA va lui permettre de créer une scène de régulation des compétences en matière d'aménagement permettant aux maires de distinguer ce qui relève du niveau communal et intercommunal et d'ajuster les documents de planification et de programmation (SCOT, PLU, PLH) en fonction de ce qui apparaît comme le véritable document de référence : la stratégie foncière Région-CASA.

L'importance de la stratégie foncière souligne la dimension experte de cette catégorie foncière liée au déploiement de nouveaux savoirs et savoir-faire. La fabrique de la compétence foncière est donc une affaire de techniciens pour au moins deux raisons que nous avons précédemment développées. D'abord, parce qu'en amont elle est issue d'un travail de classement issu de la mobilisation d'un savoir spécifique, les études foncières, qui détermine l'éligibilité des secteurs d'intervention fonciers. Ensuite, parce qu'en aval sa mise en œuvre est déléguée à une bureaucratie technique de niveau régional qui redéfinit les frontières des compétences institutionnelles. Au total, la compétence foncière déplace donc les savoir-faire des techniciens fonciers dont le champ d'action s'élargit en même temps qu'ils s'autonomisent.

Cet état de fait amène à s'interroger sur le caractère déconflictualisant de cette catégorie d'action publique qui contribue à rendre invisibles les controverses en matière d'aménagement et d'urbanisme (encadré ci-dessous).

Encadré N°60. Le foncier, une catégorie d'aménagement discrète

La construction d'une catégorie foncière se produit au travers de l'institutionnalisation d'une scène de négociation élitaires associant des élus membres d'exécutifs, des techniciens disposant d'une large autonomie d'action ainsi que des bénéficiaires de premier rang privés ou parapublics (promoteurs et bailleurs). Ce triangle de négociation fermé laisse de côté toute procédure ouverte de consultation, ou de concertation qui sont pourtant souvent l'apanage des politiques d'aménagement. Cette différence est revendiquée par le directeur de l'aménagement de la CASA S.B, qui le justifie par la nécessité d'une instrumentation discrète¹⁹⁶³ :

« On en a beaucoup parlé dans des milieux experts, sur les territoires (...) mais il faut que l'on soit un petit peu discret (...) ...pour moi ce n'est pas quelque chose à médiatiser. (...) quand on veut essayer de freiner les promoteurs, de freiner les prix, un certain nombre

¹⁹⁶⁰ Nous reprenons ici à notre compte les réflexions issues de la Section Thématique 42 du congrès 2013 de l'AFSP et intitulée « La 'dépolitisation' : registres, processus et interprétations ».

¹⁹⁶¹ Fabien Desage et David Gueranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

¹⁹⁶² Entretien M.D, 05/07/2012, p. 11 et p. 17.

¹⁹⁶³ Voir sur ce point Philippe Bezes, « Rationalisations salariales dans l'administration française » in Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2007.

P. Bezes, in *Gouverner par les instruments*.

d'actions (...) on ne va pas mettre dans la presse : 'Attention, la CASA va acheter... de toute façon préemptera votre terrain quoi' (...) on n'est pas sous des régimes... [communistes] ».

La catégorie foncière s'apparente ainsi à une politique d'aménagement discrète traduisant le changement de « référentiel » des politiques d'aménagement. Il ne s'agit plus d'afficher une ambition interventionniste face aux propriétaires et promoteurs privés mais d'intervenir sur le marché foncier le plus discrètement possible à l'image de la main invisible d'Adam Smith¹⁹⁶⁴. Cette intervention doit cependant être entourée selon S.B d'un certain secret car elle repose sur une asymétrie d'information. Le caractère stratégique de cette information foncière explique que la cartographie fine des zones à enjeux réalisée dans le cadre de la stratégie foncière ne se retrouve pas dans leurs documents de planification comme le SCOT comme le revendique S.B :

« Quand on a travaillé sur la stratégie foncière et après sur le SCOT, ce que je ne voulais surtout pas c'est que certaines cartes sortent dans la mesure où vous donnez ça à un promoteur il vous donne le pion, il prend de l'avance sur vous, tous les secteurs qu'on avait identifiés sur lesquels on souhaitait intervenir, densifier, développer, vous lui donnez ça, vous lui faites son travail de fond et puis il va vous doubler avec des moyens plus forts... (...) il y a un enjeu économique donc ça nécessite une habileté (...) une certaine précaution dans la démarche. Ça ne se clairot pas pour moi la politique foncière parce que c'est le meilleur moyen de rater quelque chose. Parce que, quand vous travaillez un terrain avec un propriétaire si un promoteur passe derrière vous et fait une plus-value (...) s'il ne l'avait pas su vous auriez été plus tranquille quoi... »¹⁹⁶⁵.

Cette prudence stratégique souligne tout d'abord la difficulté d'établir des relations de confiance durable avec les promoteurs qui sont en compétition avec le service foncier de la CASA dans l'acquisition de terrains des propriétaires. Elle souligne ensuite combien l'action foncière est une catégorie discrète qui permet d'éviter et de contourner la mise en débat des questions d'urbanisme et d'aménagement en vidant les documents de planification de leur contenu spatial. Cette stratégie d'évitement est d'ailleurs critiquée par les techniciens du service foncier, urbanisme et habitat de la Région qui relève la différence de logique cartographique entre la stratégie foncière et le SCOT de la CASA :

« On a eu un gros regret, c'est que tout ce travail qui a été fait par Tertia qui était très pointu on ne l'a pas retrouvé dans le SCOT, sachant que le SCOT de la CASA c'est exactement à l'échelle de l'agglomération (...) en fait dans le cadre du SCOT, soi-disant pour respecter les textes de loi et surtout pour ne pas aller trop loin dans l'entêtement des PLU, ils n'ont pas souhaité aller finement dans les enjeux sur les sites qu'ils avaient pourtant repérés dans le cadre de l'étude de stratégie foncière »¹⁹⁶⁶.

Ainsi, si l'action foncière est une action discrète, ce n'est pas seulement pour des raisons économiques mais aussi politiques visant à préserver le compromis intercommunal.

Stratégie économique et politique convergent donc afin d'éviter de mettre en débat les choix intercommunaux en matière d'aménagement et d'urbanisme et de les confiner à l'arène consensuelle du foncier constitué de techniciens experts et de professionnels de la politique. De ce point de vue, la compétence foncière est donc une catégorie d'aménagement discrète traduisant une préférence pour la coordination intersectorielle au détriment de la participation citoyenne. Cette catégorie se fabrique dans un entre-soi consensuel de techniciens experts et de professionnels de la politique.

Cette coalition entre des techniciens experts du foncier et un élu gestionnaire est au cœur d'un système d'échange de ressources construisant un régime d'action foncière intercommunal qui se déploie dans les interstices des blocs de compétences¹⁹⁶⁷ et qui associe Région et Agglomération au détriment du Département. Ce nouveau régime d'action foncière peut en effet être analysé comme un processus de « recombinaison institutionnelle »¹⁹⁶⁸ entendu comme une redéfinition des liens entre institutions au sein d'une configuration, lié notamment aux stratégies des acteurs pour mobiliser et accroître leur pouvoir. Ce régime d'action foncière combine des régulations professionnelles (redéfinition des métiers foncier), économiques (institutionnalisation d'une économie mixte), politiques (consolidation du leadership d'un

¹⁹⁶⁴ Adam Smith, *De la richesse des nations*, Garnier Flammarion, Paris, 1999.

¹⁹⁶⁵ Entretien S.B/G.D, 06/07/2012, pp. 79-80.

¹⁹⁶⁶ Entretien S.H, 17/02/2012, pp. 1-2.

¹⁹⁶⁷ La compétence foncière n'étant, rappelons-le, prévue par aucun textes en vigueur et étant le résultat d'une construction des acteurs entre des catégories juridiques différentes (urbanisme et aménagement).

¹⁹⁶⁸ Nous empruntons cette notion à Robert Boyer in Robert Boyer, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », in *Association recherche et régulation, L'Année de la régulation* n° 7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003, pp. 167-203.

élu multi positionné) distinctes au départ mais qui constituent *in fine* les diverses dimensions d'une régulation multifactorielle¹⁹⁶⁹. Cette recombinaison fabrique un compromis intercommunal entre les communes du littoral et du Moyen Pays Provençal passant par la prise de distance vis-à-vis du Département et des élites économiques niçoises (CCI Nice Côte d'Azur), et la construction d'une nouvelle alliance avec la Région. C'est cette recombinaison qui permet à la CASA de construire une capacité d'action foncière à l'origine de la légitimation croisée d'élus professionnels et de techniciens fonciers et de l'institutionnalisation d'une économie mixte au prix d'une dépolitisation des politiques d'aménagement et d'urbanisme.

Section 2. Régime d'action foncière néo-clientélaire et pouvoir notabiliaire : l'exemple du Val de Durance

Axe Nord-Est/Sud-Ouest structurant d'une région caractérisée par sa dualité alpine et maritime, le Val de Durance est un espace privilégié de desserrement de l'urbanisation de la métropole aixoise et marseillaise depuis les années 1990. Bien que marqué par une croissance démographique soutenue (+8% entre 1999 et 2005)¹⁹⁷⁰ et d'importantes migrations résidentielles et alternantes, il demeure cependant un territoire de culture rurale : parmi les 186 communes qui le composent, plus des deux tiers avaient moins de 1 000 habitants en 1999¹⁹⁷¹. Par conséquent, il apparaît comme un espace rural dynamique¹⁹⁷² en transformation, combinant économie mono-industrielle¹⁹⁷³ et résidentielle¹⁹⁷⁴.

C'est ce dernier type de régulation économique qui domine dans les communes investiguées dans cette section. Dans cette configuration de commune à économie résidentielle, l'appropriation de la terre et sa transformation est un enjeu fondamental, la plus-value foncière tirée de la vente de terrains agricoles en terrains à bâtir étant l'un des moteurs de ce développement. Ces dynamiques ont été renforcées au début des années 2000 par l'implantation d'un projet scientifique et industrielle d'envergure internationale, le

¹⁹⁶⁹ Jacques Commaille et Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », in Jacques Commaille, Jobert et Commaille, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, collection Droit et société, 1998

¹⁹⁷⁰ INSEE PACA, « Val de Durance : éléments de cadrage démographique et économique », *Sud INSEE*, Septembre 2008. Précisions que le périmètre du Val de Durance est une construction territoriale qui a fait l'objet d'âpres débats comme nous le verrons. Nous entendons ici le périmètre large retenu par l'INSEE pour réaliser son portrait statistique en 2008 qui correspond à celui retenu *in fine* par la Région pour sa politique d'aménagement du territoire.

¹⁹⁷¹ INSEE PACA, « Val de Durance : éléments de cadrage démographique et économique », *Sud INSEE*, sept. 2008.

¹⁹⁷² INSEE PACA, « Des territoires ruraux peuplés mais dynamiques », *INSEE Analyse*, n°22, sept. 2015.

¹⁹⁷³ Pierre Fournier, Cesare Mattina, « Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'Etat dans les territoires mono-industriels à risques », *Sciences de la société*, n°90, Presses du Mirail, Toulouse, 2014.

¹⁹⁷⁴ Cette analyse est développée par Laurent Davezie : « Ce sont les revenus -dits « basiques »- qui viennent irriguer les territoires et qui insufflent leur développement : il s'agit de la contrepartie des biens et services produits localement et vendus à l'extérieur, des salaires de fonctionnaires, des prestations sociales, des dépenses de tourisme... etc. Dans un deuxième temps, c'est la circulation interne des revenus dans les territoires qui permet le développement des emplois « domestiques » par le jeu de multiplicateurs d'emploi et de revenu. (...) « L'économie résidentielle » désigne, dans ce modèle, l'offre territoriale vis-à-vis d'agents résidents inactifs sur le territoire : retraités, touristes, actifs employés ailleurs (« navetteurs ») », in Laurent Davezie, *L'économie résidentielle dans la région Provence-Côte d'Azur*, mars 2010. Dans le type d'économie résidentielle du Val de Durance, il s'agit d'une économie résidentielle de proximité reposant sur la consommation de revenus d'actifs pendulaires travaillant en ville et résidant dans ces espaces périphériques qui ne sont plus vraiment la campagne. Ce nouveau front urbain est caractérisé par une consommation importante de sols agricoles qui font l'objet d'une artificialisation accélérée.

projet ITER. Les commentateurs locaux et nationaux anticipent alors des retombées économiques et sociales importantes pour le territoire qui fait l'objet d'une intense spéculation foncière. C'est dans ce contexte que l'Etat et la Région mandatent en 2003 l'EPF PACA pour engager une action de maîtrise foncière de grande envergure sur cet espace décrit par les documents d'aménagement régionaux comme un « *territoire à enjeux* »¹⁹⁷⁵.

L'objectif de cette section est de revenir sur ce projet en s'intéressant au processus de détournement de ce programme régional de maîtrise foncière par les acteurs locaux et régionaux chargés de sa mise en œuvre. L'on fait ici l'hypothèse que cette réinterprétation doit être perçue comme la résistance de la configuration d'échange politique néoclientélaire analysée dans le second chapitre et actualisée ici au travers la notion de régime néoclientélaire. Cette évolution sémantique ne doit pas être interprétée comme un changement de grille d'analyse mais bien comme une mutation des règles d'échange politique élargies et mises en forme à travers la multiplication de politiques régionales contractuelles. Combinant redistribution clientélaire et transformation des pratiques d'intermédiation, cette action foncière territorialisée est une politique distributive¹⁹⁷⁶ témoignant certes de l'influence des coalitions de croissance de l'économie résidentielle mais également du renouvellement des formes notabiliaires de leadership auxquelles elles contribuent puissamment.

Dans cette perspective, l'on reviendra d'abord sur le détournement de ce projet d'aménagement régional¹⁹⁷⁷ à l'épreuve d'un régime d'action foncière néoclientélaire que l'on caractérisera ensuite.

1. Le détournement local d'un projet régional d'aménagement et de maîtrise foncière (2003-2012)

L'installation du projet ITER à Cadarache va constituer une opportunité pour les aménageurs régionaux, leur permettant d'une part, de légitimer une agence foncière régionale à la gouvernance contestée et d'autre part, d'étendre leur champ d'action sur un territoire faiblement intégré et outillé et confronté à de fortes dynamiques de développement. Toutefois, ce projet de maîtrise foncière et d'aménagement régional ambitieux va se heurter aux configurations de l'échange politique régional, au désengagement de l'Etat aménageur et à l'opportunisme des élus locaux qui vont *in fine* le détourner de son ambition initiale.

¹⁹⁷⁵ C'est ainsi que l'identifie le SRADT de 2006.

¹⁹⁷⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2009, p. 11.

¹⁹⁷⁷ L'on entend ici le terme de détournement dans le sens utilisé par Jean-Pierre Le Bourhis, Pierre Lascoumes, « Les résistances aux instruments de gouvernement », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 507.

1.1. Développement régional et politique foncière : les ambitions du projet ITER (2003-2006)

L'implantation du projet scientifique et industriel d'ITER va donner à l'Etat et à la Région l'occasion de mandater l'EPF afin de mener une politique foncière volontariste déployant un dispositif de maîtrise foncière à grande échelle.

a) Le retour du couple Etat/industrie dans l'aménagement du territoire de la moyenne Durance

En 2003, la candidature de la France pour l'implantation du projet ITER à Cadarache est en compétition avec deux autres sites dans le monde et devient une cause nationale engageant l'excellence de la filière nucléaire française. Cette situation justifie l'intervention des services de l'Etat dans l'aménagement de la vallée de la moyenne Durance afin d'offrir aux équipes de scientifiques et de techniciens les meilleurs conditions d'accueil possible, notamment en matière d'habitat.

La vallée de la moyenne Durance renoue alors avec son passé industriel marqué par le poids de la mono-industrie de Sisteron à Cadarache en passant par Saint-Auban. A Cadarache, cet héritage industriel s'enracine dans l'après guerre et surtout dans le contexte historique de la guerre froide puisque le projet industriel implanté en 1959 doit permettre la mise au point de sous-marins nucléaires. Comme le rappellent Fournier et Mattina, c'est le début de l'engagement du couple Etat/industrie dans l'aménagement du territoire du Val de Durance « *dans trois domaines fondamentaux de la régulation territoriale : les infrastructures logistiques prises en charge par l'Etat, venant appuyer les améliorations productives des industries par les externalités positives qu'elles procurent ; les équipements collectifs mis en place à la fois par les industries (cités ouvrières, infrastructures sportives et de loisir) et par les services de l'Etat (écoles, santé) pour l'accueil et la fixation de la main-d'œuvre ; le droit pour les industries de profiter d'assouplissements des dispositions réglementaires en matière de rejets et de pollution au détriment de l'environnement* »¹⁹⁷⁸. Si les années 1980-1990 enregistrent le désengagement progressif des industries de l'organisation des sociabilités locales et de l'aménagement des territoires environnants, elles marquent un recul progressif de l'Etat dans la programmation en matière de développement socio-économique. Au début des années 1990 le centre de Cadarache est menacé de fermeture et n'y échappe que grâce à l'arrivée dans les années 2000 de grandes installations au premier rang desquelles la nouvelle installation de recherche sur la fusion thermonucléaire baptisée ITER (encadré ci-dessous).

¹⁹⁷⁸ Pierre Fournier, Cesare Mattina, « Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'Etat dans les territoires mono-industriels à risques », *Sciences de la société*, n°90, Presses du Mirail, Toulouse, 2014.

Encadré N°61. ITER, un programme scientifique et technologique international sur la fusion nucléaire

ITER est un partenariat scientifique international qui doit démontrer la faisabilité scientifique et technologique de l'énergie nucléaire de fusion, et ouvrir ainsi la voie à son exploitation industrielle et commerciale.

C'est lors du Sommet de Genève, en novembre 1985 que Mikhaïl Gorbatchev propose de réaliser un programme international pour construire la prochaine génération de tokamak. L'Union soviétique travaillait depuis plusieurs années sur ce type de réacteur exploitant la fusion nucléaire, phénomène qui existe en permanence au sein des étoiles. En octobre 1986, les Etats-Unis, l'Europe et le Japon acceptent de rejoindre l'Union soviétique au sein de ce projet. C'est ainsi qu'il a été décidé de créer le programme ITER – « le chemin » en latin – placé sous l'autorité de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Les premiers pays signataires de l'accord, l'Union soviétique, les Etats-Unis, l'Union européenne (via Euratom) et le Japon, furent rejoints par la République populaire de Chine et la République de Corée en 2003, puis par l'Inde en 2005. Ensemble, ces sept nations ou groupes de nations revendiquent plus de la moitié de la population mondiale.

Les études de conception du programme de fusion ont débuté il y a vingt ans, en 1988. Après plusieurs phases de travail, la conception définitive d'ITER a été ratifiée par les membres en 2001. De nouvelles négociations ont ensuite abouti au Joint Implementation Agreement, un accord qui définit en détail les phases de construction, d'exploitation et de démantèlement d'ITER, ainsi que les aspects financiers, organisationnels et humains. Les sept Membres du programme fournissent les principaux éléments de la machine à ITER Organisation sous forme de contribution « en nature ». Dans cette perspective, chaque partenaire a créé une « agence domestique » qui gère les contrats industriels. Les Membres d'ITER sont convenus de participer, ensemble, à tous les aspects du programme : recherche scientifique, approvisionnement, financement, ressources humaines, etc. afin que chacun d'eux puisse disposer, à terme, du savoir-faire nécessaire pour construire sa propre centrale de fusion.

Le choix de l'implantation d'ITER a fait l'objet d'une longue procédure qui a abouti le 28 juin 2005. Ce jour-là, les hauts représentants des Membres d'ITER se sont réunis à Moscou pour valider, à l'unanimité, le site proposé par l'Union européenne : c'est à Cadarache, près d'Aix-en-Provence, (Bouches-du-Rhône), que serait construite l'installation ITER. L'Accord ITER a été officiellement signé le 21 novembre 2006 par les ministres des sept membres d'ITER réunis au palais de l'Élysée, à Paris, en présence du Président français Jacques Chirac et du Président de la Commission européenne José Manuel Durao Barroso. L'Accord a donné lieu à la création d'une entité juridique internationale chargée de la construction, de l'exploitation et du démantèlement ultérieur d'ITER. L'Accord ITER est entré en vigueur le 24 octobre 2007, après ratification par l'ensemble des Membres, donnant officiellement naissance à l'ITER Organization.

L'implantation d'ITER dans le Val de Durance est donc un enjeu majeur pour les services de l'Etat qui se mobilise au côté du Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) pour conforter le dossier de candidature par une action volontariste en matière d'aménagement, renouant ainsi avec l'héritage interventionniste du couple Etat/industrie dans le Val de Durance. De fait le site de Cadarache présentait de nombreux atouts mais la Commission Internationale chargée de retenir le site avait pointé une faiblesse dans ce dossier de candidature : le coût prohibitif de l'immobilier. Pour tenter de remédier à cette situation, le Préfet de Région Christian Frémont a invité l'EPF PACA aux travaux du groupe de travail « Aménagement-Logement-Foncier » qui réunissait autour du Préfet, les services de l'Etat, de la Région et du CEA comme l'explique PLS, Directeur Général de l'EPF PACA à l'époque :

« ITER était en concurrence avec le Japon et avec Valence (...) Et le Préfet, Christian Frémont, nous avait fait remonter l'information comme quoi on risquait de perdre la bagarre contre Valence déjà à l'échelle européenne, et peut-être le Japon, parce qu'on avait des terrains trop chers. Et donc les Chinois ne resteraient pas en France. (...) qu'est-ce qu'on peut faire pour leur montrer qu'on a du répondant ? Et quand on voit la campagne autour... il n'y avait rien, aucun projet, rien. Aucune réflexion sur l'accueil, rien. Et comme il fallait répondre en trois mois, évidemment en trois mois on ne peut pas bâtir un projet de territoire. Alors j'avais dit à Frémont : 'Mais écoutez, si la question c'est le prix, c'est uniquement le prix, mettons en place un outil qui est la ZAD'. Pour dire on met en place un outil de préemption pour calmer le jeu. Alors branle-bas de combat, la ZAD mais qu'est-ce que c'est ? »¹⁹⁷⁹.

¹⁹⁷⁹ Entretien P-L.S, 22/02/2012, p. 16.

L'EPF profite alors de l'opportunité procédurale du groupe de travail préfectoral pour introduire des instruments de maîtrise foncière peu usités alors en région : la zone d'aménagement différé (encadré ci-après).

Encadré N°62. La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est un secteur où une collectivité publique (Etat, Région, Département, Commune), un établissement public ou un concessionnaire d'une opération d'aménagement, dispose pour une durée de 14 ans (6 ans renouvelable depuis la loi du 3 juin 2010) d'un droit de préemption sur toutes les ventes d'immeubles lui permettant d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation. Contrairement au droit de préemption urbain dont le champ d'application est limité aux communes disposant d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols (POS), la ZAD peut être instaurée dans n'importe quelle commune.

Dès sa création en 1962, l'outil ZAD a été conçu dans l'optique de préparer des opérations d'aménagement sur le long terme, afin d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières. Comme le rappelle le rapport du GRIDAUH sur la modernisation des outils de l'action foncière, cette finalité anti- spéculative n'est pas exprimée par la loi mais constitue pour Pierre Sudreau, Ministre de la Construction porteur du projet, la principale justification de la réforme. Deux moyens puissants assurent à l'origine l'efficacité anti- spéculative de cet instrument :

- la date de référence : l'usage du bien, constituant un élément déterminant pour la détermination de la valeur du bien, est apprécié un an avant la création de la ZAD ; compte de la durée de cette dernière – initialement 8 ans, 14 ans à partir de 1971 –, on mesure la rigueur de cette disposition qui gèle l'évolution du marché foncier dans les zones destinées à des aménagements lourds ;
- la possibilité, pour ne pas être pris de vitesse par la spéculation, de créer un périmètre provisoire de ZAD (pré-ZAD).

La portée de cet outil a été cependant atténuée par la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui réduit à 6 ans (certes renouvelable) sa durée de vie et écorne ainsi la fonction régulatrice de la ZAD. En effet, la durée initiale de 14 ans permettait de repousser loin dans le temps (d'où le terme « différé ») la mise en œuvre concrète du projet, et donc de limiter les phénomènes d'anticipation qui ne manquent pas d'émerger lorsqu'un projet n'est pas bien défini. Ce changement important du régime de la ZAD est destiné à mieux garantir les droits des propriétaires visés par une décision de préemption. La fixation du prix en fonction d'une situation remontant jusqu'à 14 ans a été considérée comme présentant un décalage potentiel trop important par rapport à la réalité, notamment en raison de la plus-value potentielle sur cette durée (en référence notamment à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme du 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c. France*, req. n°48161/99). Comme le Conseil d'Etat au début du XX^e siècle, la juridiction européenne fait donc aujourd'hui une interprétation libérale des textes qui limitent la régulation foncière publique.

Si cette réflexion commence au sein de l'EPF dès 2003, elle ne débouche finalement qu'en décembre 2004 alors que le choix du site d'implantation d'ITER entre dans sa phase finale de négociation¹⁹⁸⁰ et qu'une intense activité d'expertise est engagée. Plusieurs expertises sur l'impact du projet ITER ont alors été commandées et produites concurremment par les services de l'Etat et par l'Agence d'urbanisme du pays d'Aix pour le compte de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix¹⁹⁸¹. Le CETE Méditerranée missionné par la Direction Régionale de l'Equipement PACA a joué un rôle déterminant en identifiant dans son rapport final en novembre 2003 près de 2 500 ha de disponibilités foncières pour la construction qui permettraient d'accueillir un minimum de 9 000 logements dans un scénario de faibles densités soit, compte tenu du rythme de production de logement du territoire, plus de 5 500 logements supplémentaires à l'échéance de 5 ans. L'EPF va s'appuyer sur cette expertise pour travailler dès avril 2003 sur un scénario d'impact du projet ITER identique à celui du CETE. Les notes internes de l'agence foncière évoquent un potentiel de création de 1 000 emplois directs (600 emplois directs permanents et 400 emplois directs temporaires) et 4 000 emplois indirects correspondant à autant de

¹⁹⁸⁰ C'est à Moscou le 28 juin 2005 qu'a été signée la déclaration commune de tous les membres du programme ITER désignant Cadarache comme le site de construction du réacteur nucléaire.

¹⁹⁸¹ Une note interne au service foncier de la Région en date du 25/11/2004 fait état « d'une exploration d'expertise conduite simultanément, et avec quelques rivalités par l'AUPA puis le CETE. Un désaccord fort existe à notre sens avec la CAPA et l'AUPA, qui estiment que le marché régulera facilement l'arrivée de ces populations nouvelles et que des mesures de contrôle amont de la dérive prévisible des coûts du foncier ne sont pas nécessaires », ITER, Point d'étape 25/11/2004, in archives privées.

logements supplémentaires à produire, soit 5 000 logements. Cette expertise est diffusée auprès des maires des communes les plus proches du site de Cadarache afin de les enrôler dans le projet : pendant un an et demi les services de l'EPF rencontrent les 20 maires des communes alentour afin d'identifier 2 200 hectares destinés à être zados.

Toutefois, à l'approche de la phase finale de négociation du site ITER, les dirigeants de l'EPF proposent d'éviter la procédure de consultation formelle avec les communes en ayant recours à une procédure de ZAD provisoires (dites pré-ZAD) dans laquelle l'EPF serait titulaire du droit de préemption pendant une durée limitée à deux ans (voir encadré ci-après).

Encadré N°63. Le contournement des règles de l'urbanisme municipal

Conformément au décret de création de l'EPF, dans le cadre de la procédure de la ZAD, l'EPF PACA peut être titulaire d'un droit de préemption, à la demande du Préfet de région, qui lui permet d'exercer un pouvoir de police des prix immobiliers. C'est cette possibilité que saisissent les techniciens de l'EPF en s'inspirant des pratiques utilisées en région parisienne notamment au sein de l'AFTRP¹⁹⁸². L'expertise du Ministère de l'Équipement est sollicitée et des agents de l'EPF sont envoyés en formation à l'AFTRP :

« J'ai passé deux ou trois jours à l'AFTRP, l'Agence foncière et technique de la région parisienne, donc avec des gens qui ont bien l'habitude de faire des ZAD en région parisienne (...) [où] les politiques que ce soient foncières ou d'aménagement sont très connues et très fortes »¹⁹⁸³.

C'est donc une action foncière très largement unilatérale vis-à-vis des communes que décide le conseil d'administration de l'EPF en date du 3 décembre 2004 en demandant le bénéfice du droit de préemption pour des pré-ZAD dont les périmètres sont définis en juin et juillet 2005 par les Préfets de Département, une fois la décision d'accueil d'ITER à Cadarache acquise. Comme le relève J-M.R, technicienne au sein du service foncier de la Région à cette époque :

« (...) L'EPF est allé voir chaque commune, chaque Maire, pour faire la promotion du projet (...) C'était une décision presque unilatérale, enfin, à la limite, mais qui ensuite a été vendue en fait aux communes »¹⁹⁸⁴.

Cette action foncière est donc d'inspiration très régalienne. Elle donne lieu à une importante intervention foncière réglementaire dans les 23 communes du Val de Durance puisque 2 200 hectares sont pré-zados par les Préfets des départements et que l'EPF a assuré une veille foncière active pendant 2 ans en préemptant dans 16% des cas, ce qui est un niveau de préemption relativement important. Ce mode d'action régalien et interventionniste vis-à-vis du pouvoir des communes n'est pas sans rappeler celle du « coup d'État »¹⁹⁸⁵ dont parle Jean-Gustave Padioleau à propos des grands projets d'aménagement du type Fos-sur-Mer dans les années 1970. De fait, la référence à ces projets est présente dans l'inspiration des discours et des notes de travail à la Région et à l'EPF. Ainsi, une note interne à la Région en date du 25/11/2004 envisage la possibilité de créer une nouvelle centralité de type « ville nouvelle »¹⁹⁸⁶ en s'appuyant sur un document de travail de l'EPF en date du 3 décembre 2004. De même, le directeur général de l'EPF PACA fait référence aux programmes des villes nouvelles pour qualifier la situation régionale :

« Je fais parfois le parallèle entre la problématique de la Région parisienne dans les années 1960 et celle que l'on connaît aujourd'hui en PACA. Dans les années 1960, l'agglomération parisienne se développait en tâche d'huile (...) en tentacules le long des routes nationales. Lorsque en 62, on a bâti le schéma de la Région parisienne avec Delouvrier à la tête du district – il n'y avait pas encore de Région – il a bâti un schéma d'aménagement dont l'idée était de polariser au lieu de le faire en tâche d'huile, pour faire des économies en termes de transports et de grands équipements. D'où l'idée des villes nouvelles »¹⁹⁸⁷.

Pourtant, si le projet de maîtrise foncière du Val de Durance présente un certain nombre de similitudes avec les programmes d'aménagement régional des années 1960 (usage d'une expertise prospective étatique, recours régalien à des instruments fonciers réglementaires, réflexions autour

¹⁹⁸² Le parcours de P-L.S explique sans doute le recours privilégié à cet outil : avant d'être Directeur Général de l'EPF PACA, P-L.S était Directeur Général Adjoint de l'AFTRP qui a une forte expertise en matière de ZAD. Il a donc importé cet instrument d'action publique en région PACA où, aux dires des acteurs, il était tombé en désuétude depuis la décentralisation.

¹⁹⁸³ Entretien C.P., 20/07/2012, p. 5.

¹⁹⁸⁴ Entretien J-M.R., 17/02/2012, p. 8.

¹⁹⁸⁵ Jean-Gustave Padioleau, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Philippe Bezes, *L'action publique volontariste*, L'Harmattan, Paris, 1993.

¹⁹⁸⁶ ITER, Point d'étape, 25/11/2004, in archives privées.

¹⁹⁸⁷ Compte rendu de la réunion groupe de travail CRIES « Habitat, bâti, foncier et mutations territoriales » du 30 juin 2004, intervention de P-L.S., in Archives régionales.

d'une ville nouvelle), la situation de l'EPF PACA est profondément différente. Intervenant dans un contexte post-décentralisation, il doit faire face en 2004 à une crise de gouvernance au sein de son conseil d'administration où, comme nous l'avons vu précédemment, sa légitimité est contestée par les élus départementaux. C'est à la lumière de ce contexte que doit être interprétée cette action foncière volontariste qui doit s'analyser comme une stratégie de légitimation.

b) Une opportunité de maîtrise foncière d'un espace en fort développement

Les dirigeants de l'EPF PACA vont se saisir d'ITER comme une opportunité stratégique afin de déployer leur action foncière sur un territoire soumis à une forte spéculation foncière.

A la faveur du désenclavement du territoire et du triomphe de « *l'idéologie pavillonnaire* », la vallée de la moyenne Durance s'est en effet progressivement spécialisée dans une économie résidentielle reposant sur les déplacements domicile-travail (encadré ci-contre).

Encadré N°64. Le Val de Durance, un système d'économie résidentielle en forte croissance

L'évolution vers une économie résidentielle s'est faite progressivement sous l'influence du désenclavement et du triomphe du modèle pavillonnaire, déstabilisant le système foncier local. Comme le montrent les travaux de René Livet¹⁹⁸⁸ sur la structure foncière en Basse Provence, la configuration foncière en moyenne Durance au milieu des années 1980 répond encore à un schéma classique des espaces méditerranéens c'est-à-dire qu'un nombre limité de grands propriétaires fonciers moteurs de l'économie agricoles (culture céréalière)¹⁹⁸⁹ s'oppose à une multitude de petits propriétaires, fondement de la classe moyenne et de la sociabilité villageoise étudiée par Maurice Agulhon¹⁹⁹⁰.

Toutefois, à partir des années 1960 cette strate d'économie « *provençalo-provençale* » est déstabilisée par une nouvelle strate « *d'économie résidentielle* »¹⁹⁹¹ : l'arrivée de propriétaires résidents va modifier radicalement les rapports de force en dessinant les contours d'un nouveau système foncier local spécialisé dans l'accueil de résidences principales. Les terrains jusque là à faible valeur foncière « *petites maisons, terres peu productives, espaces boisés ou espaces de garrigues* »¹⁹⁹² vont prendre de la valeur. Ces terrains, situés alors à une heure de route de l'agglomération marseillaise, vont permettre la naissance de migrations pendulaires comme le note un travail de recherche réalisée par en 1985 Isabelle Gabrielle qui souligne par ailleurs l'accélération du phénomène sous l'effet du désenclavement autoroutier :

« *De nombreuses résidences de loisir, de nombreux terrains jusque là ignorés de leur propriétaires sont devenus de ce fait et face à un coût croissant du foncier à proximité des villes, de nouveaux lieux de résidences principales* »¹⁹⁹³.

« (...) *La multiplication, le développement des lotissements pavillonnaires ou de petits immeubles sont la preuve d'une attirance qui ne cesse de s'accroître pour ces espaces. Pertuis, Peyrolles comme Manosque multiplient les nouvelles constructions en se servant de l'autoroute comme point d'appui. Le meilleur exemple n'est-il pas le lotissement des Asphodèles (...) son promoteur fonde sa publicité sur les nouveaux échanges obtenus grâce à la nouvelle voie (...) sa clientèle est essentiellement constituée de personnes travaillant à l'extérieur de la commune* »¹⁹⁹⁴.

Comme à Pourrières, cette évolution résidentielle est donc accélérée par l'arrivée de l'autoroute dans les années 80 avec la construction de l'A51¹⁹⁹⁵. Cette évolution consacre le triomphe de « *l'idéologie pavillonnaire* »¹⁹⁹⁶, l'habitat pavillonnaire étant produit sous le

¹⁹⁸⁸ René Livet, *Habitat rural et structures agraires en Basse Provence*, Ophrys, Aix, 1962.

¹⁹⁸⁹ C'est ce que l'on retrouve dans la moyenne Durance puisque d'après Isabelle Gabrielle en 1985 « à Meyrargues, 47% de la propriété individuelle en superficie est supérieure à 50 ha ; à Saint-Paul les Durance ce taux s'élève à 50% pour atteindre 53% dans la commune de Jouques. Mais si elles sont étendues en surface, ces propriétés sont rares en nombre puisqu'elles regroupent seulement 1% du nombre total des propriétés individuelles », in « Les problèmes fonciers et immobiliers dans la vallée de la Durance, leur évolution avec la progression de l'autoroute », Mémoire de Maîtrise sous la direction de Maurice Wolkowitsch, Université d'Aix-Marseille II, Institut de géographie, 1985-1986.

¹⁹⁹⁰ Maurice Agulhon, *La République au village*, Plon, Paris, 1970.

¹⁹⁹¹ Jacques Garnier, Conférence introductive / Deuxième journée du colloque « *Cultures régionales, développement économique. Des ressources territoriales pour les économies régionales* » Euromed Management / Kedje / Marseille, 30-31 mai 2013.

¹⁹⁹² Isabelle Gabrielle, *op.cit.*, p. 6.

¹⁹⁹³ Isabelle Gabrielle, *op.cit.*, p. 7.

¹⁹⁹⁴ Isabelle Gabrielle, *op.cit.*, p. 42.

¹⁹⁹⁵ Manosque a été relié à l'A51 en 1986. L'on se souvient que pour C.C, Vice Président à l'Aménagement du Territoire, la revendication du désenclavement autoroutier alpin est l'un des motifs qui l'ont poussé à se positionner sur cette

régime du lotissement ou de la maison individuelle qui devient progressivement le mode de production dominant de l'habitat en Durance comme le constate E.B, Directeur Général Adjoint de l'EPF :

« (...) Le mode de production dominant c'est le permis de construire individuel, que l'on signe comme ça sur un coin de table, on a l'impression que ça ne coûte rien ça parce que personne ne fait les additions, nous on a fait les additions sur le Val de Durance puisqu'on a étudié ça en long, en large et en travers, l'essentiel est produit comme ça. Et ça, ça ne fait pas de vague, tandis que dès lors que vous faites une opération d'ensemble, si modeste soit-elle, vous avez les associations etc., les débats publics, les enquêtes publiques, les dates IUP d'expro etc... vous vous faites beaucoup d'ennemis »¹⁹⁹⁷.

Cette production soutenue d'habitats individuels à destination d'actifs marseillais et/ou aixois consacre une économie de type résidentielle en moyenne Durance, dans laquelle les revenus du territoire proviennent majoritairement d'actifs travaillant en dehors de la commune. Les analyses de Laurent Davezies pour la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur confirment cette spécialisation résidentielle du Val de Durance puisque ce territoire possède les caractéristiques d'un système « résidentiel local »¹⁹⁹⁸, dans lequel l'essentiel de la richesse provient des mouvements pendulaires des actifs. Par ailleurs, ce système « résidentiel local » connaît le plus fort taux de croissance démographique entre 1975 et 2006 en région PACA¹⁹⁹⁹, ce qui confirme l'attractivité de ce modèle de développement résidentiel qui remplace progressivement les autres moteurs économiques du Val de Durance comme la production agricole. Le sol perd donc sa fonction productive agricole pour devenir source d'une rente foncière pavillonnaire entraînant ainsi une redistribution des rapports de force du système foncier local au profit des propriétaires de petits terrains auparavant peu valorisés.

Comme ailleurs en PACA, cette dynamique du système foncier périurbain va provoquer un mécanisme de spéculation foncière dans un contexte de fragmentation institutionnelle peu favorable à la régulation publique rendant inopérants les documents d'urbanisme et l'action d'aménageurs et/ou d'opérateurs locaux publics (encadré ci-dessous).

Encadré N°65. La négociation locale des règles d'urbanisme en milieu périurbain: rente foncière et anticipation spéculative

Tout d'abord le libéralisme des documents d'urbanisme, Plan d'Occupation des Sols (POS), réalisés pour la plupart dans les années 1980 est à souligner. Dans son mémoire de géographie réalisé en 1990, Christine Spanocchi souligne le cas de Manosque, pourtant la plus équipée des communes de la vallée en matière d'ingénierie urbaine. Bien que disposant de son propre service urbanisme, d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) ainsi que d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) dès 1975, « la municipalité est plutôt réticente à la procédure de ZAC » écrit-elle, ajoutant « la politique d'urbanisation reste libérale avec une volonté des élus de ne pas intervenir dans ce secteur de l'aménagement. »²⁰⁰⁰. Cette situation n'est cependant pas spécifique à Manosque comme le soulignent les travaux de Laurence Delattre, Olivier Chanel et Claude Napoleone²⁰⁰¹ qui rappellent qu'en PACA la plupart des documents d'urbanisme initial (POS), souvent élaboré dans les années 1970 ou 1980, était « généreux » en termes de surfaces constructibles à plus ou moins long terme. Il s'agissait de distribuer la rente foncière aux propriétaires de terrains qui avaient un poids important dans la décision politique et à une époque où les considérations environnementales et de coûts d'équipement étaient moins prégnants. Toutefois, si la politique des communes a ensuite évolué de différentes façons, dans le Val de Durance l'orientation dominante des documents d'urbanisme a consisté à agrandir les surfaces constructibles et « dédensifier » les noyaux villageois.

Par ailleurs, la fragmentation institutionnelle du territoire précédemment soulignée a renforcé ces dynamiques en empêchant la construction d'une capacité d'action publique en matière de production de logement et plus largement d'aménagement du territoire. La faiblesse de la production de logements sociaux en dépit des procédures de maîtrise foncière mises en place par l'EPF, interpelle. Une

thématique. L'on voit ici comment les élus multi-positionnés se font les avocats des coalitions de croissance de l'économie résidentielle.

¹⁹⁹⁶ Henri Lefebvre, préface à l'ouvrage « L'habitat pavillonnaire », in Henri Raymond, Nicole Haumont, Marie-Genièvre Raymond, *L'habitat pavillonnaire*, 3^e éd., CRU, Paris, 1979.

¹⁹⁹⁷ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 38.

¹⁹⁹⁸ Laurent Davezies, in Acadie, 2010. *Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*. Rapport au Conseil régional, phase 1.

¹⁹⁹⁹ L'INSEE souligne régulièrement ce dynamisme particulièrement fort des espaces ruraux en région PACA qui se concentre notamment dans les espaces alpins : « En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les communes rurales gagnent de nombreux habitants depuis 1975. Leur population a presque doublé, alors que celle des communes urbaines a augmenté de moins d'un tiers. (...) Depuis les années 2000, le mouvement de repeuplement de l'espace rural semble s'accélérer : la croissance démographique des communes rurales explique 41 % de la croissance régionale, alors qu'elles ne représentent que 12% de la population. Ce dynamisme trouve son origine dans un solde migratoire plus élevé en Paca que dans les autres régions. Et ce sont les échanges avec les centres urbains de Paca plutôt que ceux avec les autres régions qui dominent les flux migratoires de l'espace rural. Ainsi, 86% du gain de population provient des échanges avec les unités urbaines d'Aix-Marseille, Nice, Toulon ou Avignon » INSEE PACA, « Des territoires ruraux peuplés mais dynamiques », INSEE Analyse, n°22, sept. 2015.

²⁰⁰⁰ Christine Spanocchi, « Etude foncière de cinq communes des Alpes-de-Haute Provence : Manosque, Sainte- Tulle, Pierrevet, Volx, Villeneuve », Mémoire de Maîtrise de Géographie, 1989-199 dir. Maistre-Tirone.

²⁰⁰¹ Laurence Delattre, Olivier Chanel, Claude Napoleone, « Comment modéliser les déterminants locaux de préservation des espaces non artificialisés en France ? », *Revue d'Economie régionale et urbaine*, 2012, n°5, pp. 805-829.

étude cofinancée en partie par l'Union Sociale de l'Habitat et réalisée en 2008 pour le Réseau des Acteurs de l'Habitat sur la communauté de commune Lubéron-Durance-Verdon objective cette spécificité :

« Avec 5 500 logements en 2006, le parc de logement social des Alpes-de-Haute Provence ne représente qu'un peu plus de 2% du parc régional. La densité du parc social demeure la plus faible de la région avec 36 logements pour mille habitants, un quart du parc étant composé de logements individuels. En 2007, la vacance restait très faible (1%) et la mobilité au sein du parc se maintenait à 8,5%. Le parc de logement social est en très grande majorité détenu par ESH (5 340 logements) et principalement la SA d'HLM Habitations de Haute-Provence [H2P] (4 400 logements) (...) Dans les Alpes de Haute-Provence et sur le secteur de Manosque en particulier, les bailleurs apparaissent soit très dispersés, soit esseulés. La SA d'HLM Habitations de Haute-Provence est d'ailleurs le seul bailleur véritablement ancré sur le territoire. Avec les autres bailleurs présents (ERILIA, Var Habitat...), il y a davantage de concurrence des organismes entre eux que recherche de complémentarité au niveau local. Chacun négocie avec les collectivités qui tendent alors à jouer de cette concurrence et à considérer les organismes comme des promoteurs privés (...) La mission de la SA d'HLM, dans un territoire aussi peu dense, se rapproche beaucoup à celle d'un développeur ou d'aménageurs : « quand une commune me demande 10 logements, c'est pour sauver son école (...) On est des aménageurs du territoire »²⁰⁰².

Dans ce contexte concurrentiel, la difficulté pour les bailleurs à jouer leur rôle d'opérateur du logement social et leur positionnement comme promoteurs-aménageurs sont révélateurs de la faiblesse de l'intervention publique. Cette explication est partagée par la plupart des interlocuteurs rencontrés qui convergent sur l'absence de bailleurs sociaux et plus largement d'aménageurs actifs à l'échelle du territoire. C'est ce qu'explique par exemple le directeur délégué de l'EPF aux départements alpins M.P soulignant la difficulté pour l'EPF de sortir des opérations sur ce territoire :

« (...) Dans l'arrière-pays il n'y a pratiquement aucun opérateur, genre promoteur, voire bailleur social, à part les bailleurs sociaux institutionnels que sont l'Office de Gap et puis l'Office... du 04 hein, H2P... (...) ...donc là on a un réel problème de transmission des opérations qu'on va donc porter, monter, et remettre sur la marché, là aujourd'hui on peut dire qu'en ce moment c'est une réelle difficulté, il n'y a pas d'aménageur et il n'y a pas d'opérateur »²⁰⁰³.

Faute d'acteurs publics, la production urbaine est donc laissée aux seuls acteurs privés comme le souligne l'étude précédemment citée :

« On assiste à une approche très libérale de l'urbanisation nouvelle, avec de larges zones ouvertes à la promotion privée (...) avec des produits [défiscalisés] (notamment défiscalisation « De Robien ») »²⁰⁰⁴.

L'on assiste donc au renforcement des logiques de spéculation foncière périurbaine analysées par les économistes Ghislain Geniaux et Claude Napoleone²⁰⁰⁵. Dans leurs travaux économétriques sur les marchés fonciers périurbains en PACA, ils démontrent que dans un contexte de périurbanisation et de montée de la demande de logements pavillonnaire, l'accueil de populations nouvelles est perçu comme un moyen de revivifier la commune par les acteurs locaux et comme une manne pour les propriétaires fonciers souvent influents dans les conseils municipaux. Le choix public est alors considéré comme l'effet des anticipations de changement de vocation des sols, exprimées par les propriétaires et devenues auto-réalisatrices. Ce mouvement repose sur une prolifération de maisons individuelles sur le pourtour du noyau villageois et le long des routes à l'image des communes d'Oraison et de Villeneuve.

Ce contexte institutionnel fragmenté et peu régulé favorable à une économie foncière spéculative est mis en avant par les dirigeants de l'EPF qui entendent faire du Val de Durance un terrain d'expérimentation d'une politique de maîtrise foncière à grande échelle à la faveur du projet ITER. L'usage stratégique de ce projet est assumé par les dirigeants de l'EPF qui justifient leur action sur la base de scénarii de prospective étatique en matière de logements qui vont très rapidement s'avérer surestimés (encadré ci-après).

²⁰⁰² Damien Bertrand, « Les politiques locales de l'Habitat et la réponse HLM dans les territoires peu denses-Communauté de commune Lubéron Durance Verdon », *FORS Recherche sociale*, nov. 2008, in Archives régionales.

²⁰⁰³ Entretien M.P, 02/10, 2012, p. 6.

²⁰⁰⁴ Damien Bertrand, « Les politiques locales de l'Habitat et la réponse HLM dans les territoires peu denses-Communauté de commune Lubéron Durance Verdon », *FORS Recherche sociale*, nov. 2008, in Archives régionales, p. 3.

²⁰⁰⁵ Geniaux Ghislain et Napoleone Claude, « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Economie & prévision*, 2005/2, n°168, pp. 77-95.

Encadré N°66. L'usage stratégique de l'expertise prospective des études foncières

Les estimations de besoin de logements liés au projet ITER se sont révélées très fortement surévaluées²⁰⁰⁶. Ce constat est aujourd'hui partagé par l'ensemble des techniciens ayant travaillé sur le sujet, telles C.P. et J-M.R, alors chargées de mission à l'EPF et à la Région en charge du suivi des pré-ZAD :

« (...) Peut-être que ces besoins, je ne sais pas, ils n'étaient pas aussi importants que ce qu'on les pensait... (...) Finalement les gens sont allés vivre à Aix... »²⁰⁰⁷.

« (...) On imaginait à l'époque des trucs faramineux, on avait imaginé que les travailleurs, entre guillemets, toutes catégories confondues, qui viendraient justement travailler sur le site (...) se dissémineraient justement autour d'ITER dans les communes environnantes. Or, en fait (...) aujourd'hui on sait que ce n'est pas du tout ce qui s'est produit. Ce qui s'est produit, c'est que les populations, notamment de chercheurs, veulent vivre massivement dans des centres urbains, voilà, et (...) préfèrent vivre à Aix ou à Marseille... en tout cas vivre de manière citadine et pas aller vivre au fin fond de Trifouillis-les-Oies »²⁰⁰⁸.

L'expertise a donc été mobilisée comme une ressource stratégique légitimant une action foncière ambitieuse. Dans un article de La Provence en date du 23 juin 2006 intitulé « ITER permet à la Région de maîtriser le foncier »²⁰⁰⁹, Yannick Imbert le directeur de la mission ITER à la Préfecture dit sans ambages : « ITER a été un prétexte ». De fait, le projet ITER étant d'abord une opportunité saisie par les aménageurs régionaux²⁰¹⁰ et notamment les dirigeants de l'EPF pour étendre l'action de leur établissement ainsi que l'explique X.G, chargé de mission à l'EPF :

« (...) Alors ça Monsieur S. [Directeur Général de l'EPF] assume complètement... et puis je pense aussi que c'était un bon truc : on a profité du projet ITER pour essayer de convaincre ou d'inculquer, on va dire ça comme ça, ou de promouvoir des outils de veille foncière, de protection foncière, parce que notre rôle c'est bien celui-là, un rôle d'anticipation foncière, qu'est la ZAD, qui est utilisée partout en France sauf dans le sud (...) à l'époque c'était un projet international, (...) des retombées affichées très importantes, et on s'est aussi engouffré dans la brèche pour faire de la pédagogie sur de la protection et sur du travail foncier en vue de... en sachant pertinemment que peut-être on était un peu trop ambitieux (...) »²⁰¹¹.

De fait, suite à la mise en place des pré-ZAD, l'élaboration des arrêtés définitifs de ZAD va donner lieu à la mobilisation d'une expertise de grande ampleur. L'expertise foncière va être mobilisée comme dispositif d'intéressement permettant à l'EPF d'obtenir le soutien d'élus locaux et de les socialiser aux outils et pratiques de la maîtrise foncière²⁰¹². Ainsi en octobre 2005 l'EPF lance avec le soutien financier de l'Etat et de la Région une étude de prospective urbaine en vue de la définition des périmètres définitifs de ZAD d'un montant de 300 000 euros. Après mise en concurrence, cette expertise est confiée au bureau d'étude Sémaphore qui rend ses conclusions à l'été 2007. La conduite de l'étude se fait à trois niveaux : comité des financeurs régionaux, comité de pilotage par bassin d'habitat correspondant au niveau départemental et groupes de travail par communes.²⁰¹³ Cette procédure multi-niveaux a pour objectif d'enrôler les élus locaux et leurs équipes techniques en produisant des échanges réguliers entre les services de l'EPF et les élus du Val de Durance. A travers l'établissement de relations de proximité avec les équipes de l'agence foncière, l'appropriation d'un langage propre à l'action foncière, ou encore la découverte des chiffres de la consommation foncière et des instruments de sa maîtrise, les élus s'imprègnent de la culture de l'aménagement urbain en même temps qu'ils apprennent à en connaître les règles. La familiarisation avec cet univers passe ainsi par l'acceptation tacite des croyances qui y circulent – la nécessité d'une urbanisation dense, le bien fondé de la prospective urbaine, l'intérêt et la légitimité de l'expertise foncière – et des normes implicites qui y gouvernent les comportements propres à la culture des institutions foncières (supériorité de l'utilité publique sur la propriété privée, importance de la planification urbaine, valorisation de l'échelle intercommunale comme niveau d'aménagement urbain). Ainsi que l'explique C.P. chargée de mission à l'EPF, cette démarche de prospective urbaine est autant un travail d'expertise qu'un travail relationnel qui permet de diffuser les instruments de maîtrise foncière tel la ZAD :

²⁰⁰⁶ De même dès le printemps 2005 avant même la création des 1900 hectares de pré-ZAD, les documents internes de l'EPF (bureau de l'EPF en date du 25 mars 2005) précisent clairement que sur ce périmètre très étendu, seuls 250 hectares sont nécessaires à la production des logements attendus ce qui contraste singulièrement avec les 2 200 hectares évoqués dans l'étude du CETE de novembre 2003 mentionnée dans la note du service foncier. Note interne au service foncier de la Région, « ITER-Point d'étape », 25/11/2004, in Archives Privées.

²⁰⁰⁷ Entretien C.P., 20/07/2012, p. 16.

²⁰⁰⁸ Entretien J-M.R., 17/02/2012, p. 3.

²⁰⁰⁹ Cet article s'accompagne d'une photo de S.A. Présidente de l'EPF ce qui souligne l'usage politique du projet qui est fait par la Région. Il est par ailleurs réalisé à l'occasion de la « présentation le 22 juin 2006 du bilan d'activité 2005 de l'EPFR et perspectives 2006 » au Château de Cadarache ce qui témoigne symboliquement de l'importance du projet ITER pour l'EPF et la Région. La Provence, « ITER permet à la Région de maîtriser le foncier », 23 juin 2006.

²⁰¹⁰ Par aménageurs régionaux nous entendons le milieu d'action comprenant le SGAR, la DRE, les services régionaux et l'EPF.

²⁰¹¹ Entretien X.G., 20/02/2012, p. 16.

²⁰¹² Cécile Robert, « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », Politique européenne, 11, 2003.

²⁰¹³ La composition de ces comités se détaille ainsi : le comité des financeurs comprend l'EPF, la préfecture de Région et la Région ; le comité de pilotage par bassin d'habitat est présidé par le Préfet de département ou son représentant et se compose des communes et des EPCI concernées, de la Région, des Départements, de la Direction Régionale de l'Équipement (DRE) et de l'EPF ; enfin les groupes de travail par commune sont constitués des représentants des communes concernées, et éventuellement de l'EPF ou de la DRE.

« (...) Dans ce travail-là il y a l'aspect technique et il y a tout le travail de conviction des élus... (...) qui en fait est plus compliqué que ce qu'on pourrait imaginer (...) vis-à-vis du maire d'abord (...) »²⁰¹⁴.

« (...) ça du coup moi je l'ai fait sur des communes ITER, sur le périmètre ITER, mais il y avait aussi d'autres communes qui n'étaient pas du tout sur le périmètre d'ITER qui me demandaient la création de ZADE après. (...) Par exemple les Pennes-Mirabeau, donc à côté de Marseille, où là on avait 40 ha »²⁰¹⁵.

L'expertise autour du projet ITER est donc mobilisée de manière opportune, comme une ressource stratégique, permettant d'intéresser les élus et leurs équipes aux bonnes pratiques en matière de maîtrise foncière. Par ailleurs, le projet ITER est également utilisé stratégiquement afin de légitimer l'échelle régionale de son intervention et renforcer ses moyens d'action (encadré ci-dessous).

Encadré N°67. Changement d'échelle, leadership et régionalisation fiscale : les enjeux d'un site interdépartemental

Par son implantation à Cadarache, au carrefour de quatre départements, le projet ITER justifie l'échelle régionale comme échelle d'action légitime au moment même où, à la faveur de la crise de gouvernance du conseil d'administration, les Départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes tentent de remettre à l'ordre du jour l'idée d'un EPF départemental. C'est ce qu'écrit P.L., chef du service foncier à la Région dans un courriel au cabinet du Président de Région en date du 1er juillet 2005 :

« Cela renvoie à l'interview d'Estrosi [alors Ministre en charge de l'Aménagement du territoire et Président du Conseil général des Alpes-Maritimes] hier, qui laisse la balance ouverte entre l'EPF régional et des éventuels EPF départementaux : s'il le fait, c'est que les services centraux de l'Etat ont commencé à lui faire comprendre la difficulté de démolir l'EPF PACA, et les incidences sur l'EPF futur de la région parisienne qui volerait en morceaux, les conséquences en termes de désordre institutionnel avec 4 EPF autour d'ITER, etc. »²⁰¹⁶.

La localisation du projet ITER à la frontière de 4 départements est donc une opportunité utilisée par les services régionaux afin de mettre en avant la pertinence d'un EPF régional dans la négociation avec les Départements représentés par Christian Estrosi²⁰¹⁷ et d'assurer ainsi le leadership régional sur la présidence de l'EPF. De même, les services se saisissent du prétexte ITER afin de consolider financièrement l'EPF en doublant sa principale ressource, la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE). Le service foncier de la Région surévalue en effet le montant des acquisitions foncières liées à ITER en les évaluant entre 10 et 30 millions d'euros afin d'obtenir une forte augmentation de la TSE ainsi que l'explique P.L., chef du service foncier²⁰¹⁸ :

²⁰¹⁴ Entretien C.P., 20/07/2012, p. 21.

²⁰¹⁵ Entretien C.P., 20/07/2012, p. 14.

²⁰¹⁶ Courriel P.L., en date du 1er juillet 2006, in archives privées.

²⁰¹⁷ Il s'agit d'un jeu d'acteurs assez classiques dans les processus de changement d'échelle comme le souligne Jean-Philippe Leresche et Stephan Nahrath : « En fait les acteurs sont dans une lutte permanente pour définir ou redéfinir les échelles d'action pertinentes, les frontières des secteurs et les périmètres de l'action publique. On est souvent plutôt dans des modèles où les réformes sectorielles ouvrent des opportunités pour des acteurs qui peuvent développer des comportements stratégiques en jouant sur les échelles, transformer les rapports de force, réarranger les rôles et les règles. Si les changements d'échelle peuvent ouvrir des opportunités pour certains acteurs, ils peuvent peser sur d'autres comme des contraintes », Jean-Philippe Leresche et Stephan Nahrath, « Conclusion générale », in Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007.

²⁰¹⁸ Ces propos sont corroborés par les notes internes de l'époque. Ainsi un document en date du 6 juin 2005 explicite clairement le problème : « les moyens alloués par le conseil d'Administration à l'EPF sur la veille et l'acquisition sur le périmètre ITER ne sont que de 6 millions d'euros. Cela ne permet de réaliser les acquisitions que pendant un courte période (6 mois à un an). (...) l'EPF n'a donc absolument pas les moyens financiers de faire face aux acquisitions liées à ITER sur la durée, que nous estimons dans une fourchette de 10 à 30 millions d'euros selon que sera maîtrisée ou non la spéculation à l'œuvre sur ce territoire. (...) Se posera donc dès le CA de Novembre 2005 de l'EPF la question des moyens supplémentaires à allouer à la maîtrise du foncier sur ITER. Rappelons que le Conseil d'Administration du 8 octobre 2004 a adopté à l'unanimité (en présence des représentants de 5 des 6 départements de la région sauf le 13) la délibération demandant la hausse de la TSE à 15€/habitants soit un plafond annuel de 70 millions d'euros. C'est celle que le Préfet a refusé de signer et donc de transmettre au ministre pour qu'il la propose au vote du Parlement. (...) En effet si le Ministre [Estrosi] peut difficilement casser l'EPF Régional, il peut le laisser végéter avec son petit budget encore 2 ou 3 ans, et nous n'aurons pas l'outil voulu pour mettre en pratique les orientations régionales », in archives privées. C'est cette délibération en date du 8 octobre 2004 qui est finalement utilisée et que le Préfet transmet au Parlement qui la vote suite à un étroit travail de coordination Etat-Région ainsi qu'en témoigne S.A., alors Députée et Présidente de l'EPF PACA : « on avait fait voté à l'unanimité en Commission des Finances de l'Assemblée l'augmentation je dirais des ressources de l'EPFR, de façon quand même très exponentielle. (...) Donc, dans la loi de finance on avait notamment, avec un travail je dirais de coordination autour du Préfet, moi-même qui était en Commission des Finances et Joël Giraud aussi, avec un consensus droite-gauche, permis véritablement de donner une bouffée d'oxygène aux finances de l'EPFR. (...) on s'est appuyé sur le levier d'ITER », Entretien S.A., 07/02/2012, p. 4.

« L'autre grande décision (...) dans la relation entre le service foncier urbanisme les élus et l'EPF c'est le doublement de la TSE et ça, ça a provoqué un choc extraordinaire (...) l'EPF quand il est fondé (...) il a une TSE minable à 3 euros par habitant ou un truc comme ça et ça, ça va faire un gros choc quoi c'est-à-dire que c'est ça qui a permis à l'EPF de décoller quoi et (...) c'est une vraie décision politique qui se prend à l'époque contre le Département des Bouches du Rhône et contre le Département 06 qui ont pas renoncé à départementaliser l'EPF, à le casser (...) ça a fini par passer parce que, un ; tu avais quand même trois ou quatre Départements qui avaient compris qui disaient oui il vous faut des moyens il faut des moyens à l'EPF au moins trois [Départements] et (...) deux ; parce que l'Etat est coincé sur ITER (...) ils voient (...) que le territoire est un immense bordel qu'il est complètement spéculatif et ils comprennent qu'ils veulent pas y mettre d'argent (...) ils disent on va utiliser l'EPF et c'est ça que Frémont [Préfet de Région] vend au Premier ministre (...) on a ces 2 000 ha de pré-ZAD il va falloir en acheter 200, 300 ou 600 au bout quoi euh voilà c'est l'état d'esprit à l'époque je te parle pas de ce qui c'est réalisé malheureusement et donc pour ça ben il va falloir 10 ou 20 millions d'euros d'où l'accord finement vendu par la DREAL et par le ministère au Premier ministre : « puisque vous ne voulez pas donner d'argent mettez le à l'EPF et donc c'est bien de doubler la TSE ». Pas mal comme coup hein ? Pas mal hein, et le coup il est construit avec nous en plus hein c'est-à-dire qu'on survalue ce que va coûter ITER pour dire si on donne de l'aisance financière à l'EPF il pourra faire son travail plus maîtriser le Val de Durance quoi »²⁰¹⁹.

Cette stratégie co-élaborée par les dirigeants de l'EPF²⁰²⁰, les élus et services régionaux est entérinée fin 2005 dans la loi de finance pour 2006.

Au total, le projet ITER a donc été mobilisé par un groupe d'aménageurs régionaux afin de faire la promotion de l'EPF dans un contexte où sa légitimité à intervenir sur l'ensemble de la Région était contestée et ses moyens d'action limités. Le programme ITER a donc cristallisé une alliance Etat-Région autour de la défense et la légitimation de l'EPF PACA qui consolide au final son assise.

c) Une approche fonctionnelle du terrain : l'isochrone 20 minutes

Au-delà de la légitimation stratégique de l'action de l'EPF, le projet ITER va donner l'opportunité au noyau dur de ce groupe d'aménageurs régionaux, de se mobiliser autour de la construction d'un territoire, le Val de Durance. Cette communauté de techniciens va ainsi gommer les frontières institutionnelles au profit d'une approche fonctionnelle du territoire délimité à partir du site de Cadarache sur la base d'un trajet domicile-travail de 20 minutes.

Suite à la proposition de l'EPF de mettre en ZAD les communes proches de Cadarache, les aménageurs régionaux entreprennent un travail de délimitation du périmètre d'influence du projet ITER afin de définir les communes concernées par cette maîtrise foncière dans le cadre d'un comité de pilotage animé par les services du SGAR (encadré ci-après).

Encadré N°68. Un périmètre fonctionnel qui contourne et occulte les frontières administratives

La construction du périmètre des ZAD (carte ci-dessous) va être l'occasion d'un travail de délimitation territoriale visant à identifier l'influence du projet ITER en termes de spéculation foncière.

Ce travail de découpage est élaboré au sein d'un comité de pilotage mis en place par le Préfet de région dans le cadre de l'accueil du projet ITER. Piloté par les services du SGAR, il comprend le CEA, la DRE, les quatre DDE, l'EPF, l'Association Régionale des HLM (ARHLM), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la Région, l'agence d'urbanisme et la communauté d'agglomération du Pays d'Aix ainsi que les quatre sous préfets d'arrondissement. Ce comité de pilotage est traversé par une fracture entre les services du Pays d'Aix opposés aux ZAD d'une part et d'autre part les services de l'Etat et de la Région qui s'en servent stratégiquement pour consolider l'EPF. Cette opposition aboutit à la délimitation d'un maillage *a minima* construit par les services du SGAR et de l'EPF à partir d'un temps de déplacement de 20 minutes autour du site de Cadarache et contournant les frontières intercommunales afin d'exclure Aix ainsi que l'explique le directeur général adjoint de l'EPF :

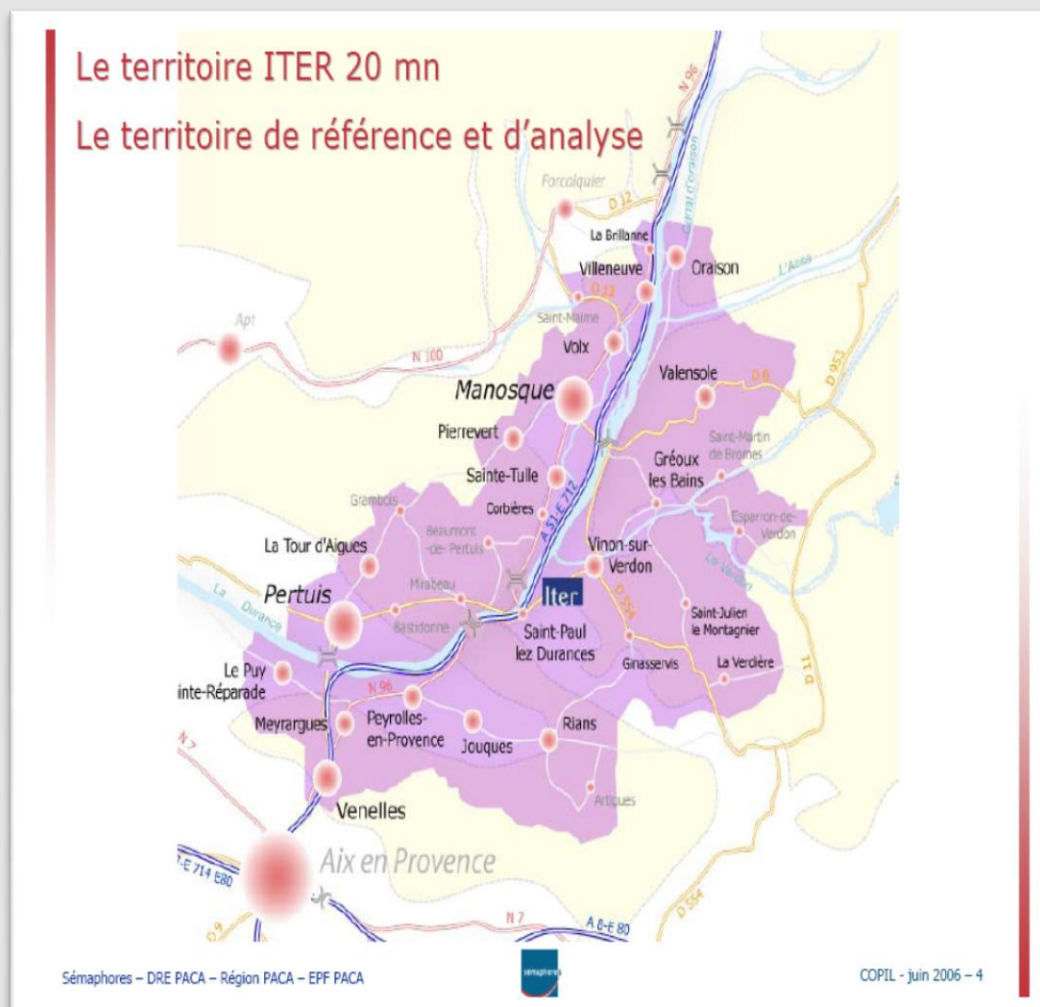
²⁰¹⁹ Entretien P.L., 20/12/2011, p. 13.

²⁰²⁰ Comme le confirme l'entretien avec P-L.S, alors DG de l'EPF : « l'on a demandé l'augmentation de la TSE à la faveur de deux événements, le premier c'était ITER parce que l'on mettait en place les zad et on pensait que ça allait consolider beaucoup plus que ça allait consommer, on a joué un peu là-dessus parce que tout le monde était intéressé par ITER », Entretien P-L.S., 07/02/2012, p. 36.

« Alors vous me direz pourquoi être allé chercher un isochrone à 20 minutes et pourquoi pas 25 minutes pour le prendre dedans ? Tout simplement parce qu'on ne voulait pas prendre Aix, parce que si on prenait Aix on ne parlait plus du reste, donc il fallait que l'on s'arrête aux portes d'Aix. (...) Voilà, c'est une question d'approche un peu fine du territoire »²⁰²¹.

La délimitation de l'échelle d'intervention se justifie donc à partir d'une grandeur technique mais se fait tactiquement, en creux, puisqu'il est contraint par l'opposition de la CPA²⁰²². Comme le résumait le directeur général de l'EPF : « ITER est un territoire orphelin en termes de gouvernance »²⁰²³.

Territoire en pré-ZAD : 23 communes, 2 200 hectares



C'est donc dans cet espace interstitiel de la gouvernance territoriale que les aménageurs régionaux vont entreprendre de bâtir un projet d'aménagement qui institutionnaliserait cet « espace à enjeux » identifié par les documents d'aménagement du territoire régional²⁰²⁴ (encadré ci-dessous).

²⁰²¹ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 35.

²⁰²² Au départ les premiers documents évoquaient une isochrone de 30 minutes ce qui aurait englobé Aix.

²⁰²³ Entretien P-L.S, 07/02/2012, p. 15.

²⁰²⁴ SRADT Région PACA, 2006, in Archives régionales.

Encadré N°69. L'aménagement du Val de Durance, entre concurrences institutionnelles et projets d'intégration multiniveaux

L'objectif des services régionaux est d'intégrer la gestion de ce territoire caractérisé par une fragmentation institutionnelle alimentant des visions concurrentes de son aménagement. Si le niveau régional souhaite maîtriser son développement en densifiant à grande échelle autour des principaux noyaux villageois en proximité de Cadarache, les institutions locales récusent cette conception. Au couple Etat-Région, s'oppose ainsi une alliance entre la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix et le Conseil général des Bouches-du-Rhône qui contestent tout aménagement dans ce secteur, considérant qu'il s'agit d'un secteur rural n'ayant pas vocation à être urbanisé, l'urbanisation devant être prioritairement concentrée sur les agglomérations aixoise et marseillaise. Cette position s'appuie techniquement sur les orientations définies dans le cadre de la DTA des Bouches-du-Rhône qui prévoient que la vallée de la Durance est un espace rural ayant prioritairement une vocation agricole. Toutefois, cet argumentaire technique ne doit pas occulter l'importance des considérations politiques puisque l'on se souvient de l'opposition du Département à l'EPF régional. D'ailleurs, le Conseil général défendra aux communes de son département de travailler avec l'EPF sous peine de voir les aides perçues dans le cadre de sa politique d'aide aux communes remises en causes.

De fait l'accompagnement administratif et technique des communes constitue un enjeu stratégique de première importance. De fait, la situation de grande fragmentation institutionnelle limite en effet toute ambition en matière de politique d'aménagement comme le résume C.P, alors chargée de mission ITER à l'EPF :

« Le problème dans ces secteurs-là c'est qu'il n'y avait pas de pilote dans l'avion quoi. (...) Il n'y avait pas de pilote territorial et centralisateur des politiques d'aménagement, et je veux dire qui ait la compétence. Il n'y a pas une préfecture il y en a quatre, il y a plein de communautés de communes qui n'ont pas toutes la (...) compétence aménagement »²⁰²⁵.

Ce sous-encadrement technique rend les communes dépendantes d'autres structures ayant une plus grande capacité d'action comme les Départements. Dans ces communes, l'EPF est ainsi obligé de sortir du champ strict de ses compétences, jouant en quelque sorte le rôle que jouaient autrefois les services de l'Etat déconcentrés et la tutelle technique. Les chargés de mission de l'EPF sont contraints de déployer non seulement des savoir-faire techniques mais également des savoir-faire de généralistes de l'action publique locale en rédigeant bon nombre d'actes comme l'explique la même chargée de mission à l'EPF :

« L'EPF je trouvais que c'était vraiment une structure où l'on pouvait développer une culture à la fois technique et culture générale importante (...) C'est-à-dire que, voilà, travailler à l'EPF ça voulait dire (...) connaître le fonctionnement des collectivités locales, savoir faire des délibérations (...) vérifier [la] délégation du Maire, des adjoints,... (...) j'ai travaillé beaucoup avec des petites villes, on rédigeait la préemption, tous les dossiers d'expro et les délibérations... (...) concernant les délégations du droit de préemption, etc. (...) Quand il y avait des courriers d'échanges avec des propriétaires, c'était nous, quand c'était un courrier du Maire parfois directement on faisait une proposition que le Maire améliorerait, on était (...) vraiment dans le cœur de... de la rédaction »²⁰²⁶.

Ce contexte de faible maîtrise d'ouvrage publique conjugué à l'éclatement institutionnel amènent les services régionaux à préconiser la création d'un instrument d'intégration interterritoriale. L'EPF plaide ainsi dès janvier 2003 dans une note interne pour la création d'une structure qui centraliserait « de façon globale, cohérente et coordonnée la mise en place et la gestion de ces ZAD sur l'ensemble du périmètre d'influence » en confiant cette compétence à « une seule entité qui pourrait être un syndicat mixte interdépartemental ». De leur côté les services de la Région préconisent la création d'une Opération d'Intérêt National pilotée par un établissement public d'aménagement sur le modèle de celui créé pour Euroméditerranée. C'est cette option que défend une note interne du service foncier et urbanisme de la Région en date du 25 novembre 2004 qui explique la nécessité de définir un point de vue global sur le territoire au-delà de la seule maîtrise foncière par les ZAD :

« Le risque principal est à notre sens celui d'une dispersion en N'syndicats intercommunaux' ou départementaux qui éclaterait toute maîtrise publique d'ensemble du projet, et aboutirait inévitablement à des surcoûts fonciers-aménagement qu'à une concurrence à la fois entre opérateurs publics et entre public et privé pour les meilleures 'niches'. (...) L'Etat n'a pas d'argent à mettre mais un signe fort de sa part indiquant qu'il est favorable à une maîtrise d'ensemble du projet nous paraît nécessaire. La Région pourrait l'y inviter, en proposant que le gouvernement crée une Mission d'étude pré-opérationnelle sous son égide du même type que les missions de préfiguration qui ont existé sur Euroméditerranée ou d'autres grands projets »²⁰²⁷.

Cette position, construite par les services techniques du SGAR, de l'EPF et de la Région, est reprise et officialisée par le Vice-Président de la Région en charge de l'Aménagement du territoire, C.C, lors du comité de pilotage préfectoral le 3 décembre 2004 qui se prononce en faveur d'un EPA ou à défaut d'un syndicat mixte²⁰²⁸. C'est le début d'une stratégie politique de l'institution régionale visant à construire un territoire d'aménagement à son échelle, le Val de Durance.

²⁰²⁵ Entretien C.P, 30/07/2012, p. 17.

²⁰²⁶ Entretien C.P, 30/07/2012, p. 3.

²⁰²⁷ Note interne service foncier-urbanisme, 25/11/2004.

²⁰²⁸ Cette prise de position est relayée publiquement par la presse qui s'en fait l'écho conférant ainsi à cette position un caractère officiel : voir courriel P.L, 04/01/2005, in archives privées.

1.2 Le projet d'établissement public d'aménagement face à la fragmentation institutionnelle (2007-2012)

A partir de 2007, ce projet de maîtrise foncière et d'aménagement régional ambitieux va s'ouvrir aux élus régionaux qui vont redéfinir son périmètre dans un contexte de désengagement de l'Etat aménageur générant des reformulations locales opportunistes.

a) L'ouverture aux élus régionaux et la recomposition politique du découpage

A la faveur de l'ouverture du cadre partenarial aux élus régionaux, le périmètre fonctionnel des aménageurs régionaux va se heurter aux configurations de l'échange politique régional et connaître une reformulation géographique traduisant une composition politique.

Le pilotage préfectoral de l'implantation du projet ITER va progressivement s'ouvrir. Si le pilotage initial du projet se fait d'abord dans un cercle restreint de décideurs (services de l'Etat et CEA), il s'élargit progressivement à l'EPF, la Région, la CPA et un ensemble d'acteurs semi-publics tel l'ARHLM. Le projet ITER cristallise alors un réseau d'acteurs, au sein du comité de pilotage mais également au-delà, institutionnalisant cette démarche de projet sur le modèle d'une politique procédurale²⁰²⁹. Si cette organisation *ad hoc* semble de prime abord chaotique, elle va progressivement se stabiliser autour d'une nouvelle configuration dominée par la délégation du Vice-Président de la Région à l'Aménagement du Territoire (encadré ci-après).

Encadré N°70. « ITER et les territoires » : l'ouverture progressive d'un dispositif procédural caractérisé par son instabilité organisationnelle

Le pilotage fragmenté du projet ITER est marqué par des redistributions organisationnelles instables qui témoignent de leur dépendance à des leaderships politiques et administratifs reposant sur des compromis précaires institutionnalisés dans des dispositifs procéduraux. D'abord, en externe, via la démarche d'étude lancée par l'EPF auprès des services départementaux et communaux et pilotée par le cabinet Sémaphore, déjà mentionnée. Ensuite, en interne aux institutions régionales puisque se mettent en place à la Région, à l'EPF et au SGAR, des organisations internes *ad hoc* sur le projet ITER.

Au sein de la Région se met ainsi en place, sous la co-direction du Vice-Président à l'Aménagement du Territoire, C.C. et du Directeur Général des Services, un groupe de pilotage transversal aux différentes directions (transport, éducation, économie et aménagement du territoire) qui travaille à l'adoption d'une délibération cadre sur ITER dans laquelle la Région précise ses engagements financiers. Une fois cette délibération adoptée²⁰³⁰, cette structuration connaît un certain délitement comme l'explique J-M.R, alors chargée de mission au service foncier :

²⁰²⁹ « Nous entendons par là un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori. Ces politiques procédurales contribuent à produire un « intérêt général » territorialisé. » Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *in Politix*, vol.XI, n°42, 2^e trimestre 1998, p. 39.

²⁰³⁰ Délibération n°05-139, du 21 octobre 2005. Sur les 152M€ que prévoit de consacrer la Région au projet ITER, 12M€ sont consacrés aux actions en faveur du foncier, ce qui représentent 7,5% du montant total des crédits régionaux. Le reste se répartit comme suit : 70M€ pour la construction de la machine, 55M€ pour l'école internationale, 14M€ sur la ligne ferroviaire du Val de Durance. A cela s'ajoute 3M€/an en faveur de l'équipement des communes. Ces crédits fonciers sont obtenus par redéploiement des crédits existants en donnant un label « ITER » aux opérations potentielles. A noter que cette délibération a fait l'objet d'intenses débats politiques au sein de la majorité régionale, les Verts étant opposés au soutien de la construction de la centrale nucléaire. A cette fin a été mis en place un compromis prévoyant sous la dénomination d'alter ITER qu'un euro dépensé au financement de la machine (soit 70M€) soit consacré à l'Alter ITER c'est-à-dire à « la maîtrise de l'énergie, les énergies renouvelables et l'éco-développement des territoires ». C'est vraisemblablement cette situation conflictuelle qui explique l'intervention du Président afin de préserver sa majorité.

« Les élus étaient peu présents (...) en dehors de C.C je n'ai pas vu grand monde sur... c'était lui qui co-pilotait avec N. au moment où ITER paraissait être un enjeu important et avant que le Président ne (...) raccourcisse la laisse. (...) après, si tu veux justement... et c'est là qu'en interne tout s'est un peu effiloché, puisque finalement la délibération avait été prise, on savait qu'il y avait une délibération cadre qui posait clairement ce que ce que la Région allait financer et dans quelles limites... »²⁰³¹.

« (...) Au départ c'était quelque chose d'assez organisé, avec des échéanciers, une régularité de pratiques, (...) des réunions régulières et tout ça... et puis progressivement le pilotage a changé... (...) le [service] foncier s'est vu très rapidement marginalisé. L'EPF a volé de ses propres ailes assez rapidement, enfin il a fait des crises de croissance phénoménales (...) l'EPF s'est véritablement armé et c'est l'EPF qui a pris les choses en mains, qui ensuite a directement traité avec le cabinet etc. On a vu rapidement le dossier devenir un dossier comète et s'éloigner dans le ciel (rires) (...) eh bien nous en tout cas, pour nous, tout ça s'est 'déliquescé' jusqu'à ne plus savoir ce qu'était le projet ITER »²⁰³².

Le délitement du pilotage interne à la Région intervient fin 2005 suite à l'adoption de la délibération cadre et à l'augmentation de la TSE qui permet à l'EPF de monter en puissance et de prendre en quelque sorte le relais du service foncier de la Région en matière de politique foncière.²⁰³³ Ces changements organisationnels témoignent de l'enjeu que représente désormais le projet ITER qui devient le projet identitaire des politiques régionales d'aménagement du territoire en PACA. Dès lors, le pilotage du projet au sein des services régionaux devient un enjeu de pouvoir entre services, le Vice-président à l'Aménagement du Territoire poussant les services de sa délégation²⁰³⁴ dans un contexte d'instabilité du gouvernement régional²⁰³⁵ :

« (...) Bon tu sais comment vit cette institution, c'est à dire que ce n'est pas la stabilité (...) qui est la marque... c'est le changement... changement de DGS, changement aussi de portefeuilles, restructuration interne, etc. Donc après P.L. [chef du service foncier] lui-même a été dépossédé... enfin bon, ce dossier est passé de main en main jusqu'à ne plus savoir qui en était véritablement investi. Et à un moment donné, c'est M. B. [chef du service aménagement et équipement urbain] qui avait pris plus ou moins le leadership de cette affaire... (...) en interne oui, il y a eu effectivement... (...) des enjeux importants »²⁰³⁶.

Le service de la Délégation à l'Aménagement du Territoire hérite ainsi du dossier au moment où celui-ci fait l'objet d'une réflexion au sein des services du SGAR.

En effet, le dispositif d'enrôlement des acteurs régionaux mis en place par le Préfet de région autour du SGAR à l'occasion de la candidature de la France au projet ITER est également en crise. En 2005, suite au choix de Cadarache pour implanter le projet ITER, est mise en place une mission d'accompagnement du projet ITER à Cadarache²⁰³⁷ dirigée par un énarque, administrateur à la Ville de Paris, Yannick Imbert. Cette mission est une réponse aux demandes de la Région et de l'EPF qui réclamaient la création d'une structure de coordination de l'aménagement des communes proches d'ITER comme le rappelle P-L.S, le directeur général de l'EPF :

« Moi, je m'étais servi de l'exemple de la MIACA [Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte d'Aquitaine²⁰³⁸] pour proposer, à l'occasion d'ITER, un schéma un peu équivalent puisque ITER était une opération (...) où l'Etat était fortement impliqué, et le problème c'était l'accueil d'ITER, autour d'ITER, comment on accueillait les populations, les activités induites, etc... Donc derrière ça il y avait l'idée de construire, oui, un espace de schéma d'aménagement de ce territoire mais, avec une gouvernance qui n'existait pas. Je me suis dit on peut peut-être s'inspirer (...) de la mission d'aménagement (...) et de réunir au sein de cette mission les collectivités concernées par la gouvernance, dotées d'un budget. (...) alors qu'est-ce qui s'est passé ? Le Préfet a retenu l'idée de la création d'une mission, ça a été la mission ITER, placée sous l'autorité d'un sous-préfet avec des fonctionnaires mis à disposition, pour avancer, pour organiser, pour évaluer et organiser ce que l'on pouvait faire, mais sans moyens financiers, même pas des moyens d'études ! »²⁰³⁹.

Cette faible institutionnalisation ne lui permet donc de répondre qu'imparfaitement aux missions que lui assigne le Premier Ministre dans sa lettre de création, à savoir « la coordination de l'ensemble des procédures administratives dans le strict respect du calendrier,

²⁰³¹ Entretien J-M.R, pp. 6/7.

²⁰³² Entretien J-M.R, p. 4.

²⁰³³ De fait, De fait, parallèlement à cette marginalisation du service foncier, l'EPF se structure fin 2004 en créant un poste spécifique consacré à la coordination du projet ITER sur la base de l'isochrone 20 minutes : « au départ il y avait une chargée de mission que l'on avait identifiée pour couvrir ce que l'on appelait l'isochrone à 20 minutes, puisque à Cadarache on est à la confluence de quatre départements, donc il y avait les trois directions déléguées qui étaient concernées par ça, on n'allait pas monopoliser trois directions avec tous les problèmes de coordination pour intervenir sur ces trucs, donc il y a eu une chargée de mission qui a été en charge de regarder le territoire en lien avec ITER », Entretien E.B, p. 37. Cette modalité organisationnelle sera toutefois elle-même précaire et correspond grosso modo à la temporalité du pilotage direct des pré-ZAD par l'EPF et de l'étude Sémaphore, soit deux ans, les ZAD prenant le relais à partir de l'été 2007.

²⁰³⁴ Bien que positionné au sein de la Direction de l'Aménagement du Territoire, le service foncier est rattaché à une autre Vice-Présidence, celle du foncier de l'habitat et de la politique de la ville.

²⁰³⁵ Ainsi que l'analysent Eric Verdier et Sébastien Gardon, le gouvernement régional est caractérisé par une forte instabilité de la DGS qui favorise de facto, le repli autour de DA et/ou des délégations de Vice-Présidence.

²⁰³⁶ Entretien J-M.R, 17/02/2012, p. 4.

²⁰³⁷ Cette structure est mise en place formellement suite à une lettre de mission en date du 29 juin 2005 par laquelle le Premier ministre a confié au Préfet de Région la mission « d'accueillir dans les meilleures conditions le grand projet ITER dans la Région PACA », source site DREAL, consultée le 12/01/2014.

²⁰³⁸ P-L.S a commencé sa carrière en tant que secrétaire général de cette mission d'aménagement régional construite sur le modèle de la mission Racine d'aménagement du littoral languedocien. L'on mesure une nouvelle fois ici combien la mobilité de la carrière des hauts fonctionnaires est un moyen privilégié de circulation des instruments d'action publique. De même l'on peut relever une nouvelle fois l'importance de la période de la régionalisation fonctionnelle qui revient régulièrement comme référence dans les croyances des hauts fonctionnaires aménageurs.

²⁰³⁹ Entretien P-L.S, 22/02/2012, p. 69.

tout en veillant à ce que ce projet scientifique soit un vecteur de développement économique et d'aménagement du territoire pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur »²⁰⁴⁰. C'est pour répondre à cette difficulté que les techniciens du SGAR entreprennent d'institutionnaliser un espace d'interactions dénommé « *ITER et les territoires* » :

« (...) Il y avait une fille qui était chargée de mission à la mission ITER (...) au SGAR (...) Et un jour (...) elle me dit : « On ne sait plus quoi faire en fait sur la mission ITER, on aurait besoin de réunir des acteurs, machin, toi tu as l'habitude de l'animation tout ça, tu n'as pas une idée ? ». Et pendant deux heures en discutant avec elle je lui ai torché un truc qui s'appelait l'atelier 'ITER et les territoires', qui s'est réuni un nombre de fois incalculables, sur des approches générales pour restituer les travaux à plein de gens, on a fait faire des études, on a fait faire des études sur l'agriculture et on a monté toute une dynamique et les gens venaient. (...) C'étaient surtout des études prétexte à... au repérage des enjeux (...) un lieu de concertation »²⁰⁴¹.

Le SGAR sollicite les services de la Délégation à l'Aménagement du Territoire à la Région pour lancer conjointement cette initiative avec la Région le 30 janvier 2007 en précisant qu'il s'agit d'un atelier technique qui vise à « *définir les orientations stratégiques et un programme d'action (...) avec les partenaires locaux dans une démarche participative* »²⁰⁴². De fait, si originellement l'idée est du SGAR, elle reçoit tout de suite l'assentiment de la Région en la personne du Vice Président à l'Aménagement du Territoire C.C comme l'explique la directrice adjointe de l'Aménagement du Territoire à la Région :

« *ITER ça a été un catalyseur, ça a été presque... ITER c'était intéressant parce que c'était une opportunité pour travailler sur le développement de ce territoire là (...) et là il y a la convergence de deux volontés politiques, C.C [Vice-Président de la Région à l'Aménagement du Territoire], le SGAR, B. à l'époque, et même un troisième acteur qui est le Directeur de la mission ITER, Yannick Imbert (...) Ces trois-là s'entendent (...) bien intellectuellement et ils lancent l'atelier « ITER et les territoires »* »²⁰⁴³.

L'atelier « *ITER et les territoires* » fonctionne comme le « *méta-projet* » de Gilles Pinson c'est-à-dire qu'il permet de donner un « *ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs intentions* »²⁰⁴⁴. L'atelier procède de deux logiques : il vise d'une part la mobilisation des acteurs autour d'un projet (c'est l'objectif du projet de Groupement d'Intérêt Public) et d'autre part il sert de cadre de mobilisation pour les investisseurs privés (c'est l'ambition du projet de « La vallée des énergies »). Il permet donc de susciter le débat et de donner un cadre à la production de sens. Les services préfectoraux organisent donc en coproduction avec la Région une fenêtre d'opportunité pour l'action collective dans le Val de Durance²⁰⁴⁵.

C'est dans ce nouveau cadre d'interaction – « *ITER et les territoires* » – que va s'élaborer une nouvelle territorialité qui repousse les frontières du territoire d'ITER pour les ajuster aux ambitions de l'aménagement du territoire régional en dessinant les contours d'un nouveau territoire, le Val de Durance. Cette construction territoriale est le produit des interactions et des échanges entre acteurs au sein de ce cadre procédural comme l'explique M.B, alors directrice adjointe de l'Aménagement du Territoire à la Région :

« (...) On commence à travailler un an, durant un an, sur c'est quoi ce territoire, c'est quoi ses enjeux... (...) on travaille en interne, on fait des groupes de travail, il y avait trois groupes de travail, un sur l'aménagement, un sur l'économie, un sur la gouvernance. (...) Et on fait venir des gens (...) et on bosse en interne c'est-à-dire que toutes les structures bossent, on ne fait pas venir des consultants etc. (...) on produit, on a des séances de travail animées qui par la MDER, qui par l'EPFR, ça tournait etc..., enfin on a beaucoup travaillé et au bout d'un an on a eu quelques chantiers qui sont sortis comme des chantiers prioritaires pour structurer Val de Durance... (...) ...dont la consultation urbanisme paysage à l'échelle du Grand territoire, dont la Vallée des énergies nouvelles avec la mise en place de réseau régional attractivité ITER et ENR, le pôle de compétitivité etc., et un troisième sur la gouvernance, le GIP qui devait être construit à l'époque »²⁰⁴⁶.

²⁰⁴⁰ Site DREALE, consulté le 12/01/2014.

²⁰⁴¹ Entretien E.C, 07/03/2012, pp. 40-42.

²⁰⁴² Site DREALE, consulté le 12/01/2014.

²⁰⁴³ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 49.

²⁰⁴⁴ Gilles Pinson, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po Paris, pp. 199-233 et p. 221.

²⁰⁴⁵ Cette politique procédurale repose donc sur la capacité de mobilisation des services étatiques et régionaux et peut être rapprochée du modèle théorique de l'institutionnalisation de l'action collective décrit par Patrice Duran et Jean-Claude Thoening. Voir Patrice Duran et Jean-Claude Thoening, « L'Etat et la gestion publique locale », *op.cit.*

²⁰⁴⁶ Entretien M.B, 11/07/2012, pp. 49-50.

C'est dans le groupe de travail chargé de l'aménagement que va s'élaborer, sous l'impulsion du Vice-Président à l'Aménagement du Territoire et de sa délégation, une nouvelle territorialité à grande échelle à la mesure de l'échange politique régional : le Val de Durance (encadré ci-dessous).

Encadré N°71. Le Val de Durance, une échelle à la mesure de l'échange politique régional

Le nouveau découpage proposé par le Vice-Président doit s'analyser comme un redécoupage politique du périmètre fonctionnel de l'isochrone qui se trouve réétalonné par l'échelle régionale. En effet, cette territorialité a pour conséquence de faire voler en éclat le précédent périmètre défini pour la maîtrise foncière du territoire qui servait jusque là de base de discussions aux acteurs pour bâtir un projet d'intégration de niveau intercommunal (cf. encadré n°69).

Ce nouveau découpage porte donc bien la marque du Vice-Président de la Région en charge de l'Aménagement du Territoire, par ailleurs maire de Forcalquier comme l'explique le directeur général adjoint de l'EPF :

« (...) C'était une volonté de la Région de montrer que le projet ITER irriguait absolument la totalité du Val de Durance et n'était pas limité à l'isochrone. Et un des plus farouches opposants à ce concept développé par l'EPF, d'isochrone (...) c'est C.C qui était justement en dehors de la limite avec Forcalquier. Il n'était pas dans l'isochrone à 20 minutes, il était dans l'isochrone à 25 minutes, pas de chance (rires). (...) Voilà, c'est une question d'approche un peu fine du territoire. Et donc du coup C.C a impulsé une démarche beaucoup plus globale »²⁰⁴⁷.

Le changement de focale régionale est donc une manière pour le Vice-Président de la Région de requalifier le problème de maîtrise foncière d'ITER en problème d'aménagement régional accréditant la légitimité d'une politique d'aménagement du territoire. Cela lui permet également de faire le lien entre son ancrage local et son mandat régional en légitimant auprès de ses soutiens locaux son action régionale :

« (...) Je suis un élu alpin, et (...) les enjeux de l'aménagement du territoire sont évidents pour le milieu alpin. Je pense, à la fois au quotidien dans le dispositif d'aide aux communes etc. mais à la fois stratégiquement avec la question de la poursuite de l'A51, de la desserte ferroviaire, donc je suis sur une définition de l'aménagement du territoire large... »²⁰⁴⁸.

De fait, par tradition institutionnelle, la délégation à l'Aménagement du Territoire est souvent revenue à un élu alpin. L'on a signalé également dans la première partie de cette thèse combien les politiques d'aménagement du territoire ont été mobilisées par les élus du moyen et de l'arrière pays régional. Le projet ITER lui offre ainsi une tribune permettant de mettre en scène localement son action régionale. En déployant son action sur un territoire interstitiel à cheval sur plusieurs départements et intercommunalité, il s'offre ainsi de nouvelles marges de manœuvre qui élargissent son fief local de Forcalquier et lui permettent d'affirmer son leadership politique tant au niveau régional que local et de mettre en avant son profil d'élus moderne et entrepreneur. Le périmètre d'influence d'ITER est alors largement dépassé comme l'illustre la carte ci-dessous du nouveau périmètre.

ITER n'est plus qu'un prétexte à l'aménagement d'un « grand territoire »²⁰⁴⁹ qui structure le territoire régional des Alpes à la Provence, comme le reconnaît le Vice Président C.C :

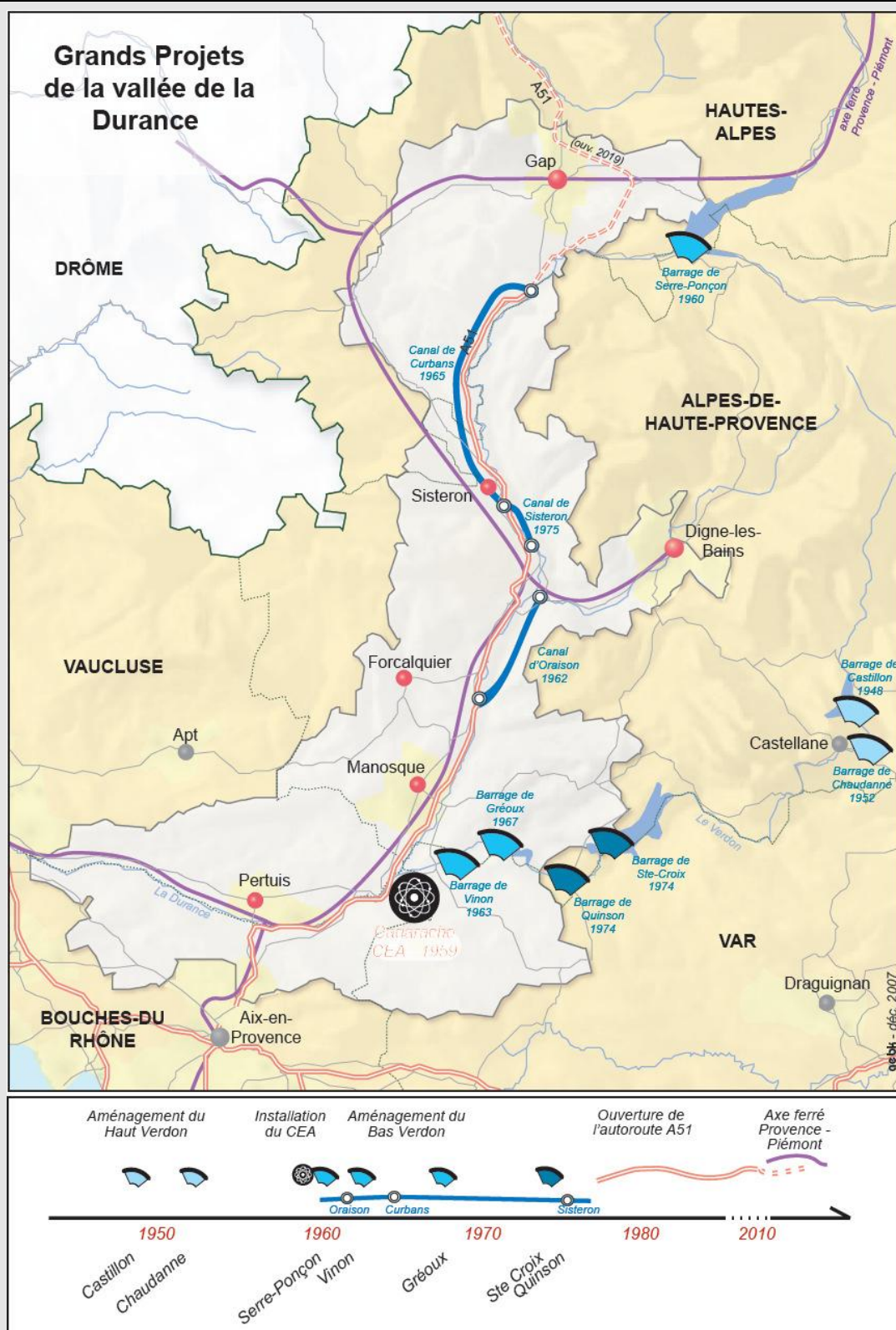
« (...) Ce formidable travail d'étude d'aménagement de paysage et de développement durable sur la Vallée de la Durance (...) j'ai adoré le porter, ce n'est pas moi qui ait eu l'idée ça doit être A-M.H et M.B, (...) c'est une façon de travailler majeure (...) qui dépassait le cadre administratif évidemment (...) c'était donc une étude sur le Val de Durance, et on a mis ITER en titre, parce qu'en gros on se servait du prétexte ITER pour lancer cette démarche-là (...) l'enjeu ce n'était pas ITER, je m'en fous d'ITER ! ».

Ce changement d'échelle doit donc être interprété comme la mise en forme géographique de la figure d'échange politique régional néo-clientélaire que nous avons identifiée dans le chapitre 2.

²⁰⁴⁷ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 35.

²⁰⁴⁸ Entretien C.C, 08/03/2012, p. 4.

²⁰⁴⁹ Pour reprendre les termes significatifs des documents d'aménagement régionaux.



La construction de cette nouvelle territorialité mobilise cependant une mise en forme savante et experte avec le lancement d'une consultation d'urbanisme à l'échelle de la vallée de la Durance, étalée sur cinq départements, de Gap au Pays d'Aix (cf. carte page suivante). Ce processus de mise en récit du « *grand territoire* » régional exprime à la fois l'intérêt d'un élu multipositionné, celui de techniciens de l'aménagement régional mobilisant les outils d'une science de gouvernement –

l'urbanisme – et enfin celui d'une institution régionale dont la compétence aménagement est partagée par d'autres niveaux (encadré ci-après).

Encadré N°72. La fabrique experte d'un « grand territoire » : la consultation d'urbanisme du Val de Durance

La mise en forme savante de ce nouveau découpage vise à légitimer les ambitions régionales en matière d'aménagement du territoire en posant l'échelle régionale comme focale de référence pour produire un récit territorial et définir des priorités d'action partagées par les participants à l'atelier « *ITER et les territoires* ».

Premièrement, cette échelle de grand territoire est pour les techniciens régionaux l'opportunité d'affirmer et de faire reconnaître leur savoir-faire en mobilisant l'ensemble de la communauté des aménageurs régionaux. La consultation d'urbanisme cristallise ainsi un réseau de techniciens qui dépasse largement les services de la Région comme l'explique la directrice de l'Aménagement des Territoires qui pilote le projet :

« Cette consultation d'urbanisme c'était très dur à jouer le rôle de maître d'ouvrage, on avait trois équipes internationales, de très haut niveau, donc il ne fallait pas bidouiller hein, et donc le Comité des experts il y a dedans l'Agence d'urbanisme du Pays d'Aix, l'EPFR²⁰⁵⁰, (...) l'Ecole du paysage, un spécialiste du transport mobilité au niveau national, et un spécialiste de l'agriculture périurbaine au niveau national. Il y a cinq experts là, cinq-six experts qui vont suivre cette maîtrise d'ouvrage avec A-M.H et moi. (...) Et moi je monte ça au niveau européen, j'avais un programme MED là-dessus, sur la question du développement des territoires lié aux métropolisations, avec Barcelone, Bologne, le grand Athènes et nous »²⁰⁵¹.

Le cofinancement européen permet d'obtenir des fonds mais également d'assurer une publicité nationale et internationale à la politique régionale, lui donnant le caractère de projet exemplaire²⁰⁵² et d'opération d'excellence²⁰⁵³. Des experts d'envergure nationale sont mobilisés comme Laurent Théry, alors Président du Club Ville et Aménagement²⁰⁵⁴ qui insiste sur le caractère exemplaire de la démarche :

« La démarche apparaît particulièrement juste: ce 'grand territoire' dessiné par le cours de la Durance prend tout son sens au vu des grands enjeux économiques et urbains qui le composent... (...) le fait qu'une Région soit à l'initiative d'une telle démarche est réellement novateur... (...) A partir de la démarche très originale initiée par la Région PACA sur ce grand territoire de Val de Durance se posent beaucoup de questions qui sont aujourd'hui au coeur des grandes évolutions urbaines et territoriales d'aujourd'hui... »²⁰⁵⁵.

En contrepartie, les techniciens régionaux sont gratifiés symboliquement et professionnellement²⁰⁵⁶ par la participation de ces experts qui est vécue sous le registre d'une forme d'adulation et permet la confrontation avec ses pairs et maîtres à penser aménageurs.

Deuxièmement, la mobilisation de cette expertise permet de légitimer l'action que mène la Région en matière d'aménagement du territoire. Elle permet d'abord à la Région de mettre en scène son échelle en produisant un récit sur le bien commun régional²⁰⁵⁷ :

« La pertinence d'une approche systémique de ce grand territoire s'est imposée à partir de la notion de 'biens communs' que sont l'eau, l'agriculture, le grand paysage fédérateur des différentes entités spatiales qui composent la Vallée... »²⁰⁵⁸.

La consultation d'urbanisme justifie donc l'échelle de ce « grand territoire » par un récit²⁰⁵⁹ sur les biens communs régionaux. A ce récit territorial est associée ensuite une instrumentation spécifique, celle du gouvernement par projet²⁰⁶⁰ qui se revendique comme participative, itérative et indéterminé comme l'explique Laurent Théry :

²⁰⁵⁰ Ainsi, l'EPF qui était auparavant pilote des études réalisées sur le périmètre de « l'isochrone 20 minutes » ne devient dans ce processus qu'un acteur parmi d'autres de la démarche, ce qui traduit sa perte d'influence dans l'animation des réflexions « itériennes ». L'action foncière *stricto sensu* à ici céder la place à la politique d'aménagement du territoire.

²⁰⁵¹ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 51.

²⁰⁵² Parallèlement au lancement de la Consultation, la Région PACA était retenue par l'Europe, en février 2009, comme chef de file, dans le cadre du projet CREPUDMED sur le devenir des grands territoires métropolitains du sud de l'Europe, projet qui associe la Generalitat de Barcelone, la Province de Bologne, le Grand Athènes et la Région PACA. La consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la Grande échelle du Val de Durance est retenue dans ce programme (d'une durée de trois ans), au titre de l'expérimentation. La confrontation et l'échange avec d'autres territoires engagés dans des démarches de même nature participe de l'échange de bonnes pratiques encouragée par le New Public Management qui irrigue les programmes européens.

²⁰⁵³ Les trois équipes d'urbanistes retenues – l'Atelier MADEC associé à l'Agence FOLLEA, le Studio Associato SECCHI – VIGANO, l'Agence UAPS associée à Marcel SMETS - sont présentées comme étant « au plus haut niveau de références, dans les domaines de compétence recherchés et rompues à la pratique de l'urbanisme de projet à des échelles différenciées incluant la notion de grand territoire. », in M.H, Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs, sept. 2011, p. 9.

²⁰⁵⁴ Le Club Ville Aménagement réunit depuis 1994 des aménageurs de statuts variés (EPA, SEM, OPAC, collectivités) et les services de l'Etat en charge de l'Urbanisme.

²⁰⁵⁵ A-M.H, Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs, sept. 2011, p. 7.

²⁰⁵⁶ Ainsi, M.B, directrice de l'Aménagement du Territoire qui a piloté ce travail a été ensuite intégrée à l'équipe de la mission de préfiguration de la métropole marseillaise dirigée par Laurent Théry.

²⁰⁵⁷ Radelli 1995.

²⁰⁵⁸ A-M.H, Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs, sept. 2011, p. 10.

« Face à cette situation, il ne faut pas être dans une logique de maîtrise absolue et de totalité : il ne s'agit pas de 'super planification', ni de 'super organisme', ni de solution par 'le tout'. La planification n'est pas la clef du dispositif, il faut une logique de projet pour entraîner l'adhésion. Dans cette logique de projet, tout n'est pas choisi et élucidé, il faut opérer quelques choix stratégiques, qui sur le Val de Durance paraissent assez évidents : l'agriculture, l'eau (et la Durance) les paysages et le grand paysage. Ces quelques axes de projet, il faut les faire partager ; le projet n'est pas une grande feuille qui se déroule, mais évolutif... Le processus même de l'étude sera lui-même déterminant dans la construction d'une relation avec les acteurs du territoire. Au cours de celle-ci, il paraîtrait judicieux de prévoir des modes de relation et d'échanges à des niveaux de territoire assez fins, à travers des conférences locales, permettant aux élus et acteurs locaux d'entendre les experts, de réagir à leurs analyses et d'engendrer un dialogue pouvant fonder le démarrage d'opérations ultérieures... Pour remédier aux difficultés inhérentes à ce type de démarche, il apparaît indispensable qu'existe un véritable pilotage politique porté par la Région, au titre de l'aménagement du territoire. Mais ce pilotage ne pourra fonctionner qu'à partir du respect des domaines de compétence des autres collectivités et des grandes entreprises publiques ou privées... La méthode proposée se fonde sur la conviction qu'une logique de projets assumés par les collectivités et les grands acteurs concernés est la seule susceptible de créer un mouvement, une dynamique propre à inverser l'évolution au fil de l'eau d'un territoire dont les risques sont à la mesure des enjeux considérables qui sont les siens... »²⁰⁶¹.

Laurent Théry propose donc aux services régionaux une régulation consensuelle de ce territoire, celle du « méta-projet » identifié par Gilles Pinson, qui permettrait à la Région de mettre en musique son répertoire d'aménagement régional. Cette instrumentation disqualifie pour partie la précédente intervention axée sur l'action foncière réglementaire (instrument des ZAD) et permet au Vice-Président à l'Aménagement du Territoire de se distinguer de l'action précédente menée par sa collègue du foncier en promouvant de nouveaux modes de faire qui s'ajustent à ses intérêts.

La construction de cette territorialité permet ainsi de mettre sur une même échelle des territoires qui n'avaient *a priori* rien en commun (Gap et le Pays d'Aix par exemple) favorisant un processus de montée en généralité régionale²⁰⁶². Deux territoires incommensurables sont ainsi mesurés sur la même grandeur, celle de l'aménagement régional, par l'intermédiaire de l'expert urbaniste qui joue le rôle d'un accoucheur de grands territoires « révélés » :

« A partir de la méthode adoptée par chacune des équipes pour approcher, comprendre et révéler le grand territoire du Val de Durance, les nombreuses et importantes productions des équipes ont marqué l'engagement du projet processus et les principales étapes de la démarche »²⁰⁶³.

Cette intermédiation experte permet une redéfinition du problème d'action public : se substitue au problème du logement des actifs d'ITER et de la spéculation foncière, la question de l'aménagement des ressources et du paysage de la vallée de la Durance²⁰⁶⁴. Cette requalification du problème public s'accompagne par conséquent de l'accréditation d'un nouveau mode de faire reposant sur une instrumentation par projet. C'est donc autant un changement de périmètre que d'instrumentation

²⁰⁵⁹ Pour Pierre Muller ces récits du territoire sont en eux-mêmes des institutions soumises à des processus d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation : dans une situation de changement d'échelle, des mécanismes de dépendance au sentier par lesquels les visions du territoire jusqu'ici dominantes tendront à imposer leur capacité à rendre compte du monde et donc à freiner l'émergence de nouveaux récits issus de la mécanique du changement d'échelle. Inversement de nouveaux sentiers (*path shifting*) pourraient être observés dans lesquels de nouveaux récits vont peu à peu faire la preuve de leur capacité à exprimer de nouveaux intérêts, de nouvelles relations de pouvoir et in fine, produire de nouvelles identités. Dans cette perspective, nous analysons la construction d'un récit régional sur le Val de Durance comme participant du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle territorialité. Voir Pierre Muller Introduction sur changement d'échelles et usages de la rhétorique, in Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007.

²⁰⁶⁰ Gilles Pinson : gouverner par projet.

²⁰⁶¹ A-M.H, Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs, sept. 2011, p. 8.

²⁰⁶² Boltanski Thévenot.

²⁰⁶³ A-M.H, Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable a la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs, sept. 2011, p. 10.

²⁰⁶⁴ Ce cadrage permet de mettre en avant des choix stratégiques d'aménagement qui placent au premier plan les compétences régionales telle l'importance du transport ferroviaire, l'eau (Société d'Aménagement régional du Canal de Provence), l'économie et l'équipement haut débit.

sectorielle, l'action foncière réglementaire cédant le pas à l'urbanisme par projet. Le cadre d'interaction mis en place par l'atelier « *ITER et les territoires* » convertit en quelque sorte l'action foncière en politique d'aménagement du territoire régional²⁰⁶⁵. Par ailleurs, sur un plan stratégique, ce changement d'échelle permet de rapprocher les territoires et donc d'élargir le cercle des acteurs participant au débat, légitimant d'autant plus le rôle de la Région et affaiblissant d'autant celui des Agglomérations et Départements opposés à la maîtrise du territoire durancien.

La construction de cette territorialité durancienne est donc autant un jeu d'échelle stratégique et instrumental qu'un jeu d'acteurs : elle offre un espace d'opportunité aux acteurs régionaux, au premier rang desquels les élus et techniciens de l'aménagement régional, qui vise à élargir l'influence de l'institution régionale.

b) Le désengagement de l'Etat aménageur

Les ambitions régionales en matière de maîtrise foncière et d'aménagement du Val de Durance vont cependant se heurter à l'insuffisance des moyens étatiques mobilisés et au désengagement de l'Etat aménageur qu'illustre l'échec du projet d'établissement public d'aménagement.

Tout d'abord, l'organisation mise en place par le SGAR autour de la mission ITER va se révéler précaire et peu outillée face aux défis d'un tel projet d'aménagement, provoquant peu à peu son délitement (encadré ci-dessous).

Encadré N°73. Les limites de la mission ITER de la Préfecture de région

Les limites de la mission ITER résultent en premier lieu d'un déficit en termes de moyens financiers. L'on a souligné auparavant combien cette difficulté avait été contournée par l'invention de « l'atelier ITER et les territoires » qui visait à mutualiser collectivement la ressource, notamment d'expertise (études etc.), sur ce territoire. En second lieu, c'est d'un déficit en termes de savoir-faire dont souffre la mission. L'on a déjà relaté la difficulté dans laquelle se trouvait la mission ITER lorsqu'il s'est agi de mobiliser les acteurs locaux : ce n'est que grâce à la mobilisation du savoir-faire relationnel des généralistes du SGAR que la mission ITER a pu monter l'atelier « *ITER et les territoires* ». Or ce déficit de savoir-faire est encore plus patent en matière de spécialistes de l'aménagement. La mission ITER est fortement défailtante en la matière comme l'explique le Directeur Général Adjoint de l'EPF :

« (...) D'un point de vue technique ce qui avait été inventé par l'Etat ça a explosé en vol parce que ce n'était pas la compétence idoine, une bande de fonctionnaires qui étaient là pour faire des tableaux et des trucs comme ça mais ce n'était pas... Quand vous regardez les grands projets, je pense aux villes nouvelles par exemple, qui est un modèle connu qui ensuite a été repris par les EPA, les compositions des équipes (...) c'était des gens sachant, qui savent produire (...) regardez la composition de ces équipes c'est (...) [des] architectes, paysagistes, urbanistes, ingénieurs (...) etc. des équipes de commerciaux qui connaissent le marché. (...) on s'en était ouvert au Préfet qui avait lancé ça, et qui est parti malheureusement par la suite, malheureusement pour nous, parce que Yannick Imbert était quelqu'un d'extrêmement compétent. Il s'était lancé là-dedans et ce qu'il m'avait expliqué c'est qu'il n'avait pas eu le choix, c'était ça ou personne d'autre, donc plutôt que d'être seul il a préféré être mal accompagné... enfin il ne s'est pas exprimé dans ces termes mais ça en revient à dire ça quoi. L'Etat ne voulait pas encore une fois... (...) ne voulait pas créer de moyens spécifiques, pas de dépense pour ce secteur là, l'Etat central, l'Etat local bien sûr... déconcentré aurait bien aimé qu'il y ait une réponse pertinente »²⁰⁶⁶.

On le constate dans ces lignes, c'est donc à travers le modèle de l'EPA couplé à une Opération d'Intérêt National (OIN) que les aménageurs régionaux envisagent l'aménagement du Val de Durance.

²⁰⁶⁵ A la manière des processus de conversion institutionnelle mis en évidence par K. Thelen, nous postulons ici que l'interaction peut produire des mécanismes de conversion de politique publique, les objectifs en matière de maîtrise foncière étant convertis en objectifs d'aménagement du territoire. Nous nous appuyons ici sur les travaux de Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation, L'Année de la régulation n°7 (2003-2004), Presses de Sciences Po « Annuels », 2003 pp. 13-43.

²⁰⁶⁶ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 35.

La forte homogénéité professionnelle de ce milieu d'action explique qu'ils partagent la même conviction autour de la nécessité d'un EPA dans le Val de Durance. Si cette communauté n'est pas institutionnalisée au sein d'une structure spécifique comme c'était le cas pour le Club de l'AMM, il n'en demeure pas moins que l'on retrouve les mêmes membres actifs. Aussi, l'on peut comparer ce milieu des aménageurs régionaux très stable à une « communauté épistémique »²⁰⁶⁷ qui partage un ensemble de croyances en matière d'aménagement issues d'expérience partagées parmi lesquelles celle de la nécessité d'une opération d'intérêt national (OIN) pour le Val de Durance (encadré ci-après).

Encadré N°74. Le projet d'OIN des aménageurs régionaux confronté au désintérêt de la DATAR

La communauté de croyances et de pratiques que partagent les aménageurs régionaux éclaire leur préférence en faveur d'une opération d'intérêt national, solution qui va toutefois se heurter aux réticences de la DATAR.

En premier lieu, relevons qu'il n'est pas anodin que ce constat de carences en matière de compétences formulée à propos de la mission ITER soit exprimée de manière particulièrement forte par E.B. dont la trajectoire, déjà analysée auparavant, est marquée par son expérience professionnelle au sein de l'EPAREB. De même, pour Anne-Marie Henriot, ancienne du club de l'AMM, qui pilote une structure informelle mise en place au sein des services régionaux constituée de deux agents et dénommée « Mission ITER » dont la mission principale est de co-piloter côté Région « l'atelier ITER et les territoires » puis la consultation d'urbanisme. Enfin, l'on peut souligner également le parcours de E.C, chargée de mission au SGAR, qui a mis en place « l'atelier ITER et les territoires » et qui, après être entrée à la Préfecture en 1972 comme chargée de mission à l'OREAM pour mettre en place le Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise, a cofondé le club de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) que nous avons analysé plus haut. Le milieu d'action des aménageurs régionaux est donc composé de spécialistes et de généralistes des projets d'aménagement, il est caractérisé par sa grande stabilité ainsi que par son fort degré d'interconnaissance.

Pourtant et en second lieu, ce milieu fortement soudé ne va pas parvenir à convaincre la DATAR, qui va réagir tardivement et à contrecoup, en proposant la mise en place d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) aux moyens limités qui n'intéressera pas les acteurs locaux. C'est ce qu'explique, E.C, chargée de mission au SGAR :

*« (...) En créant l'atelier 'ITER et les territoires' on a créé des groupes de travail (...) il y en avait un sur la gouvernance, et dès que l'on a commencé ça on a commencé à travailler sur quel type de gouvernance il faudrait pour ce territoire aux confins de quatre départements (...) avec autant d'acteurs (...) on s'est dit : 'Il n'y a pas d'autres solutions que le GIP'. Sauf que (...) personne ne voulait faire ce GIP, la mission ITER elle n'avait pas envie de passer la main, soyons clair. Jusqu'au jour où après avoir cassé beaucoup les pieds à la DATAR, la DATAR a nommé une mission pour faire sauter la mission ITER et en même temps créer l'outil de gouvernance. Elle a nommé trois personnes, [dont] l'ancien Directeur de la Caisse de Dépôts (...) qui sont venus, qui n'ont fait jamais que pomper tout ce que l'on avait fait et qui ont conclu : 'bien sûr il aurait fallu avoir une opération d'intérêt national, mais comme ce n'est plus de mode aujourd'hui, et qu'on aura jamais les moyens sur un territoire où il y a si peu de monde d'obtenir une OIN, il faut au moins faire un GIP'. (...) ils ont consulté plein de monde (...) pour conclure ce que l'on avait déjà conclu trois ans avant. Et après ça ils ont eu, eux par contre, parce que la mission avait été commandée par le Gouvernement, les armes pour construire le GIP. Et le GIP date de l'année dernière, mai 2011. Il devait être créé pour deux ans, avec l'idée qu'au bout de deux ans on ferait une OIN. Or, le GIP ne s'est jamais fait »*²⁰⁶⁸.

L'on constate à travers cette description désabusée les limites de la démarche procédurale de « l'atelier ITER et les territoires ».

De fait, le pilotage de la démarche par les aménageurs régionaux s'est trouvé en quelque sorte confisqué dans l'esprit de ses promoteurs par des hauts fonctionnaires de la DATAR qui ont repris, sans succès, leur préconisation d'un GIP. Comment expliquer cet échec ? Deux séries de raisons sont avancées par nos interlocuteurs (encadré ci-dessous).

Encadré N°75. Le désengagement financier de l'Etat aménageur en question

D'abord la faiblesse des moyens financiers des services de l'Etat central peu désireux d'investir l'aménagement du territoire comme l'ont souligné d'autres analyses²⁰⁶⁹. C'est ce que souligne, parmi d'autres, C.H, Vice-Présidente déléguée à l'Aménagement du Territoire à la Région suite aux élections régionales de 2010 :

*« (...) La Région elle, elle était demandeuse à ce qu'il y ait quasiment une OIN sur le Val de Durance par l'Etat, mais bon l'Etat a refusé parce qu'une OIN c'est aussi des moyens à mettre en place etc. »*²⁰⁷⁰.

²⁰⁶⁷ Au sens de Peter Haas.

²⁰⁶⁸ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 41.

²⁰⁶⁹ On pense aux analyses de Renaud Epstein qui ont analysé ce retrait de l'Etat des territoires.

Cette affirmation qui fait implicitement référence à l'impécuniosité de l'Etat mérite cependant d'être nuancée. En effet, l'histoire récente de l'aménagement témoigne au contraire d'un retour des EPA qui peut paraître de prime abord paradoxal comme le soulignent Gilles Pinson et Christelle Morel-Journel²⁰⁷¹, les lois de décentralisation créant un contexte a priori peu favorable aux EPA. En effet, si selon le code de l'urbanisme, les EPA « sont compétents pour réaliser, pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou pour faire réaliser toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par le présent code » (art. 321.1), ces instruments ont été historiquement conçus comme des bras armés de l'Etat aménageur, à l'image de l'EPAREB pour le projet de Fos. Aujourd'hui, leur création est généralement justifiée par l'incapacité technique ou politique des collectivités locales à faire face à des enjeux d'aménagement jugés stratégiques par l'Etat et la création d'un EPA est généralement doublée de celle d'un périmètre d'Opération d'Intérêt National (OIN) à l'intérieur duquel c'est l'Etat, et non pas la commune, qui délivre les permis de construire. Or, si les lois de décentralisation ont créé un imbroglio de compétences dans bien des domaines, dans celui de l'urbanisme et de l'aménagement les choses paraissent pourtant claires. De manière générale, le domaine de l'urbanisme est sans doute l'un des secteurs dans lesquels les communes, notamment les plus grandes, sont le plus aguerries au moment du transfert de compétences. Pourtant, la décentralisation ne met pas un terme à l'existence de l'outil EPA. C'est même un processus inverse qui voit le jour, particulièrement marqué en PACA. En 1995, c'est l'EPA Euroméditerranée qui inaugure la série des EPA créés pour s'attaquer à des problèmes urbains dans des zones péricentrales, ici les quartiers situés au Nord du centre ville de Marseille au contact des zones portuaires.

Les raisons qui président aux créations des EPA récents sont complexes et nombreuses et ne relèvent donc pas d'une seule logique financière. Se mêlent les considérations politiques, institutionnelles et techniques²⁰⁷². Dès lors, si la solution EPA n'est pas retenue ici c'est en raison de considérations partisans et plus largement de l'absence de soutien local puissant (encadré ci-après).

Encadré N°76. L'évitement de la contestation locale

En effet, les logiques partisans ne sont jamais absentes et les EPA sont généralement « accordés » à des élus locaux proches de la majorité gouvernementale ou à des personnalités en fonction, au niveau national veulent rétribuer pour des raisons variables. Ainsi, la création de l'EPA de Marseille ne peut se comprendre sans prendre en compte le ralliement de Robert Vigouroux, maire de la ville entre 1986 et 1995 et successeur de Gaston Defferre, à la candidature d'Edouard Balladur à la présidentielle de 1995. L'EPA de Nice a été accordé à un maire-ministre soucieux de mettre les ressources de l'Etat au service de son projet urbain et de la consolidation de leur fief²⁰⁷³. Dans le contexte post-décentralisation, l'initiative de la création d'un EPA est toujours de manière plus ou moins directe portée par un élu local, un « grand maire » le plus souvent. Or c'est précisément ce qui fait défaut ici. Le principal porteur politique du projet C.C, n'est maire que d'une petite commune de 4 500 habitants. Le cumul de ses ressources du mandat régional ne lui permet pas d'accéder aux ressources nationales, qui plus est dans un contexte d'opposition entre majorité régionale et parlementaire. Enfin, ce

²⁰⁷⁰ Entretien C.H., 21/05/2012, p. 8.

²⁰⁷¹ Gilles Pinson et Christelle Morel-Journel, « *Les Etablissements Publics d'Aménagement. Le néo management au service du projet local ?* », in Congrès AFSP Strasbourg 2011, Section Thématique 14 : « Retour sur l'Etat local ». Les propos sur l'histoire des EPA reprennent très largement en les synthétisant leurs analyses exposées dans cette communication précitée.

²⁰⁷² Selon Gilles Pinson et Christelle Morel-Journel, *op.cit.*, parmi les raisons structurelles qui militent en faveur de la création d'un EPA post-décentralisation identifiées, on peut lister :

- Des raisons d'ordre institutionnel. Généralement, les EPA sont créés dans des territoires caractérisés par les luttes institutionnelles et des jeux d'acteurs extrêmement conflictuels, dans des configurations où l'absence d'une structure de domination politique stabilisée ou de leadership institutionnel clair rend difficile la construction d'une capacité d'action collective pour faire face à des enjeux d'aménagement ou de gestion du territoire. C'est précisément le cas du Val de Durance dont on a souligné à plusieurs reprises le caractère extrêmement fragmenté.

- L'autre type de raison structurelle invoquée pour justifier la création d'un EPA est la faible technicité des technostuctures locales en matière d'aménagement urbain. Au-delà de l'absence de culture de l'aménagement dans les services, c'est plus globalement l'incapacité des institutions du gouvernement urbain et des grands élus à prendre la mesure de leurs nouvelles responsabilités en termes de stratégie urbaine, de capacité à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques et à mettre en place des dispositifs de mise en cohérence de ces politiques qui pose problème. Là aussi, on a pu analyser la déficience particulièrement forte en termes d'ingénierie locale des petites communes duranciennes dont même les délibérations sont rédigées par les services de l'EPF à l'occasion de la mise en place des ZAD.

- Enfin, des considérations telles que la gravité des problèmes sociaux et urbains ou encore l'état des finances locales sont souvent présentes dans les justifications de la création d'un EPA. La mobilisation initiale des acteurs de l'Etat déconcentrés, principalement le SGAR mais aussi la DRE et l'EPF qui interpellent la Région et l'Etat porte ici sur la consommation d'espace et l'explosion urbaine et démographique qui allaient suivre l'implantation du projet ITER.

Ce rapide détour par l'histoire récente des EPA démontre que toutes les raisons structurelles en faveur d'un EPA sont réunies dans le Val de Durance.

²⁰⁷³ Rappelons qu'aux dire de certains de nos interlocuteurs, la création de cette OIN aurait été obtenu à la faveur du projet ITER, Christian Estrosi, alors ministre de l'aménagement du territoire, ayant obtenu cette OIN de l'administration centrale en contrepartie de l'abandon de l'opposition départementaliste à l'EPF PACA.

projet n'est pas suffisamment porté par une coalition d'élus locaux. La construction du grand territoire durancien n'a pas permis d'intéresser les équipes locales au projet comme l'explique E.C. chargée de mission du SGAR :

« A-M.H [chargée de mission à la Région] avait été très seule à cette époque-là tu vois, et elle a lancé cette consultation d'urbanisme (...) elle l'a conduit (...) parfaitement (...) ça n'a servi rien, parce que ça a mis deux ans, parce qu'elle n'a pas associé assez de gens du Conseil régional, parce qu'elle a toujours voulu faire (...) c'est mon bébé je le regarde, je partage pas etc., en particulier vis-à-vis de (...) [I'] Etat et donc (...) on a cofinancé hein, si tu savais le mal que j'ai eu pour avoir l'info (...) j'avais fait des propositions pour mettre en débat public les travaux [sur le modèle des] (...) Entretiens de l'Aménagement (...) qui consiste à réunir des acteurs et à lancer des hypothèses de travail, à faire du 'brainstorming' (...) elle n'a rien voulu entendre (...) elle m'a dit : 'Mais moi je ne peux pas tout faire, les entretiens c'est trop lourd, machin, et non, ça va me gêner pour mes conférences locales...', et ces conférences locales c'était du pipeau absolu où C.H parlait pendant (...) une heure, et après (...) les trois équipes internationales elles avaient 20 mn chacune pour présenter des choses tellement générales que les élus n'y comprenaient rien. Echec et mat. (...) »²⁰⁷⁴.

De fait, ce constat est partagé par les techniciens des équipes municipales et intercommunales du Val de Durance. Ainsi, d'après F.C, le directeur du Pays qui explique :

« J'ai participé à des ateliers oui, à des restitutions. Mais plus pour m'informer en fait que... (...) on a pu témoigner et apporter des éclairages sur ce qui se faisait sur nos territoires, je ne sais pas bien dans quelle mesure les bureaux d'études ont compris ce que l'on avait pu dire »²⁰⁷⁵.

De même, B.A, directeur du SCOT de Manosque, souligne la difficulté qu'il a eu à :

« Je me rappelle une restitution (...) il y avait un groupe d'études qui avait une perception du Val de Durance j'allais dire qui était antinomique, c'est-à-dire que lui il voyait plus le Val de Durance (...) pour éviter des effets de massification de continuer d'être dans le diffus, c'est-à-dire qu'il ne fallait surtout pas créer des zones de densification où on pouvait avoir des hauteurs... (...) ...mais rester dans quelque chose qui peut s'intégrer plus facilement quitte à avoir des continuités urbaines, ça faisait partie des trucs qui m'avaient un peu scotché quoi parce que ça venait à l'inverse de ce que préconisait la loi SRU ou le Grenelle quoi. (...) c'étaient des visions aussi de... j'allais dire d'architectes... (...) ...de paysagistes... (...) ce n'étaient pas des visions de juristes, moi c'est vrai que je suis plus juriste donc j'ai vu ça et je me suis dit : 'Ça ne tient pas la route quoi, c'est... on peut faire de beaux dessins c'est vrai mais ça ne tiendra pas la route' »²⁰⁷⁶.

Ces extraits témoignent de la difficulté de dialoguer pour les équipes internationales d'urbanistes avec les équipes locales, faute d'une grammaire partagée : le répertoire de l'architecture et des paysagistes ne correspondant pas à celui, juridique des techniciens locaux. Ainsi, si la croyance en la nécessité d'une grande opération d'aménagement est fortement partagée par la communauté des aménageurs régionaux, ceux-ci n'ont pas réussi à la faire partager par les acteurs locaux. L'on peut même faire l'hypothèse qu'à l'inverse, la très grande homogénéité de ce milieu d'action, a pu constituer un obstacle au partage de cette nécessité d'un EPA par les acteurs locaux.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la proposition de la mission DATAR de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) n'ait pas rencontré l'adhésion des acteurs locaux, peu convaincus et intéressés par cette perspective (encadré ci-dessous).

Encadré N°77. La neutralisation du Groupement d'Intérêt Public ITER

L'on ne reviendra pas ici sur l'absence de conviction partagée concernant la nécessité d'une OIN. En revanche, il s'agit de souligner que la solution minimaliste d'un GIP est encore moins susceptible d'intéresser les élus locaux compte-tenu du peu de moyens supplémentaires que représenterait une telle formule. C'est ce que souligne J.D, maire de Volx :

« La question d'un GIP c'est qu'un GIP pourquoi faire ? Tu vois, je te le fais technique, je ne sais pas. A la limite tu décides de faire une OIN je vois ce que c'est en terme d'aménagement opérationnel une OIN, autant un GIP, c'est quoi les moyens du GIP ? A un moment ça nous a même braqué parce que les communes... c'était un peu délirant... il y avait certaines communes et pas d'autres qui y étaient, il devait y avoir des effets de taille, et puis on n'avait pas prévenu les communes qu'il fallait cotiser au pot commun, donc tu vois les communes qui y étaient on dit 'Non mais ça va pas !' »²⁰⁷⁷.

De fait, le GIP ITER créé en mai 2010 officiellement par le ministre de l'aménagement du territoire d'alors, Michel Mercier, n'est doté pour l'année 2011 que d'un budget de 1,2 millions d'euros, qui plus est, abondé par des crédits locaux. C'est donc sur ce projet mal ficelé que va achopper la question de la présidence du GIP en mai 2011. Alors que cette structure devait être présidée par Michel Vauzelle, l'appellation ITER apposée au GIP va cristalliser l'opposition des écologistes au sein de la majorité régionale particulièrement remontés suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima en mars 2011, obligeant l'exécutif régional à abandonner la présidence. C'est ensuite Maryse Joissains, Présidente de la CPA qui va renoncer, compte tenu de ses relations conflictuelles avec les élus du val de Durance. In fine, le projet de GIP est abandonné par le Préfet de Région début 2012, aucun élu local n'ayant été intéressé par cette présidence. L'on mesure ici l'échec de l'enrôlement local à ce projet du Val de Durance qui a toujours été perçu comme une volonté de tutelle régionale, voire de la métropole régionale Aix-Marseille comme l'explique J.D, maire de Volx :

²⁰⁷⁴ Entretien E.C, 06/06/2012, pp. 42-43.

²⁰⁷⁵ Entretien F.C, 07/06/2012, pp. 24-25.

²⁰⁷⁶ Entretien B.A, 25/07/2012, p. 18.

²⁰⁷⁷ Entretien J.D, 19/03/2012, p. 28.

« (...) L'OIN, le GIP, toutes ces grandes réflexions, le concours d'architecture à grande échelle, ITER et la Vallée des énergies renouvelables (je te donne toujours un sentiment d'élu) ça nous paraît assez lointain. C'est-à-dire que nous, le quotidien, quand on fait des projets (...) ce n'est pas un truc très concret, on ne bosse pas avec (...) la mission ITER à la Joliette, je n'ai jamais compris à quoi ils servaient ! Si, de temps en temps ils viennent nous voir en disant 'On a besoin de logements, on a besoin de logements', je leur dis 'Ben écoutez (...) vous en construisez' (rires) (...) si tu veux, à la fois ce n'est pas quelque chose qui est très présent sur le territoire, ça ne structure pas notre quotidien. A la fois c'est un truc qui n'est pas très bon en com, c'est-à-dire que tu fais un sondage chez les élus 'Pourquoi faire un GIP ITER, le résultat des trois équipes et du concours... ?', tu vois il faut vraiment un intérêt... A la fois aussi c'est en partie mal perçu, il faut jouer là-dessus il faut faire un peu de politique c'est-à-dire qu'il y a un moment où Aix-Marseille et l'Etat nous font chi... à vouloir décider pour nous du territoire donc... »²⁰⁷⁸.

L'on perçoit bien à travers ces propos l'opposition des élus locaux à ce projet auquel les aménageurs régionaux n'ont pas su les intéresser et qui est perçu comme une menace à leur pouvoir.

Au total, la volonté de la Région suite à l'échec de ce GIP de constituer une Opération d'Intérêt Régional (OIR) aux contours encore mal définis doit s'interpréter comme l'échec de l'institutionnalisation d'une structure de gouvernance partagée associant, sur le modèle de l'EPA, l'Etat et les collectivités locales.

c) L'opportunisme des élus locaux vis-à-vis de la maîtrise foncière

Faute d'ingénierie publique et d'institutionnalisation collective, le coût d'aménagement des ZAD ITER va se révéler exorbitant pour les équipes municipales qui vont s'en désintéresser progressivement à l'exception des périmètres d'aménagement auparavant déjà identifiés dans une logique d'opportunisme.

Plus largement, cet échec n'est pas seulement celui d'une structure organisationnelle : il marque bien la désinstitutionnalisation du projet d'aménagement et de maîtrise foncière du territoire durancien comme en témoigne l'usage limité et différencié des ZAD qui souligne les limites de l'instrumentation foncière mise en place par l'EPF (encadré ci-après).

Encadré N°78. Les élus locaux confrontés aux coûts d'équipement et d'aménagement des ZAD

Tout d'abord l'étude lancée par l'EPF visant à identifier les périmètres définitifs de ZAD s'est concrétisée par un rétrécissement significatif du périmètre zadé : de 2 200 ha de pré-ZAD, l'on est passé à 500 ha de périmètres définitifs de ZAD en 2007 ce qui ne représente plus que 27% du périmètre initial.

Cette réduction du périmètre s'est ensuite accompagnée, au dire du directeur général adjoint de l'EPF, du désintéressement progressif de maires au départ pourtant « bienveillants »²⁰⁷⁹ comme il l'explique à propos de Danièle Long, Maire de Peyrolles :

« (...) Sur Peyrolles il y avait vraiment un potentiel très intéressant on aurait pu faire au moins 2 000 logements chez elle, enfin on aurait pu faire vraiment un projet d'urbanisme autour de l'eau etc, parce qu'il y avait des tas de gravières qu'on aurait pu recycler (...) avec la présence de l'eau dans la ville et tout ça, ça aurait été fort intéressant, mais... Donc on en avait pas mal discuté avec elle, on s'est rencontré à plusieurs reprises et au bout d'un moment, et à juste titre, elle m'a lâché la chose suivante : 'Mais Monsieur E.B, moi je veux bien faire un éco-quartier (...) mais quid de ma commune qui est dans un état de délabrement lamentable, parce que je n'ai pas la ressource fiscale qui va avec pour la mettre à niveau, je suis en réseau unitaire... Sur un éco-quartier vous allez me parler de réseau séparatif avec des bassins de rétention et d'infiltration, j'ai les écoles qui sont bourrées à craquer (...) je ne peux pas loger de la population supplémentaire, ça veut dire que là dans les nouveaux quartiers je vais faire une école qui va bien, mais mes administrés, ceux qui m'ont élu, ils vont me dire que je fais tout pour des habitants qui n'existent pas et que eux je les laisse dans une situation pourrie et qu'il y a deux poids deux mesures'. C'est tout à fait pertinent. Et ça, vous multipliez par vingt communes, et donc ça génère un besoin en financement auquel personne n'a su répondre »²⁰⁸⁰.

²⁰⁷⁸ Entretien J.D, 19/03/2012, p. 27.

²⁰⁷⁹ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 32. Bien entendu, cet accueil n'a pas été identique selon le profil des maires et a pu varier en fonction des équipes municipales comme à Pertuis par exemple, où il constitue une ligne de clivage entre candidats aux élections municipales de 2008.

²⁰⁸⁰ Entretien E.B, 07/03/2012, p. 38.

Le désintéressement progressif des maires s'explique donc par le coût des aménagements induits par la maîtrise foncière. Le passage d'un mode de production individuel à un mode de production collective de logements nécessite en effet la prise en charge publique des coûts d'aménagement afin d'équilibrer le bilan de telles opérations²⁰⁸¹ comme l'explique C.P, alors chargée de mission à l'EPF :

« (...) Les Maires qui disaient : « On nous impose d'urbaniser... » Parce que la création de la ZAD en fait elle peut avoir plusieurs objectifs mais une ZAD c'est une zone d'aménagement différée donc ça veut dire que quelque part il va y avoir une opération d'aménagement par la suite. (...) Et les communes n'avaient pas forcément envie de se développer, alors c'est vrai qu'il y avait pas mal d'élus qui disaient qu'ils avaient des difficultés avec le financement des équipements publics, c'est à dire qu'ils étaient prêts à accepter les ZAD et plus de logements si l'Etat les aidait à financer les équipements publics qui allaient venir avec, c'est-à-dire les écoles, c'est-à-dire essentiellement écoles-stations d'épuration, c'étaient les deux grosses difficultés. (...) Et ça c'est une question forte qui a été posée par les communes et à laquelle il n'y a jamais eu de réponse »²⁰⁸².

L'instrumentation foncière est donc fortement dépendante de l'existence d'un aménageur public : l'échec du GIP et donc de l'EPA va donc rendre inopérant cette instrumentation foncière. Celle-ci avait émergée par isomorphisme mimétique, la ZAD ayant été importée de la région parisienne par le directeur général de l'EPF. L'échec du projet d'EPA a donc rendu inopérant cette circulation instrumentale conditionnée à l'intervention régaliennne.

Dès lors, face au désengagement étatique, la ZAD n'a pu être utilisée que dans des situations locales spécifiques où elles ont pris la forme de dispositifs locaux au service de réalisations projetées de longue date (encadré ci-dessous).

Encadré N°79. Trois exemples de détournements opportunistes des ZAD

Ce détournement opportuniste du dispositif des ZAD ITER est illustré par trois opérations menées dans trois communes de tailles très différentes.

Tout d'abord, la ZAC Chanteprunier sur la commune de Manosque (22 000 habitants²⁰⁸³), dont l'émergence est retracée par M-A.P, technicienne au Département des Alpes-de-Haute-Provence :

« (...) Ça s'est calé sur un projet que la commune avait déjà dans son PLU en 2005 hein. (...) donc ça c'est la réalité chronologique et les documents sont là pour en attester. (...) c'était préalablement défini. »²⁰⁸⁴.

Cette version est confirmée par B.A, technicien au service urbanisme de Manosque et en charge du SCOT qui explique l'usage opportuniste des ZAD par la Ville de Manosque :

« (...) moi de toute façon dans les conventions de veille on a mis tous les secteurs d'urbanisation future prévue (...) sur Manosque on a... bon la ZAD de Chanteprunier, qui est toujours zadée....D'ailleurs, on a gardé les deux, on est en ZAC et ZAD en même temps. (...) on passe en convention opérationnelle avec l'EPFR, ça permet surtout pour la réalisation de la ZAC de travailler directement avec eux, comme porteur du foncier »²⁰⁸⁵.

La ZAD vient donc se superposer à un projet de ZAC déjà prévu dans le PLU de la Ville, elle est donc une opportunité permettant d'accélérer la conversion en projets urbains d'agrandissements planifiés dans les documents d'urbanisme mais restés lettre morte jusqu'alors.

C'est ce qu'on constate également sur les petites communes de Villeneuve (3 500 habitants²⁰⁸⁶) et du Puy-Sainte-Réparate (5 000 habitants²⁰⁸⁷). Sur la commune de Villeneuve, la ZAD identifiée par la commune et le cabinet Sémaphore mandaté par l'EPF correspond à une zone que la commune avait préalablement délimitée dans ces documents d'urbanisme dès 1983 comme l'explique son maire J.E :

« (...) En 1983 on a révisé notre POS (...) on a identifié à Villeneuve le secteur de la future centralité. On est en 2012, il est toujours identifié comme ça, (rires) on a mis des ZAD dessus, bon, on a créé une place, on a une pharmacie, un centre médical, une supérette... (...) En 83, on a identifié ce centre, et quand on a fait les ZAD on a dit : 'Attention, comme c'est un secteur identifié qu'il faudra qu'on maîtrise etc. sur lequel il faudra... on le met en ZAD' »²⁰⁸⁸.

²⁰⁸¹ En l'espèce et pour donner un ordre de grandeur des opérations, le périmètre de la ZAD proposée sur Peyrolles doublait la superficie du centre ville comme l'explique C.P. alors chargée de mission à l'EPF : « (...) c'était peut-être un peu trop ambitieux parce que, pareil, Peyrolles ça ressemble un peu à un centre-ville et on lui avait proposé une ZADE qui pouvait aller jusqu'à l'autoroute, avec pourquoi pas un quartier avec des canaux, vous savez là où il y a un lac, donc pourquoi pas un quartier avec des canaux, etc., des choses qui s'organiseraient en... et je pense que ça ne lui a pas... ça doublait la superficie de la ville... », Entretien C.P, 30/07/2012, p. 20.

²⁰⁸² Entretien C.P, 30/07/2012, p. 7.

²⁰⁸³ 22 316 habitants en 2011.

²⁰⁸⁴ Entretien M-A.P, 21/09/2012, p. 13.

²⁰⁸⁵ Entretien B.A, 25/07/2012, p. 6.

²⁰⁸⁶ 3 529 habitants en 2011.

²⁰⁸⁷ 5 338 habitants en 2011.

²⁰⁸⁸ Entretien J.E, 03/07/2012, pp. 2-3.

Comme pour Manosque, la ZAD vient donc ici se superposer à un précédent zonage correspondant à un projet identifié et porté par les élus municipaux. Enfin, c'est d'une certaine manière le cas également pour la commune du Puy-Sainte-Réparate où la ZAD vient impacter un projet d'équipement déjà prévu par le Maire, en l'espèce un projet de construction de collège comme l'explique C.P. chargée de mission à l'EPF :

« Monsieur C. (...) Maire depuis les dernières élections (...) lui n'était pas forcément d'accord sur le principe (...) des secteurs retenus au départ, (...) au final [il] a trouvé intéressant justement de travailler sur une partie de la ZAD, d'y mettre l'équipement public qui devait être mis de l'autre côté d'une voie (...) un projet de collège qui devait se faire de l'autre côté d'une voie assez rapide. Et donc Monsieur Ciot a demandé au Conseil général de faire en sorte que le collège parte dans la ZAD.(...) Et à partir de ça l'idée ça a été, donc la commune avait déjà sa ZAD, on a conventionné EPF avec la commune et on a proposé le lancement d'une étude urbaine pour voir comment le secteur pouvait s'urbaniser ici.(...) Et dans ce cadre-là donc... et là c'était un pilotage assez intéressant parce que le Maire a associé aussi un comité de pilotage au sein de la ville dans lequel étaient présents à la fois des élus de l'opposition et des propriétaires fonciers. (...) au sein de la ZAD »²⁰⁸⁹.

L'outil ZAD est donc approprié ici par le maire qui s'en sert afin d'intéresser les élus locaux et les propriétaires fonciers à son projet d'équipement au prix d'un déplacement marginal de sa localisation.

Ces exemples démontrent que lorsque les ZAD visent la réalisation de grands projets d'aménagement urbains destinés à accueillir de nouvelles populations, comme à Peyrolles, les ZAD ne sont pas mobilisées. En revanche, l'outil ZAD est utilisé par les acteurs locaux lorsqu'il s'insère dans des projets municipaux déjà programmés et porté par des maires au profil spécifique : « élu industriel »²⁰⁹⁰ à Manosque dont le maire est un ancien cadre du CEA fervent défenseur du projet ITER, « élu bâtisseur » à Villeneuve avec un maire géomètre qui a urbanisé sa commune, enfin « élu manager » au Puy Sainte-Réparate avec un maire professionnel de la politique qui revendique l'héritage d'un de ses prédécesseurs, Louis Philibert, grand notable historiquement facilitateur de l'implantation du CEA à Cadarache²⁰⁹¹.

Conçues a priori pour être des outils de production de 5 000 logements en 5 ans à l'échelle du Val de Durance, les ZAD ont donc été converties en outil de réalisation de projets d'échelle municipale dont la réalisation était déjà programmée quand elles n'ont pas tout simplement été rejetées et/ou oubliées. En l'absence de création d'un EPA, l'instrumentation foncière²⁰⁹² des ZAD peut donc être considérée comme un échec, les seuls exemples d'intéressement des acteurs locaux s'étant faits au prix d'une « conversion institutionnelle »²⁰⁹³ de l'outil ZAD par rapport à leur objectif initial. Ainsi, à ce stade, le projet d'aménagement régional du Val de Durance peut être considéré comme un exemple d'institutionnalisation avortée d'action foncière, cumulant désinstitutionnalisation organisationnelle et instrumentale dans un processus de détournement local d'un projet régional.

2. L'action foncière régionale comme politique distributive au service d'un nouveau pouvoir notabiliaire

Le détournement local du projet d'aménagement régional du Val de Durance doit s'interpréter comme la résistance d'une action foncière de type distributive combinant redistribution clientélaire et transformation des pratiques d'intermédiation, témoignant certes de l'influence des coalitions de

²⁰⁸⁹ Entretien C.P, 30/07/2012, p. 15.

²⁰⁹⁰ Voir Mattina, Fournier, *op.cit.*

²⁰⁹¹ Philippe Aldrin, « Monographie sur la carrière politique de Monsieur Louis Philibert : un parcours original en politique (1947-1993) », Maîtrise d'histoire contemporaine sous la direction de Philippe Mioche, Université Aix-Marseille, 1993.

²⁰⁹² Nous nous appuyons ici sur les analyses d'Eric Verdier : Comment change l'instrumentation de l'action publique ? Premières esquisses Eric Verdier, in Hélène Buisson Fenet-Gwenola Le Naour, Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments, Octares, Toulouse, 2008.

²⁰⁹³ Au sens où l'emploie K.Thelen c'est-à-dire comme un processus de changement institutionnel où « des institutions existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs conduisant à des changements dans le rôle qu'elles jouent et/ou des fonctions qu'elles assument » in Thelen Kathleen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation, L'Année de la régulation n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003, pp. 13-43.

croissance de l'économie résidentielle mais également du renouvellement des formes notabiliaires de leadership auxquelles elles contribuent puissamment.

2.1. Développement résidentiel et ressource foncière dans le Val de Durance

La gestion de la ressource foncière dans cet espace est essentiellement distributive : au niveau communal elle cristallise la formation de coalition de croissance liées à l'économie résidentielle locale qui impriment durablement une orientation développementaliste à l'urbanisme municipal, alimentant en retour au niveau régional des logiques de verrouillage de la ressource au service de la construction de leaderships locaux consolidant les règles d'échange politique néo-clientélaire déjà analysées dans le chapitre 2.

a) L'influence des coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale

La désinstitutionnalisation du projet d'aménagement régional va renforcer le poids des « coalitions de croissance »²⁰⁹⁴ dans la configuration locale comme nous l'avons analysé à travers deux trajectoires communales, Oraison et Villeneuve.

Précision au préalable que le choix de ces deux cas d'étude a été motivé par deux séries de raison. En premier lieu, elles présentent des similitudes en termes de configuration locale. Se situant en vis-à-vis à un carrefour valléen et bénéficiant de la même sortie autoroutière sur l'A51, Oraison-La Brillane, elles présentent une configuration typique de territoire d'« économie résidentielle locale »²⁰⁹⁵ reposant sur l'implantation d'habitat pavillonnaire d'actifs travaillant dans le site industriel avoisinant de Cadarache ou dans les villes en aval. A ce titre, elles ont fait l'objet du dispositif de mise en ZAD précédemment décrit et analysé à l'occasion du projet ITER. Elles permettent ainsi de mieux saisir les comportements de résistance de ces petites communes de taille comparables²⁰⁹⁶ confrontées à cette politique de maîtrise foncière dans un contexte d'intercommunalité peu structurée²⁰⁹⁷. Enfin, elles présentent toutes les deux l'avantage de disposer d'une situation politique relativement stable, les deux maires en place ayant réalisé plusieurs mandats successifs. En second lieu, le choix de ces terrains est également motivé par les enquêtes réalisées auprès des acteurs qui nous ont permis de bénéficier de contacts locaux et de disposer ainsi de données locales. En effet, au fil des entretiens réalisés, les politiques d'urbanisation de ces communes voisines étaient régulièrement citées comme des figures de repoussoir en matière de politique

²⁰⁹⁴ Molotch H., 1976, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol.LXXXII, n°2.

²⁰⁹⁵ Laurent Davezies, in Acadie, 2010. *Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*. Rapport au Conseil régional, phase 1.

²⁰⁹⁶ Villeneuve compte 3 529 habitants en 2011 et Oraison 5 484 habitants en 2011.

²⁰⁹⁷ Les deux communes appartiennent à la même intercommunalité. Au moment de nos entretiens, il s'agissait d'une petite intercommunalité, la Communauté de Commune Intercommunalité du Lubéron Oriental (CCIO). Elles font désormais partie de la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon Agglomération (DLVA) créée le 1^{er} janv. 2013.

urbaine par les techniciens publics²⁰⁹⁸ qui y disposaient de nombreux relais locaux. L'on a donc pu réaliser un nombre important d'entretiens sur ces deux communes à différents niveaux²⁰⁹⁹ qui nous ont permis de disposer d'une source importante d'informations.

Ainsi, à partir de ces cas d'étude d'Oraison et de Villeneuve, archétypes des communes du système résidentiel local durancien, il s'agit de montrer que la production d'une offre pavillonnaire résulte de l'organisation d'intérêts fonciers aptes à infléchir l'orientation des politiques urbaines communales selon un modèle de « coalition de croissance » susceptible d'accroître l'attractivité de ces villes et de favoriser la réalisation des profits pour les acteurs économiques directement et indirectement liés à cette « économie résidentielle locale ». C'est ce modèle que nous proposons de qualifier de coalition de croissance de l'économie résidentielle locale (encadré ci-après).

Encadré N°80. Les coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale

Elaboré par le politiste américain H. Molotch le concept des « coalitions de croissance »²¹⁰⁰ vise à décrire une configuration dans laquelle l'orientation des politiques urbaines est déterminée par la structuration des intérêts économiques, notamment fonciers. Selon H. Molotch, les propriétaires et les acteurs économiques dont l'activité dépend directement ou indirectement de l'augmentation de la valeur des sols (banques, promoteurs, investisseurs, agences immobilières) ont tendance à chercher à s'allier en vue d'exercer une pression sur les autorités locales afin que celles-ci engagent des projets de régénération urbaine d'envergure. Comme le rappelle Max Rousseau²¹⁰¹, cette grille d'analyse est cependant regardée avec circonspection par les chercheurs européens en raison des spécificités d'un contexte qui se différencie de celui des Etats-Unis par plusieurs caractéristiques, comme l'intervention plus étroite des Etats dans les politiques de développement local, une organisation du capitalisme à une échelle nationale davantage que locale, et la prégnance d'une tradition keynésienne des politiques urbaines. Ce concept s'avère pourtant. Selon Jean-Pierre Gaudin²¹⁰², le contrôle des autorités politiques locales par une coalition d'intérêts privés est rendu malaisé dans les villes à l'économie diversifiée, ou lorsque le leadership politique est apte à résister aux pressions des acteurs économiques. Il semble que ces deux conditions ne soient pas remplies ici puisqu'il s'agit d'un territoire spécialisé dans l'économie résidentielle et où la fragmentation institutionnelle empêche toute régulation publique, ce qui rend ce concept heuristique pour l'analyse de la configuration périurbaine comme nous l'avons déjà souligné à propos de l'analyse de Pourrières dans le chapitre 2.

Les coalitions de croissance qui gouvernent ces communes reposent sur un intérêt partagé pour les acteurs privés et publics. D'une part, pour les acteurs privés intéressés directement par l'usage pavillonnaire des sols, l'objectif premier est de réaliser la plus-value foncière ; l'avènement d'actifs plus aisés que ceux du territoire représente la condition indispensable à la réussite de cet objectif. Par ailleurs, le déclin agricole constitue un contexte favorable à une telle organisation des intérêts fonciers. En effet, pour certains de ces agriculteurs, l'existence d'un différentiel de prix foncier très important fournit l'opportunité d'une retraite décente sous la forme d'une rente foncière très profitable. D'autre part, pour la municipalité, dont la priorité est le développement de ressources fiscales et d'une économie de commerce importante, la résidentialisation résultant de l'action de la coalition de croissance représente désormais la condition même du développement de l'ancienne commune agricole, un constat qui peut s'étendre à d'autres communes en fonction des contraintes financières entraînées par les dépenses d'équipement qui résultent de ce nouveau mode de croissance.

Au-delà du Val de Durance, nous faisons l'hypothèse que ce modèle des coalitions de croissance de l'économie résidentielle analysé ici pour Oraison et Villeneuve est assez largement répandu, bien que sous différentes modalités, dans les territoires de type résidentiel faiblement régulés qui constituent en quelque sorte aujourd'hui le nouveau front urbain. Comme l'explique l'économiste Jacques Gamier, entretenu par la mobilité de migrants résidentiels sociologiquement très différenciés, le développement de cette économie

²⁰⁹⁸ En témoigne cet extrait d'entretien avec E.C, chargée de mission au SGAR et propriétaire d'une résidence secondaire sur le territoire de l'intercommunalité dont on perçoit la position d'expert-militant: « (...) [à Villeneuve] Ils ont mité partout, chacun a eu son bout de maison avec son truc autour (...) [à Oraison, le maire] arrive à attirer beaucoup de population en acceptant de faire des lotissements pourris quoi. Alors les gens viennent ils sont contents ils ont leur maison avec leurs mètres carrés autour, et il a pourri les terres agricoles, il a volé les terres agricoles de la vallée », Entretien E.C, 06/06/2012, pp. 21-32.

²⁰⁹⁹ Les niveaux suivants ont été investigués : municipal, intercommunal, départemental et régional. Sur le terrain communal, chaque commune a fait l'objet de deux entretiens, l'un avec un élu (maire ou adjoint à l'urbanisme), l'autre avec un technicien communal ou intercommunal.

²¹⁰⁰ Pour mémoire nous avons déjà mobilisé cette grille de lecture dans le chapitre 2 à propos du cas de Pourrières. Voir: Molotch H., 1976, « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol.LXXXII, n°2.

²¹⁰¹ Max Rousseau, « Gouverner la gentrification », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 8 juil.2010, consulté le 14 nov. 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4257>.

²¹⁰² Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2^e éd., p. 133.

résidentielle se trouve en effet mis en œuvre à grande échelle par des opérateurs économiques eux-mêmes très variés, porteurs de valeurs et de schèmes culturels fortement différenciés :

« D'une part, les grands groupes de l'immobilier, du bâtiment et des services urbains (Vanier M., 2011) réalisent des programmes résidentiels se conformant à des normes internationales standardisées, aussi bien en matière de paysage que d'organisation urbaine ou de mode de vie induit ; ceci notamment dans les zones de tourisme massif comme c'est le cas sur le littoral régional depuis les Bouches du Rhône jusqu'à Menton. D'autre part, se multiplient des formes d'accueil nettement ancrées dans les structures géographiques et sociales préexistantes, générant à la fois une activation, une réactivation et, parfois, un renouvellement innovant des anciennes proximités ; notamment des circuits courts de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat d'art ; en particulier dans les zones du moyen pays provençal et de la montagne alpine »²¹⁰³.

C'est dans ce bouclage macro-économique « *néo classico-keynésien* »²¹⁰⁴ combinant offre foncière et immobilière qui attire les revenus, et demande interne qui libère les effets multiplicateurs pour les revenus des agents économiques locaux, que réside la force du système territorial résidentiel.

L'étalement urbain de l'agglomération aixoise et marseillaise a particulièrement touché ces deux communes qui sont caractérisées par une urbanisation municipale de type pavillonnaire développée autour des axes routiers comme l'explique K.P. responsable du service urbanisme à Oraison :

« C'est tentaculaire hein, en fait tous les axes routiers [sont urbanisés], donc ça c'est la route du Castellet, donc la RD12, ensuite ici on a la RD4, la RD907, donc c'est vraiment tentaculaire (...) moi c'est ce qui m'a étonné quand je suis arrivée...on a viabilisé à 15 km du centre-ville quoi ! »²¹⁰⁵.

Cet urbanisme municipal met ainsi en place une logique de gestion clientélaire de la ressource foncière entendue comme des distributions personnalisées de ressources dans le cadre de relations durables et asymétriques²¹⁰⁶ avec les propriétaires fonciers agricoles qui apparaissent comme des acteurs déterminants de ce type de coalition de croissance (encadré ci-dessous).

Encadré N°81. La rente foncière des propriétaires agricoles au fondement de la coalition de croissance de l'économie résidentielle locale

Les propriétaires de ces terrains accessibles sont donc les acteurs dominants de cette politique d'urbanisme qui s'apparente à une distribution clientélaire de plus-value foncière. Cette importante redistribution de ressources se fait à destination des propriétaires de terrains non bâtis, ce qui explique que ceux-ci soient les principaux opposants à la politique de réglementation foncière des ZAD mises en place à Oraison par l'EPF :

« Les particuliers [ont] très mal perçu...[les ZAD] notamment sur cette route nord puisqu'on a des projets... (...) on a des particuliers qui nous relancent en permanence pour justement pouvoir bénéficier de leurs terrains, qu'ils ont achetés en plus avant la pré-ZAD à des prix... je veux dire à 110 euros le mètre carré et aujourd'hui zados on leur en propose 47 euros.(...) ce sont des terrains agricoles, donc qui sont exploités (...) le reste ce sont des terrains en friches »²¹⁰⁷.

Ces propos nous renseignent sur l'usage agricole (ou de friche) de ces terrains non bâtis, ce qui permet de faire l'hypothèse qu'à l'image de la commune de Pourrières, ces propriétaires sont essentiellement des agriculteurs qui tirent de la vente de ces terrains, désenclavés mais pas forcément productifs, une rente qui leur permet de résoudre le double dilemme financier que pointe Jacques Daligaux dans le Var²¹⁰⁸ : la faiblesse des retraites agricoles pour les uns et pour le besoin en argent frais afin d'assurer la pérennité de leur exploitation et de subvenir aux besoins de leurs enfants. Ce modèle est encouragé par la municipalité qui voit dans l'installation de ces nouveaux résidents une nouvelle ressource fiscale.

Dans ce contexte, la mise en place des ZAD cristallise l'opposition de cette coalition de croissance. Elles sont vécues d'une part comme une confiscation de plus-value foncière insupportable par les propriétaires et d'autre part comme une attaque par la municipalité qui s'efforce de développer son attractivité sur la base d'une image d'un territoire à haute qualité de vie. C'est ce qu'explique l'adjoint à l'urbanisme d'Oraison (UMP) dont les propos suivants ont été recueillis en marge d'un entretien :

²¹⁰³ Jacques Garnier, Conférence introductive/2^e journée du colloque « Cultures régionales, développement économique. Des ressources territoriales pour les économies régionales » Euromed Management/Kedge/Marseille, 30-31 mai 2013, pp. 14-15.

²¹⁰⁴ Laurent Davezies, in Acadie, 2010. *Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence Alpes Côte d'Azur*. Rapport au Conseil régional, phase 1, p. 2.

²¹⁰⁵ Entretien K.P., 27/07/2012, p. 4.

²¹⁰⁶ Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicky (dir), *Le clientélisme politiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998

²¹⁰⁷ Entretien K.P., 27/07/2012, p. 2.

²¹⁰⁸ Jacques Daligaux, *op.cit.*, p. 139.

« (...) On veut continuer à faire du 1000 m² avec piscine parce que c'est ça qui amène l'argent... Et puis il faut préserver la qualité de vie... (...) Le problème avec les ZAD c'est que tout de suite les gens pensent que ça va faire venir les 'enturbannés'. D'ailleurs y'a qu'à voir le vote Front. Ici, nous on veut pas des 'cages à lapins', on veut faire du 'beau', que ça soit propre. (...) Les ZAD ça a été imposé par le préfet avec ITER, on n'a pas eu le choix. Faut savoir que les gens ils n'étaient pas contents, ils avaient acheté du constructible (...) »²¹⁰⁹.

La stigmatisation des « enturbannés » des ZAD témoigne de la réticence des élus locaux vis-à-vis des logements sociaux amalgamés à des logements pour immigrés et des populations à problèmes. Cette image prend appui sur le score très élevé du Front National dans cette commune (26,30% des voix au premier tour des législatives de juin 2012) qui justifie le discours sur les « enturbannés »²¹¹⁰. A l'opposé de cette représentation, l'adjoint à l'urbanisme veut promouvoir une image de qualité de vie permettant d'une part de s'assurer du soutien électoral des nouveaux venus et d'autre part de poursuivre la stratégie de développement haut de gamme du territoire. La distribution de droits à construire sur des parcelles de 1 000 m² permet en effet de faire venir des actifs au haut pouvoir d'achat capables d'investir dans une maison individuelle de 1 000 m² de terrain avec piscine (cf. carte cadastrale ci-dessous).

Parcellaire d'Oraison



Source : Géo Portail, IGN 2015

Le ciblage de ce type de publics permet donc de générer de la plus-value foncière mais aussi de produire des logements hauts de gamme qui permettent aux promoteurs et lotisseurs de réaliser une marge confortable. Ces acteurs privés sont particulièrement actifs sur le territoire, comme le souligne C.P, alors chargée de mission à l'EPF :

« Là on voyait surtout des lotisseurs... (...) ...qui voulaient faire leurs maisons... »²¹¹¹.

Dans ce système résidentiel, l'importance des lotisseurs se mesure au rôle politique que jouent souvent les géomètres liés au milieu du bâtiment et de la construction (encadré ci-après).

²¹⁰⁹ Entretien K.P, 27/07/2012.

²¹¹⁰ Bien que ce ne soit pas l'objet de cette recherche, il est probable qu'une étude sur le vote FN dans cette commune puisse s'analyser à rebours de discours de l'élus comme le résultat d'une stratégie d'accueil de ménages de classe moyenne supérieures déclassées ayant quitté les agglomérations aixoises et marseillaises en raison du coût prohibitif de l'immobilier et étant dépourvus de liens sociaux forts avec les populations endogènes du village, ce qui nourrit un comportement électoral extrémiste. Voir les analyses d'OPSO sur Brignoles.

²¹¹¹ Entretien C.P, 30/07/2012, p. 3.

Encadré N°82. Le parcours notabiliaire du maire de Villeneuve, un géomètre au cœur des coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale

Souvent entrepreneurs en lotissements, leur métier leur permet d'accumuler un savoir-faire, des ressources relationnelles et une connaissance du terrain qu'ils convertissent en ressources politiques. C'est le cas pour J.E, conseiller municipal en 1977, 1^{er} adjoint puis maire depuis 1995 et conseiller général depuis 1998 de la commune de Villeneuve, village perché en face d'Oraison dont l'urbanisation anarchique s'est faite sur les coteaux agricoles menant du bas de la vallée au cœur villageois :

« C'est comme ça, c'était déjà 'je vais vous faire une maison et je mets un jardin autour', on a fait du pavillonnaire, et on a fait du pavillonnaire il faut le reconnaître, même si il y avait le POS, au coup par coup en zone urbaine, on construisait un petit lotissement, un machin, etc. Donc il n'y a pas eu d'organisation globalement réfléchie, c'est vrai. Ce n'est pas la faute des élus de l'époque... »²¹¹².

S'il s'efforce de se dédouaner de cette politique d'urbanisation pavillonnaire (cf. carte cadastrale ci-dessous), il en fut pourtant un des principaux entrepreneurs en tant que 1^{er} adjoint et géomètre installé dans la commune en tant que résident :

« J'étais géomètre, (...) j'étais basé à Manosque... (...) Je travaillais sur tout le secteur et j'ai choisi Villeneuve, c'est le village qui m'a paru le mieux pour venir y vivre, le mieux disposé (...) c'était du rural mais c'était du rural sur un territoire de Manosque à Saint-Maximin (...) c'était (...) un territoire en développement donc avec des gens qui, du rural, de l'agricole, passaient à l'urbain quoi, sur le Verdon où je travaillais beaucoup, Liesse, puis le secteur Manosque, Pierrevet, Villeneuve, voilà. Donc c'était du rural en transformation, mais ça restait du rural »²¹¹³.

J. E appartient aux populations résidentes venues s'installer dans ces communes rurales. Son savoir-faire de géomètre et sa connaissance du terrain sont à l'origine de son « éligibilité »²¹¹⁴ qui le rattache au profil de « technotable »²¹¹⁵ ainsi qu'il l'explique :

« (...) Je me suis rendu chez le maire en 77 avec un dossier sous le bras parce qu'il m'avait demandé de passer le voir, je croyais que c'était pour un chemin (...) il m'a dit : 'Non non, c'est pour savoir si vous ne voulez pas venir au Conseil municipal' (...) Puis en 98 les radicaux, puis les socialistes sont venus à Forcalquier et m'ont dit : 'Faut que tu viennes' (...) 'Villeneuve grandit, ça pèse, tu verras', alors j'y suis allé [aux cantonales] comme ça, je n'étais pas encarté hein (...) J'ai certainement été mieux aidé que si j'avais été un boucher ou un plombier. Non certainement l'aménagement je connaissais, le droit foncier je connaissais beaucoup, voilà. (...) [Villeneuve] c'est la vie d'un village qui a grandi, c'est du contact avec les gens »²¹¹⁶.

Professionnel de l'économie résidentielle, le géomètre est donc au cœur des coalitions de l'économie résidentielle : le parcours notabiliaire de J.E (PS) devenu maire puis Vice-président du Conseil général des Alpes de Haute-Provence incarne l'intégration des intérêts publics et privés qui se logent au cœur de ces coalitions et explique leur grande stabilité. En effet ce cumul d'intérêts privés et publics alimente une dynamique de gains croissants : le développement de lotissements profite à ses activités privées qu'il convertit en ressources politiques, l'agrandissement de sa commune lui permettant ensuite d'élargir proportionnellement son assise notabiliaire comme en témoigne sa carrière au Conseil général.

Parcellaire de Villeneuve



Source : Géo Portail, IGN 2015

²¹¹² Entretien J.E, p. 2.

²¹¹³ Entretien J.E, p. 25.

²¹¹⁴ Cf. Marc Abeles.

²¹¹⁵ J.-P. Gaudin, *op.cit.*

²¹¹⁶ Entretien J.E, p. 24.

Si ces stratégies de développement de ces communes se heurtent aux populations autochtones des villages, elles bénéficient cependant du soutien actif des commerçants du village, parfois élus locaux, qui comptent parmi les principaux soutiens de ces politiques de développement résidentiel, en raison des revenus indirects qu'ils escomptent de ces nouveaux habitants (encadré ci-dessous).

Encadré N°83. Les commerçants, un groupe d'intérêt engagé dans les coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale

Cette configuration se retrouve notamment à Oraison où M.V., le maire UMP d'Oraison est pharmacien de profession. Avec sa pharmacie²¹¹⁷ au centre d'Oraison, il se présente comme un porte-parole des intérêts du commerce dans sa commune. C'est un des objectifs de sa politique de développement comme l'explique la responsable du service urbanisme à la ville d'Oraison :

« (...) On espère qu'avec la future zone d'activité [les gens] travailleront ici, amèneront également...puisque'on est à l'entrée de l'autoroute, et après on a beaucoup de commerces, on a trois surfaces commerciales (...) on a des commerces de textiles, de boulangerie, tous les petits commerces de proximité qu'on peut trouver, et qui y vivent »²¹¹⁸.

En permettant l'enrichissement indirect des activités de commerce, la spécialisation résidentielle résultant de l'action de la coalition de croissance représente donc la condition même du développement de l'ancienne commune agricole.

Toutefois cette stratégie de développement est critiquée par une partie de la population locale autochtone attachée à la défense de son patrimoine identitaire comme l'explique l'adjoint à l'urbanisme :

« Moi, je viens de Nancy, je suis venu pour le ciel bleu, j'ai pas mal bourlingué, ça me donne une autre vision en matière d'urbanisme. Il ya beaucoup de gens au village ils voient pas les choses pareille, les vieux du village surtout. Aujourd'hui à Oraison on a 5 400 habitants demain il y en aura 6 000 mais ça les gens comprennent pas. On a beaucoup de gens qui viennent de Marseille maintenant pour la qualité de vie, des retraités... »²¹¹⁹.

L'on perçoit à travers ces propos une fracture au sein de la population communale entre des « vieux du village » constituant la strate historique de la population villageoise et une population de nouveaux résidents à laquelle il appartient qui soutient ce mode de développement résidentiel. Toutefois cette opposition endogène n'est pas en mesure de contester la stratégie de la municipalité qui s'appuie ici clairement sur les commerçants du village.

Au total, si ces orientations en matière d'une urbanisation locale pavillonnaire font débat, elles sont cependant soutenues par une grande partie par la population locale, et plus particulièrement par trois groupes d'intérêts²¹²⁰ qui influencent le choix des décideurs locaux. Les propriétaires de terrains et friches agricoles d'abord, à qui la vente de ces terrains procure une plus-value foncière conséquente ; ensuite, s'agrège un second groupe d'intérêts cristallisé autour des géomètres lotisseurs dont les revenus dépendent directement de la construction ; enfin le dernier groupe d'acteurs organisé agrège des commerçants, souvent élus locaux, qui apparaissent parmi les principaux soutiens au projet, en raison des revenus indirects qu'ils escomptent de ces nouveaux habitants. L'on propose ainsi de parler de « coalition de croissance » de « l'économie résidentielle locale » pour qualifier cette alliance triangulaire entre des groupes d'intérêts de propriétaires fonciers, d'acteurs de la construction pavillonnaire et de commerçants, cumulant des positions d'élus locaux, qui se forme durablement autour du projet. Toutefois ce modèle de développement se heurte parfois à des contraintes financières comme l'illustrent les difficultés financières d'Oraison (encadré ci-après).

²¹¹⁷ Comme pour le géomètre, le pharmacien est une figure de l'économie résidentielle, beaucoup de ses clients étant de retraités domiciliés dans sa commune. Cette activité permet donc de convertir des ressources relationnelles en ressources politiques.

²¹¹⁸ Entretien K.P., 27/07/2012, p. 8.

²¹¹⁹ Propos recueillis en marge de l'entretien avec K.P., 27/07/2012.

²¹²⁰ Maurice Offerlé., *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien, 1998.

Encadré N°84. Les dépendances financières et institutionnelles d'un mode de développement

N'ayant pas autant de ressources fiscales que Villeneuve qui dispose d'un équipement hydroélectrique lui assurant une forte taxe professionnelle, la commune d'Oraison est contrainte de revoir sa politique d'urbanisation à moyen terme en raison du coût croissant des équipements, selon la responsable du service urbanisme :

« (...) On a des problèmes de réseaux qui sont présents mais en capacité insuffisante, donc des problèmes de pression, des problèmes d'altimétrie... (...) on a également des problèmes de réseaux EDF, donc la commune n'ayant pas les moyens dans le cadre du PLU donc on va resserrer l'urbanisation autour des constructions existantes, seules seront autorisées des extensions minimisées mais après »²¹²¹.

Ces difficultés sont particulièrement saillantes dans le domaine de l'assainissement comme l'explique E.C., du SGAR :

« (...) Il y a une chose qui l'a fait plier, il [le maire d'Oraison] a été obligé d'arrêter d'ailleurs, c'est le Préfet de Département qui l'a bloqué en lui disant : 'Votre station d'épuration n'est pas aux normes, vous avez trop de monde sur la commune donc vous arrêtez tout'. (...) Donc il n'a pas pu prouver qu'il avait agrandi sa station d'épuration et qu'il l'avait mise aux normes, pendant un an ou deux il a été obligé d'arrêter »²¹²².

Cette contrainte financière est cependant contournée en partie puisque l'eau et l'assainissement sont gérés par l'intercommunalité. En tout état de cause, ces difficultés n'ont pas remis en cause cette coalition de croissance de l'économie résidentielle puisque comme à Villeneuve, le maire d'Oraison, M.V., est réélu sans discontinuité depuis 1995. En revanche, ces besoins de financement explique l'intensification des pratiques de courtage néo-clientélaire, ces charges croissantes d'équipement mettent ainsi ces élus de l'économie résidentielle sous la dépendance de grands élus multi-positionnés.

Ces deux exemples montrent comment la spécialisation résidentielle croissante de petites communes a ouvert un espace pour l'entrée de nouveaux acteurs dans la fabrique des politiques périurbaines. De nouvelles élites résidentielles ont émergé à la faveur de ces coalitions, géomètre « *technotable* » du périurbain ou commerçant entrepreneur de l'économie servicielle qui bénéficient directement ou indirectement de la production urbaine des coalitions de croissance. C'est ce dynamisme qui explique l'émergence durable de coalitions de croissance de l'économie résidentielle agrégeant ces intérêts divers de propriétaires, lotisseurs, commerçants, élus locaux orientant les stratégies de développement périurbain, parfois même au péril des finances communales. Les coalitions de croissance de l'économie résidentielle résultent de cette évolution et sont parvenues à influencer durablement l'agenda municipal dans une direction permettant d'une part, la réalisation de plus-values foncières pour les agriculteurs et les lotisseurs et d'autre part, l'accroissement de richesse économique des commerçants au risque d'une dépendance financière et institutionnelle accrue renforçant le rôle des courtiers de l'action foncière régionale.

b) La consolidation des pratiques foncières distributives liées au mandat régional

En augmentant le coût des dépenses d'équipement communal, la domination des coalitions de croissance de l'économie résidentielle accentue la dépendance des périphéries résidentielles aux pratiques foncières néo-clientélares : c'est ce qui fait la force de l'échange politique régional institutionnalisé analysé et décrit dans la première partie. Cet échange constitue donc une contrainte extrêmement forte pour la conduite de nouvelles politiques foncières comme en témoigne la

²¹²¹ Entretien K.P., 27/07/2012, p. 5.

²¹²² Entretien E.C., 06/06/2012, p. 33.

résistance des élus multi-positionnés du moyen et du haut pays durancien aux réformes entreprises ainsi que la consolidation des pratiques néo-clientélares dans la construction du pouvoir local.

La résistance des élus duranciens multi-positionnés aux réformes entreprises par la nouvelle délégation foncière issue des élections régionales de 2010 pilotée par des élus d'Europe Ecologie-Les Verts (EELV) mais également à l'action foncière réglementaire entreprise dans le cadre des ZAD ITER témoigne du poids de l'institutionnalisation de l'échange politique régional précédemment identifié (encadré ci-dessous).

Encadré N°85. La redistribution du foncier non-bâti cristallise les Vice-présidents socialistes ruraux

En effet, suite aux élections régionales de 2010, le Président de Région attribue la Vice-Présidence au foncier à A.A, élu Europe-Écologie qui entreprend avec son élue déléguée C.C une réforme des critères d'attribution des dossiers de subventions foncier ayant les objectifs suivants :

« (...) On portait donc dans un premier temps de façon très très forte ce qui était indiqué dans le programme de rassemblement conduit par Vauzelle au deuxième tour des élections régionales, qui était avec des indications sur la lutte de l'étalement urbain, la priorité sur le logement social etc... (...) Donc le Vice-Président s'est appuyé là-dessus, avec C.C (...) pour traduire ces orientations par une délibération qui au début est dans une version très offensive très très forte en terme de traduction sur les aides aux communes. (...) le Président a tranché dans un sens plus modeste... (...) il y a eu quand même entre guillemets ...(...) ...une cabale (...) de quelques Vice-Présidents socialistes ruraux (...) qui donc ont amoindri la portée symbolique en fait, parce que ce ne sont pas des sommes folles non plus, ce ne sont pas 5 à 10 millions d'euros qui changent une politique foncière régionale. Mais ça a amoindri la portée symbolique de l'orientation de la délibération en faisant en sorte que, et bien, ce qui était le foncier pour le bâti, enfin le renouvellement urbain, était finalement 10 à 15 points de mieux que le non bâti, donc ce n'était pas suffisamment significatif en terme de rupture par rapport à la mandature précédente »²¹²³.

Plus loin dans l'entretien, C.C. élue EELV déléguée auprès de la délégation au foncier évoque ainsi « sur la question des territoires ruraux » trois Vice-Présidents socialistes multi-positionnés, C.C. J.G. et J-L J., cumulant leur mandat régional avec des mandats de maires dans le Val de Durance en les désignant sous le vocable du « trio infernal qui a failli péter la délib »²¹²⁴. Ces trois Vice-Présidents disposent de relais influents auprès du cabinet du Président qui leur ont permis de bloquer une modification trop radicale des dispositifs de subvention. C'est donc une modification incrémentale des dispositifs d'aide à l'acquisition foncière qui a été adoptée. Suite à la délibération du 18 février 2011, les taux et plafond du soutien régional aux acquisitions foncières destinées à la réalisation d'équipements publics, de commerces et services de proximité et en faveur de l'environnement pour les communes et les EPCI s'établissent désormais ainsi :

Population		Moins de 1 000 habitants	Moins de 5 000 habitants	Moins de 20 000 habitants	Plus de 20 000 habitants	Plafond de subvention
Equipements publics	Renouvellement urbain (bâti ou dents creuses)	40%	30%	20%	10%	150 000 €
	Extension urbaine (terrain nu)	30%	20%	10%	10%	100 000 €
Commerces et services de proximité Interventions foncières en faveur de l'environnement	Renouvellement Urbain (bâti ou dents creuses)	40%	30%	20%	0%	150 000 €
	Extension urbaine (terrain nu)	30%	20%	10%	0%	100 000 €

Si les critères ont évolué depuis l'Etablissement Public Régional PACA, l'on peut constater que le soutien financier aux petites communes et au foncier non bâti (terrain nu) reste privilégié 37 ans après sa mise en place en 1974. L'on peut donc identifier à travers cette résistance au changement un groupe d'élus ruraux multi-positionnés implantés dans le val durancien. De fait, ce sont les mêmes élus qui se sont opposés aux conclusions volontaristes de l'étude sur les ZAD du Val de Durance rendu par le bureau d'étude

²¹²³ Entretien R.S, 12/03/2012, p. 7.

²¹²⁴ Entretien C.C, 08/03/2012, p. 14.

Sémaphore missionné par l'EPF, la DRE et le service foncier de la Région. Dans un courriel adressé au directeur de cabinet, le Vice Président J-L.J, Maire de la commune de La Bastidonne dans le Vaucluse explique son désaccord avec la démarche des ZAD ITER se plaignant que les deux PNR du Verdon et du Luberon n'aient pas été associés à cette étude :

« (...) Depuis le début, les chargés d'études se focalisent sur les communautés de communes et agglos, puis les pays et en dernier recours les parcs. En faisant ainsi nous risquons fortement d'arriver à terme à des préconisations qui sont incompatibles avec les chartes de deux parcs (...) Sur le fonds j'ai déjà signalé à plusieurs reprises à nos services, au cabinet d'étude, à l'EPFR, ainsi qu'au préfet de Région et à Yannick Imbert, qu'il était hors de question de transformer les petites communes du Lubéron et du Verdon en cités dortoirs. Nous allons nous y opposer fortement. (...) Réussir ITER ce sera aussi cela : (...) faire en sorte que les 'nouveaux venus' ne marginalisent pas socialement les populations locales et ne défigurent pas les communes de nos territoires »²¹²⁵.

Ce rôle de défenseur de la ruralité et de ses habitants indigènes contre les « nouveaux venus » des villes est également repris par son collègue Vice-Président, C.C, Maire de Forcalquier dans les Alpes-de-Haute Provence qui s'élève contre le dispositif des ZAD et l'augmentation des aides à la rénovation de l'ancien décidée par les services de l'Etat dans le cadre du projet ITER :

« Je suis bien sûr à 200% d'accord avec J-L.J, sur l'analyse, l'approche ZAD, pré-ZAD, avec la philosophie de l'étude est un contresens et une machine à baffe ! Sans compter que c'est aussi cette philosophie qui a déterminé les mesures d'accompagnement de l'Etat, par exemple le doublement des aides à la rénovation de l'ancien, basé sur la théorie de l'isochrone 20 minutes qui est à mon sens inadapté. Sur la forme, cette étude, pilotée par l'EPFR, financée à 50% par la Région a été présentée par Yannick Imbert au Préfet de département et il leur a demandé d'en faire une présentation départementale. (...) j'ai donc été invité par le Préfet du 04 à une réunion pour me présenter une étude de l'EPFR, financée par la Région. Mais au fond mon refus d'y participer pour le principe me convenait pour ne pas avoir à porter le fond de cette étude, que nous avons eu le tort de faire notre à certains moments »²¹²⁶.

Comment expliquer le poids de ce groupe d'élus qui s'oppose avec succès aux réformes de la politique foncière ? En fait, on est en présence d'un « effet de dépendance au sentier »²¹²⁷ lié aux règles du jeu politique régional et aux effets retour des politiques d'aide à l'acquisition foncière. Si les pratiques de courtage au cœur des règles de l'institution régionale contraignent les élus régionaux à jongler entre deux rôles contradictoires qui décrédibilisent parfois le mandat régional, elles leur offrent également des opportunités stratégiques en termes de construction du pouvoir local (encadré ci-après).

Encadré N°86. Cumul des mandats et conduite de rôles : l'institution régionale à l'épreuve du local

Tout d'abord, ce groupe dispose, compte tenu des règles du jeu politique régional, d'un poids déterminant au sein de l'exécutif et d'un accès privilégié à la Présidence régionale. Le poids prépondérant du vote socialiste dans les départements ruraux de PACA²¹²⁸ couplé à l'importance des règles départementales dans l'élection régionale leur assure une forte influence. Ces règles déjà évoquées dans la première partie de la thèse sont toujours prépondérantes compte-tenu du mode de scrutin régional qui demeure sur ce point inchangé depuis 1986. Elles font de l' élu régional un intermédiaire entre son territoire d'élection départemental et local et l'institution régionale, le contraignant à des conduites de rôles spécifiques. Cette situation d'élus multi positionnés les conduit en effet à endosser un rôle d'intermédiaire entre des groupes d'acteurs différenciés aux intérêts parfois contradictoires. Cette contradiction dans les rôles est soulignée par Olivier Nay²¹²⁹ qui remarque que le rôle d' élu local peut être parfois incompatible avec le rôle d' élu régional. Ainsi, si C.C est amené par son mandat régional à défendre le projet de maîtrise foncière des aménageurs régionaux dans le Val de Durance, son action en tant qu' élu local durancien emprunte à un registre différent. C'est ce qu'il explique à propos de son refus de faire intervenir l'EPF dans sa commune de Forcalquier :

« Moi, je revendique que l'identité régionale soit vue par une multitude d'identités différentes sur les territoires. Et en matière de logement par exemple il y a un sujet majeur c'est la densité, je ne peux pas imaginer la même densité à Aubagne que je vais l'imaginer par exemple (...) au nord de Forcalquier, et ça c'est un vrai souci. Moi j'ai viré l'EPFR en tant que Maire de Forcalquier pour certaines opérations, parce qu'ils venaient avec leurs ratios, moi je n'avais pas besoin d'eux, ils pouvaient garder leurs ratios et j'achetais moi-même le terrain, j'appelais le trésorier et il payait. Pourtant je mets du logement social, j'ai un projet avec H2P sur le

²¹²⁵ Courriel de J-L.J à Franck Dumontel, Directeur de cabinet de Michel Vauzelle le 29/06/2006, in archives personnelles. Cette citation explicite bien la philosophie qui préside à la politique néo-clientélaire qui procède à une allocation différentielle de ressources en faveur des territoires ruraux, opérant par la même un classement social des territoires et des populations au bénéfice des populations rurales et alpines ce qu'exprime ici J-L.J en défendant les « populations locales » face aux « nouveaux venus ».

²¹²⁶ Courriel de J-L.J. à Franck Dumontel, Directeur de cabinet de Michel Vauzelle le 29/06/2006, in archives personnelles.

²¹²⁷ Pierson 1994.

²¹²⁸ Le vote socialiste en effet lue fort dans les départements ruraux : voir Joël Gombin et Pierre Mayance, *Droit(es) aux urnes en Région PACA ! L'élection présidentielle de 2007 en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, L'Harmattan, coll. « Cahiers Politiques », Paris, 2009.

²¹²⁹ O. Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 175.

terrain dont je parle, bon... Mais eux ils étaient venus avec un logement pour 200 m² de jardin chez moi, c'est à côté d'un lotissement où ils sont à 1 000 et moi je disais on va travailler à 500 »²¹³⁰.

On le voit à travers cet entretien, la contradiction entre ces deux rôles est justifiée par le recours à un argumentaire valorisant la différenciation territoriale et le respect des « identités différentes » qui composent l'identité régionale. Cet argumentaire de subsidiarité doit s'analyser comme une tactique rhétorique visant à dissimuler des contradictions de rôle. Il a pour objectif de concilier deux registres d'argumentation justifiant l'action menée dans le cadre de son mandat régional : tantôt la réalisation d'objectifs régionaux dégagés des intérêts territorialisés (mobilisés pour la construction d'un grand territoire durancien), tantôt sa mise au service d'une communauté de proximité territoriale. Cette activité d'intermédiaire est, d'une certaine manière, « dépourvue de dignité » aux yeux des aménageurs régionaux de l'EPF²¹³¹. C'est ce que lui reproche implicitement E.B. directeur général adjoint de l'EPF PACA :

« (...) D'un point de vue général tout le monde est d'accord pour faire dense, quand il s'agit d'aller chez le Maire en question, là, on n'est plus d'accord sur la densité. C'est-à-dire que la densité elle est valable chez le voisin mais pas chez soi. Et j'ai des exemples que je ne citerai pas, bien précis dans ma tête, d'élus qui ont une double casquette et donc, qui d'un point de vue général à l'échelle régionale sont d'accord, et quand il s'agit d'intervenir chez eux pour les mêmes motifs... (...) ... pour une raison simple c'est que les habitants n'en veulent pas de la densité »²¹³².

Les règles de l'échange politique régional produisent donc d'importants effets retour dans le temps en matière de construction des positions de pouvoir local. Les politiques néo-clientélares basées sur le courtage départemental en milieu rural créent leurs propres soutiens, influençant la création et l'orientation d'une coalition stable d'élus ruraux, laquelle pèse en retour sur les tentatives de changement. Comme nous l'avons analysé précédemment, les techniciens régionaux deviennent des notables locaux grâce à leur action de courtage qu'ils vont s'efforcer de préserver. Il en va ainsi des deux Vice-présidents socialistes multi-positionnés cumulant mandat régional et local en Val de Durance qui s'opposent à ces velléités de réforme de la politique foncière : J-L.J et C.C (encadré ci-dessous).

Encadré N°87. L'usage stratégique du mandat régional par deux Vice-présidents multi-positionnés

En premier lieu, le Vice-président J-L. J. présente de nombreuses similitudes avec le maire de Pourrières que nous avons présenté dans la première partie. Fils de vigneron, diplômé de Science Po Aix et détenteur d'une maîtrise de géographie, il est élu maire de La Bastidonne depuis les élections municipales de 1977. C'est également un ancien technicien de l'EPR ayant travaillé au Bureau méridional de planification pour l'agriculture et de la forêt dont il a été chargé de mission, directeur adjoint puis directeur avant de diriger le service agricole et forestier de la Région. Il est par ailleurs président du Parc Naturel Régional du Luberon depuis 1995 et Président de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France dont il assume Présidence depuis 2002. Enfin, il est également investi au sein du Comité des régions où il siège depuis 1994 et suit plus particulièrement la commission : « Développement Durable » ce qui l'a amené à élaborer des avis sur les espaces naturels protégés en Europe (Parcs), les fruits et légumes ou encore les services publics (servant de base à la directive cadre sur les services publics). Ce profil de « technotable »²¹³³ le prédispose donc à la défense des politiques régionales en faveur de la ruralité grâce auxquelles il a consolidé son pouvoir local. Il n'est dès lors pas étonnant qu'il s'oppose aux politiques d'action foncière réglementaire des ZAD²¹³⁴ ainsi qu'à la réorientation urbaine des critères d'acquisition foncière.

De même, en second lieu, C.C, élu maire de Forcalquier en 2001, puis Vice-Président à la Région en charge de l'Aménagement du Territoire en 2004, pratique une politique de courtage efficace en faveur de son territoire, lui permettant de consolider son pouvoir local. Pourtant, contrairement à J-L. J., rien ne semblait le prédisposer au départ à cet enracinement. De fait, C.C présente une figure classique de professionnel de la politique. Né à Ollioules dans le Var, il est diplômé de la faculté de droit d'Aix-en-Provence²¹³⁵ puis entame une brève carrière de juriste dans une banque avant de travailler comme cadre au sein de collectivités territoriales puis de devenir conseiller technique dans plusieurs cabinets politiques. D'abord auprès du maire du 10^{ème} arrondissement à la mairie de Paris, Tony Dreyfus, puis à partir de 1997 dans plusieurs cabinets ministériels : à la culture en tant que conseiller technique, puis chef de cabinet de Catherine Trautmann, ministre de la Culture, au ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat dirigé par Michel Sapin. Se revendiquant « deuxième gauche (...) social-démocrate (...) un peu libéral en économie »²¹³⁶, il a milité au sein des réseaux rocardiens

²¹³⁰ Entretien C.C, 08/03/2012, p. 7.

²¹³¹ Erving Goffman souligne que « l'activité de l'intermédiaire est bizarre, intenable et dépourvue de dignité, oscillant comme elle le fait entre deux apparences opposées et deux principes de loyauté différents », Erving Goffman, La mise en scène de la vie quotidienne, Paris, Minuit, 1973, p. 145.

²¹³² Entretien E.B, 07/03/2012, p. 31.

²¹³³ Cf. Gaudin, *op.cit.*

²¹³⁴ Ainsi alors que la commune de La Bastidonne avait été identifiée au préalable dans le périmètre de l'isochrone ITER, J-L.J a ensuite obtenu qu'elle soit exclue du périmètre des pré-ZAD et ZAD alors même que beaucoup de cadres du CEA y résident.

²¹³⁵ C.C est titulaire d'un DESS de Juriste d'Affaires Internationales et d'un diplôme de sciences pénales et de criminologie.

²¹³⁶ Entretien C.C, 08/03/2012, p. 2.

du parti socialiste avant de s'implanter à Forcalquier, commune de 4 500 habitants²¹³⁷, où il succède au gaulliste Pierre Delmar qui réalisait son second mandat de maire. Elu conseiller régional en 2004 sur la liste conduite par Michel Vauzelle, il devient alors Vice-Président à l'Aménagement du Territoire. Dès lors, à l'image des élus aquitains décrits par Olivier Nay²¹³⁸, C.C active les ressources régionales que lui procure ce second mandat afin de renforcer sa légitimité politique locale. Ce mandat lui permet en effet de prendre en charge et suivre des dossiers de financement de son territoire en s'assurant la reconnaissance d'interlocuteurs locaux par le biais notamment de structures-relais des politiques régionales comme les Pays²¹³⁹ et le GAL. Le Pays et le GAL de Haute-Provence sont des instances de relayage des politiques régionales particulièrement efficaces. Le directeur du Pays de Haute Provence situé à Forcalquier le dit clairement :

*« Nous on est un peu des antennes de la Région, qui s'en sert pour ses politiques. Ça permet de donner une image de proximité pour la région sinon elle n'aurait pas »*²¹⁴⁰.

De fait, devenu Vice-Président à l'Aménagement du Territoire à la Région, C.C va s'en servir stratégiquement pour être reconnu comme légitime à intervenir dans la concertation des affaires locales, consolidant ainsi à la fois des ressources notablières et un profil d'entrepreneur de politiques publique. Le mandat régional permet donc à C.C. d'occuper la Présidence du Pays de Haute-Provence implantée à Forcalquier, qui compte plus de 70 000 habitants²¹⁴¹ irriguant ainsi tout le territoire méridional des Alpes de Haute-Provence et élargissant de la sorte considérablement son simple ancrage communal. C'est ce qu'explique F.C, alors directeur du Pays de Haute Provence basé à Forcalquier :

*« Certains élus (...) peuvent se servir d'un Pays pour avoir un tremplin (...) quelque part C.C il s'en est un peu servi comme ça, il est arrivé sur le territoire en 2001, il n'avait pas vraiment de réseau d'élus, dans sa stratégie perso déjà pour atterrir à la Région, pour donner un peu de dimension, un peu plus que sa commune et sa Communauté de communes, il s'est un peu servi du Pays (...) »*²¹⁴².

Le cumul des ressources notablières lié au cumul des mandats est décuplé par le cumul des responsabilités des structures de concertation puisque C.C. est non seulement Président du Pays de Haute-Provence mais également Président du GAL, le Pays étant la structure support des dossiers financés par le programme européen LEADER. Ce cumul de mandat lié au cumul de responsabilités confère ainsi également à C.C un profil de « technotable »²¹⁴³. Comme l'explique Jérôme Dubois, ces deux logiques de cumul contribuent à renforcer les pouvoirs lorsqu'elles sont exercées par les élus le plus dynamiques :

*« (...) L'analyse de l'origine géographique des dossiers financés par le GAL est éclairante. Plus du quart de ces dossiers sont issus du territoire de la communauté de commune du Président du GAL, toutes origines institutionnelles confondues (communes, communauté de communes, associations ou partenaires privés), alors même que cette petite communauté de communes ne représente que quelques pour cent des 100 000 habitants du territoire LEADER. Dans le cas du pays de Haute-Provence, le phénomène est plus marqué encore »*²¹⁴⁴.

Bien que son courtage soit centré sur son territoire d'ancrage, cette logique de délégation régionale va cependant permettre à C.C d'élargir progressivement son territoire d'action en représentant à la Région le département bas-alpin dans sa totalité. Il est ainsi tête de liste pour le Département des Alpes de Haute-Provence aux élections régionales de 2004 et 2010, rôle qui était revenu en 1998, lors du premier mandat de Michel Vauzelle, à Jean-Louis Bianco, Président du Conseil général des Alpes de Haute-Provence entre 1998 et 2012.

De fait, au-delà des structures de concertation locales types Pays et GAL, C.C s'est aussi investi plus largement dans la prise en charge et le suivi des dossiers de financement de l'ensemble du territoire départemental. Ainsi si l'on s'intéresse à l'origine géographique des crédits de la politique foncière l'on peut constater l'efficacité de ce travail de courtage départementalisé que nous avons déjà mentionné dans le chapitre 2 (encadré ci-après).

²¹³⁷ L'évolution de la population municipale a fortement augmenté, passant 3 993 en 199 à 4 707 en 2011, ce qui témoigne du fort dynamisme démographique de cette ville. Le chiffre de 4 500 habitants est un proxy qui lisse ces évolutions.

²¹³⁸ O. Nay, *La Région, une institution*, op.cit., p. 191.

²¹³⁹ Entretien F.C, 07/06/2012, off.

²¹⁴⁰ Entretien F.C, 07/06/2012, off.

²¹⁴¹ Là aussi, il s'agit d'un proxy puisque le Pays de Haute Provence compte précisément 73 255 habitants en 2010.

²¹⁴² Entretien F.C, 07/06/2012, p. 18.

²¹⁴³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²¹⁴⁴ Jérôme Dubois, *Les Politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 127.

Encadré N°88. Des pratiques de courtage départementalisées qui verrouillent les ressources et consolident le leadership

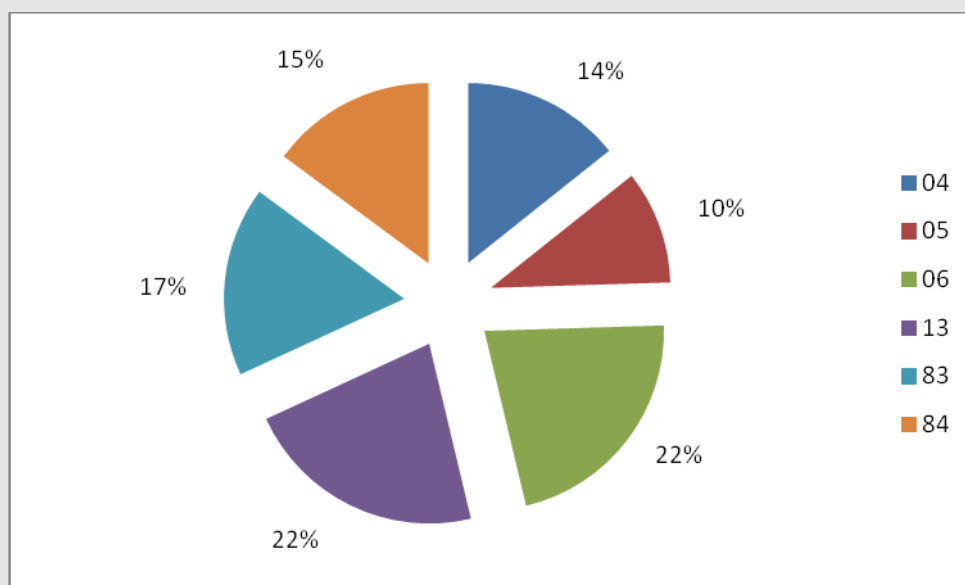
Bien que nous n'ayons pas retenu une méthode d'analyse quantitative, il s'agit ici de faire une analyse financière relativement basique afin d'objectiver l'analyse géographique des masses financières consacrées à l'action foncière.

L'accès aux données financières de la Région est en effet relativement aisé avec toutefois une contrainte temporelle puisque cette donnée est disponible à partir du deuxième mandat de Jean-Claude Gaudin (exercice financier 1992-1998) jusqu'au troisième mandat de Michel Vauzelle (exercices financiers 1998-2011)²¹⁴⁵. Deux traitements ont été faits s'efforçant de discriminer les crédits en fonction de leur affectation géographique par départements²¹⁴⁶ :

- L'un global, se contente d'analyser leur répartition sur la totalité de la période (figure ci-dessus),
- L'autre s'intéresse à leur dynamique en comparant leur évolution entre mandats.

La figure ci-dessous porte sur une somme globale de 336,5M€. Elle confirme que les affectations de crédits en matière foncière ne varient pas selon une clé de répartition démographique puisque les départements alpins représentent 6,02% de la population régionale et 24% des financements²¹⁴⁷. Cette situation est particulièrement forte pour les Alpes de Haute-Provence qui concentrent 3,25% de la population régionale mais 14% des financements régionaux sur cette période. L'on retrouve ici objectivée la résistance des règles de l'échange politique régional analysé lors de la première partie. L'on constate donc que cette politique foncière néo-clientélaire consiste en une allocation différentielle de ressources en faveur des territoires alpins dont les pratiques de courtage apparaissent très efficaces.

La répartition départementale des interventions financières de la politique foncière de la Région PACA entre 1992 et 2011



Si, comme nous l'avons vu, cet échange politique s'est institutionnalisé progressivement au fil de la construction de l'institution régionale, sa dynamique confirme l'efficacité des pratiques de courtage de C.C. en faveur de son territoire bas-alpin. Ainsi, si on analyse la dynamique de ces financements en comparant la répartition géographique des crédits entre le deuxième mandat de Jean-Claude Gaudin (1992-1998) et de Michel Vauzelle (2004-2010), l'on arrive aux résultats suivants :

- crédits multipliés par 3 pour les Alpes de Haute-Provence,
- augmentation de 1,67 pour les Bouches-du-Rhône et de 1,46 pour les Hautes-Alpes,
- intervention financière en hausse de 1,21 pour les Alpes-Maritimes et de 1,22 pour le Var,
- hausse de 1,02 pour le Vaucluse.

Ces résultats peuvent bien entendu s'analyser de diverses manières²¹⁴⁸. Pour être exhaustif, il s'agirait de croiser ces données avec d'autres variables (population, revenu des ménages, richesse fiscales des territoires, appartenance partisane etc.) afin de réaliser une analyse statistique en composantes principales permettant de pouvoir isoler les corrélations.

²¹⁴⁵ Ces données financières sont publiques, suite à l'engagement de la Région PACA dans l'open DATA, elles sont désormais consultables sur le site de la Région dans un espace dédié, « Open PACA ».

²¹⁴⁶ On s'inspire des analyses réalisées par Olivier Nay, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », p. 199, in Jaques Lagroye (dir), *La politisation*, op.cit.

²¹⁴⁷ Il faut souligner que cette répartition est vraisemblablement inchangée si l'on procède à l'analyse globale des crédits de la politique d'aménagement du territoire de la région puisque, ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie, l'aide au foncier se cumule souvent avec l'aide à l'équipement.

²¹⁴⁸ L'on pourrait notamment en faire une analyse partisane compte tenu de la géographie politique de la Région (voir notamment sur ce point Joël Gombin et Pierre Mayance, *Droit(es) aux urnes en Région PACA ! L'élection présidentielle de 2007 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, L'Harmattan, coll. « Cahiers Politiques », Paris, 2009), si l'on procède à une analyse comparative entre les différents mandats de Michel Vauzelle. L'évolution de la ventilation géographique des crédits sur le premier mandat de Michel Vauzelle caractérisé par une situation de majorité relative se décompose ainsi :

Ce n'est bien entendu pas l'objet de notre enquête. De plus, compte-tenu des données qualitatives dont nous disposons, il semble que cette analyse soit suffisante pour venir consolider l'hypothèse de l'efficacité du courtage de C.C. Cette pratique en matière de subventions régionales est par ailleurs confirmée par nos entretiens. Elle s'effectue selon une modalité qui n'est pas sans rappeler celle décrite par J-L.U à l'époque de l'EPR dont on peut mettre les propos en parallèle avec ceux de D.B, Directeur Général des Services d'une communauté de commune voisine du canton de Forcalquier :

« C'est vrai que les dossiers forcément (...) nous tout dossier qui passait à la Région il y a une copie en mairie de Forcalquier et forcément... en plus... je veux dire son directeur de cabinet est élu communautaire, est élu à Villeneuve, je dois dire que ça facilite grandement les choses (...) ça permet d'accélérer grandement le cheminement des dossiers régionaux »²¹⁴⁹.

Ce contrôle de l'information lui permet donc de relancer et de suivre les dossiers de financements de son territoire auprès des services régionaux et ainsi de pratiquer un courtage efficace. La consolidation de son assise locale grâce au mandat régional se concrétise en mars 2012 par sa candidature PS aux élections législatives qu'il remportera face au député sortant UMP, Daniel Spagnou, maire de Sisteron. Les ressources du mandat régional ont permis à C.C de construire sa légitimité à représenter le territoire et a constitué un tremplin à ses ambitions parlementaires : il s'agit d'un mandat stratégique, intermédiaire, qu'il choisira d'ailleurs d'abandonner lorsqu'il sera placé en situation de cumul en 2012, ne conservant que son mandat municipal et national. La consolidation de cette position importante est confirmée en 2015 où il est investi tête de liste du Parti socialiste aux élections régionales.

Au total, le mandat régional a donc conféré à C.C. une légitimité à représenter localement et nationalement le territoire bas-alpin et à agir en sa faveur, bref un leadership local, que lui reconnaît le directeur du Pays de Haute-Provence lorsqu'il déclare, admiratif : *« le big boss, c'est C.C, il faut le dire »²¹⁵⁰.*

Les règles de l'échange politique régional identifiées lors de la première partie ont donc produits de puissants effets retour dans la construction du pouvoir local. Ces effets retour ont été intégrés par une coalition stable d'élus locaux au profil de « *technotable* »²¹⁵¹ ayant un accès privilégié à l'exécutif régional qui bloquent la réorientation urbaine de la politique foncière et contrôlent activement le suivi des dossiers de financement en faveur de leur territoire d'élection. Nous sommes donc bien face à un « *effet dedépendance au sentier* »²¹⁵² qui limite le changement de la politique foncière à des réformes incrémentales. Cet effet est d'autant plus important que ces pratiques néo-clientélares sont liées à la situation économique du territoire caractérisée par une spécialisation résidentielle qui renforce les besoin en dépenses d'équipement. Cette évolution socio-économique renforce donc la dépendance au guichet régional. Elle favorise également une évolution du personnel politique local dont les savoir-faire techniques comptent désormais autant que les pratiques relationnelles.

gros effort sur les Alpes-Maritimes (à droite) et les Bouches du Rhône (à gauche), effort sur les Départements de gauche (Vaucluse et Alpes de Hautes Provence) et quasi stabilité sur les Hautes-Alpes et le Var (à droite). En revanche, sous le second mandat où la majorité PS dispose d'une claire majorité l'on observe les évolutions suivantes : rattrapage de + 120% pour les Hautes Alpes (passées à gauche de 2004 à 2008) et le Var (+88%) ; poursuite de la hausse pour les Alpes de Haute Provence (+75%) et augmentation du budget proportionné à la population et à la couleur politique pour le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes. Au total, l'on observe donc un ralentissement des flux financiers régionaux à destination des deux plus gros départements et la montée en puissance des départements alpins, dans un contexte de hausse généralisée lié à la montée en puissance des dispositifs de contractualisation foncière entre le premier et le second mandat de Michel Vauzelle. Cette analyse partisane n'est cependant pas contradictoire avec une analyse en termes de politique néo-clientélaire, celles-ci étant particulièrement forte à destination des territoires représentés par des élus en situation de cumul d'exécutif local et régional.

²¹⁴⁹ Entretien D.B, 16/07/2012, p. 28.

²¹⁵⁰ Entretien F.C, 07/06/2012, off.

²¹⁵¹ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²¹⁵² Paul Pierson, *Dismantling the Welfare States ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994

2.2. La mise en forme contractuelle de l'échange politique néo-clientélaire

Ces pratiques de courtage sont consolidées en milieu rural par la multiplication des politiques contractuelles régionales qui s'érigent en nouveau style d'action publique²¹⁵³. Elargissant les logiques de guichet mobile des subventions de « droit commun » à l'ensemble des dimensions des projets d'aménagement, les dispositifs de contractualisation démultiplient les capacités de d'action et de contrôle du nouveau pouvoir notabiliaire. Par ailleurs, cette extension des ressources clientélares s'accompagne d'un processus d'apprentissage de nouvelles pratiques d'intermédiation fondées sur la mobilisation de l'expertise urbaine et la maîtrise des règles de cofinancement multiniveaux.

C'est pourquoi, l'on se propose de qualifier de régime néo-clientélaire cette mise en contractualisation de l'échange politique régional désormais élargi et institutionnalisé dans des dispositifs d'action multiniveaux qui permettent la stabilisation d'arrangements multiples en fonction de coordination et d'apprentissage de normes cristallisant un partenariat entre acteurs publics et privés. Le régime d'action foncière néo-clientélaire s'inscrit ainsi dans la généralisation du contrat comme nouveau cadre procédural d'un échange politique élargi²¹⁵⁴.

a) La multiplication des dispositifs de financements régionaux

L'accroissement des dispositifs d'action publique contractuelle incluant un volet foncier va permettre aux élus régionaux multipositionnés de multiplier et de verrouiller les sources de financement à leur disposition tout en maintenant les dispositifs de guichet mobiles à destination des élus ruraux hérités de l'action foncière volontariste de l'Etablissement Public Régional.

Cette logique d'empilement des dispositifs fonciers est mise en place par les techniciens régionaux entrepreneurs en action contractuelle afin d'éviter le groupe veto des élus ruraux développementalistes cristallisé autour des aide régionales en faveur du foncier non-bâti (encadré ci-dessous).

²¹⁵³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²¹⁵⁴ Dans cette perspective, le régime néo-clientélaire est une déclinaison « *néo-localiste* » de l'« *échange politique généralisé* ». Evelyne Ritaine, « La capacité politique des régions en Europe du Sud », in Patrick Le Gales et Christian Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*, La découverte, collection Recherches, 1997. Cette approche anthropologique et élargie de l'échange politique généralisé développé par Marin doit s'entendre comme le développement ultime du paradigme de l'échange politique c'est-à-dire comme l'« *interdépendance politiquement induite et ordonnée d'une multitude de marchés et leur interpénétration avec les espaces du politique* ». Bernd Marin, *Generalized Political Exchange*, Francfort-am-Main/Boulder (Col.), Campus Verlag/Westview Press, 1990. Dans cette perspective, l'échange produit autre chose que des flux de compensateurs de ressources, il engendre de la confiance, une reconnaissance, des normes communes (règle, routines, procédure de conduite, solidarité des gains permanents à partager, même mode d'évaluation temporelle) c'est-à-dire au total un régime d'action collective. C. Bosc in J.-P. Gaudin, la négociation des politiques contractuelles, op.cit. Ainsi dans sa forme ultime, la grille d'analyse en termes d'échange politique converge selon nous avec celle de régime politique compte tenu des effets latéraux et indirects que génère en longue durée l'institutionnalisation de l'échange politique qui s'éloigne alors de l'échange politique clientélaire fondé principalement sur la personnalisation et l'asymétrie des relations.

Encadré N°89. La sédimentation de l'action foncière régionale : une stratégie de contournement et de compensation au bénéfice des élus ruraux

Cette stratégie de contournement²¹⁵⁵ du groupe veto que constitue les élus ruraux développementaliste cristallisé par l'échange politique régional est ainsi explicitée par M.B, alors directrice adjointe de l'Aménagement des Territoires à la Région :

« (...) Il y avait le fond de solidarité local (...) C'était un outil politiquement très intelligent. (...) alors là c'était C.C [Vice-Président de la Région en charge de l'Aménagement des Territoires] enfin là, tous les élus ruraux étaient extrêmement partants sur cet outil, c'étaient les communes les plus pauvres, de moins de 2 000 habitants, qui avaient droit à un projet d'équipement général, ou sur les réseaux, ou voilà sur un projet communal, porté par la commune, et 15 000€ maximum par an. (...) Il a été créé..... avant le PAS [Programme d'Aménagement Solidaire²¹⁵⁶] je crois. (...) on n'a pas brouillé le PAS avec : 'Oui, mais moi il me faut mon petit projet d'école, il faut que je refasse ma mairie, il faut...' (...) là on disait : 'Ecoutez, il y a le Fond de solidarité local (...) qui concerne vraiment la dimension communale, et après on se débarrasse de ça dans le PAS qui a vraiment une dimension plus intercommunale'. (...) ça c'est une ligne de droit commun, on les a appelés comme ça hein, c'est-à-dire qu'on a quand même gardé les projets d'aménagement des centres anciens des villes de plus de 3 500 habitants, les projets globaux d'aménagement des villes de plus de 3 500 habitants, le patrimoine, la réhab du patrimoine, on faisait les églises, les fours à pain, les fours à chaux, les... enfin voilà tout ce petit patrimoine (...) l'équipement socioculturel, voilà, ça on a gardé et on a renforcé cette espèce de (...) logique de solidarité avec les petites communes et les plus pauvres (...) c'étaient les petites communes de moins de 2 000 habitants donc c'était beaucoup 04-05, mais il y avait tout l'arrière pays du 06, il y avait l'arrière pays (...) Var, pardon, et trois-quatre communes du 13 qui avaient cette typologie là quoi. (...) on était vraiment là sur une politique d'équipement du milieu rural, voilà »²¹⁵⁷.

Cet extrait permet de mesurer combien la logique de superposition de nouveaux dispositifs fonciers procède d'une logique de contournement du pouvoir des maires ruraux qui, en contre partie du développement de dispositifs contractuels à l'échelle des communautés de commune (les PAS), bénéficient en quelque sorte d'une forme de compensation avec la création du Fond de solidarité locale. Ce mécanisme de compensation est également à l'œuvre pour les crédits des politiques territoriales lors de la mise en place des contrats de Pays comme l'explique J.D. maire de Volx et Président du Pays de Haute-Provence à propos du Fonds d'Initiative Locale (FIL) :

« (...) [C.C Vice-Président de la Région en charge de l'aménagement du Territoire] reste incontournable parce que, petit un : il a quand même la main sur toutes les (...) les subventions de droit commun, c'est son territoire. (...) tu as plein de subvention du droit commun... en général ce sont les mêmes sauf que quand tu es dans du contractualisé tu as une majoration. Donc il garde la haute main, parce que c'est son territoire, sur les subventions du droit commun, thématiques, et puis [petit deux] il garde la haute main sur les subventions politiques, c'est-à-dire celles qui sont ni contractualisées ni thématiques et qui sont à la gueule du client, par exemple le FIL, le Fond d'Initiatives Locales (FIL), qui permet de dire 'J'ai un dossier, je sais ce n'est pas contractualisé, ce n'est pas dans les politiques de droit commun, mais c'est quand même vachement important parce que le Maire...', donc ça il signe. (...) c'est sa réserve parlementaire (...) il y a 300 000€ par an quand même sur le territoire (...) c'est à l'échelle du Pays. (...) Donc si tu veux comment ça se passe au quotidien : on a épuisé tous les trucs... par exemple il y a un maire qui a un truc un peu exotique de jardin à papillons, exemple concret, (...) ce truc ce n'est pas dans le PAS, ce n'est pas dans l'EPFR, ce n'est pas dans les lignes normales, donc en général tu t'adresses à F.C [le directeur du Pays de Haute Provence] et les techniciens du Pays qui vont te dire 'Ça on ne sait pas, si on veut essayer de le sauver il faut le proposer au FIL', donc traduire 'Tu appelles C.C et tu lui demandes' (...) le Maire voit C.C et ce dernier passe un coup de fil à F.C en disant 'Ça il faut vraiment faire un dossier FIL !'. Mais bon, ce ne sont pas des sommes... (...) tu vois c'est vraiment saupoudré (...) c'est un truc un peu opaque (...) c'est l'argent de poche si tu veux, donc un maire rural de village a besoin de 17 000€ pour boucler son jardin à papillons il lui file »²¹⁵⁸.

L'élaboration de nouveaux dispositifs ne remet donc pas en cause les précédents désormais qualifiés de « dispositifs de droit commun », ce qui témoigne au passage de leur banalisation. Bien plus, ce changement est annulé en partie par une logique de compensation qui permet aux maires ruraux qui supportent le changement intercommunal de bénéficier d'une compensation via la création de dispositif de « subventions politiques », que ce soit via le Fonds de Solidarité Local pour les crédits des politiques d'aménagement ou le Fonds d'Initiative Locale pour les lignes budgétaires politiques territoriales. Le développement des politiques foncières contractuelles se fait donc en marge des dispositifs existants selon une logique de sédimentation qui n'exclut pas cependant leur montée en puissance graduelle. Cette logique qualifiée par Bruno Palier d'« empilement »²¹⁵⁹ explique que le budget du PAS, politique contractuelle d'aménagement comportant un volet foncier soit monté en puissance progressivement :

« (...) Il y avait un budget sur le SAE [Service Aménagement et Equipements qui pilote le PAS] d'environ 20 millions par an, il y avait 10 en droit commun, il y avait 2 sur le FSL, et il y avait 8 sur les PAS. (...) Les communes en PAS n'avaient plus droit au droit commun, mais elles avaient droit au FSL. (...) au début le droit commun avait plus d'exécution parce qu'il y avait une habitude, ils envoyaient

²¹⁵⁵ Cette stratégie de contournement de groupe veto est classique dans l'évolution des politiques publiques. La sédimentation institutionnelle qui procède par le déploiement de nouveaux dispositifs d'action publique aux marges de ceux déjà existant a été analysée par les nombreux écrits néo-institutionnalistes : voir par exemple : Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation. L'Année de la régulation n°7 (2003-2004) Presses de Sciences Po « Annuels », 2003.

²¹⁵⁶ Il s'agit d'un programme de contractualisation intercommunal mis en place à l'échelle des communautés de communes que nous développerons *infra*.

²¹⁵⁷ Entretien M.B, 11/07/2012, pp. 8-9.

²¹⁵⁸ Entretien J.D, 1/03/2012, p. 19.

²¹⁵⁹ Bruno Palier, « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French Social Policy in France », in Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (dir), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 127-144.

leurs dossiers, on les instruisait, enfin (...) l'on avait à peu près 500 dossiers par an, donc les 500 dossiers avec un chargé de mission par département ça fait que effectivement on n'était pas obligatoirement très en capacité d'être vraiment sur du qualitatif quoi »²¹⁶⁰.

Cette montée en puissance du dispositif PAS va être mal perçue par le service foncier dont le budget essentiellement consacré aux dispositifs de droit commun va s'étioler. Ainsi une note interne du service foncier réalisée en 2010 relève que : « Si toutes les communautés de communes réalisent leur Programme d'Aménagement Solidaire le volet foncier sera de 26 600 000€ », constatant ensuite que « Le budget, en 2010, du service est de 16 712 000€ en Autorisation de Programme »²¹⁶¹.

Le mécanisme fondamental de cette logique d'empilement est donc celui de la croissance différentielle : forte croissance des nouveaux dispositifs contractuels de type PAS, déclin graduel des dispositifs existants (« droit commun ») qui sont progressivement supplantés par les nouveaux au prix d'une logique de compensation (« subventions politiques »).

Toutefois le déploiement de ces dispositifs contractuels ne s'est pas fait d'un coup, il s'est réalisé au cours d'un processus complexe d'apprentissage à l'œuvre dans les politiques contractuelles ainsi que le souligne Jean-Pierre Gaudin²¹⁶². Plusieurs formules de contractualisation correspondant à différentes générations de politiques contractuelles vont ainsi se mettre en place, multipliant d'autant les opportunités d'action régionales.

La première formule de contractualisation foncière est liée au volet foncier du CPER 2000-2006. Fort du succès rencontré dans ce cadre auprès des communautés d'agglomérations, les techniciens du service foncier vont proposer d'élargir cette opportunité aux Pays mais vont se heurter à une résistance active des Maires les plus engagés dans la construction intercommunale (encadré ci-après).

Encadré N°90. Une contractualisation contestée par les élus communautaires : le volet foncier des contrats de Pays

Lancée par le SGAR et poussée par la Région, elle a pour objectif de transférer la méthode des stratégies foncières expérimentée avec succès au niveau des agglomérations aux Pays alors en cours de structuration comme l'explique A.R., alors Directrice de l'Aménagement du Territoire :

« L'Etat (...) qui avait encore de l'argent à l'époque s'est dit : 'nous l'argent qui nous reste sur le FNADT [Fonds National d'Aménagement du Territoire géré par la DATAR et les SGAR] on va le mobiliser pour aider les Pays du coup qui n'avaient pas cette obligation là à élaborer des stratégies foncières (...) donc on a quelque pays qui du coup se sont aussi engagés dans le processus aussi et quelque part les SCOT [Schéma de Cohérence Territoriale] n'existaient toujours pas c'était un petit peu des réflexions ou des démarches pré SCOT' »²¹⁶³.

Forts du succès des stratégies foncières des agglomérations, le SGAR et la Région souhaitent donc transférer ce mode de faire urbain aux territoires ruraux en intéressant par ce biais les acteurs ruraux à la constitution de Schémas de Cohérence Territoriale. Si à l'échelle régionale le transfert de ce mode de faire est un succès en demi-teinte – peu de Pays se mobilisant dans la démarche – en revanche en Haute-Provence l'on peut parler véritablement d'échec. S'il est vrai que le territoire du Pays de Haute-Provence se superpose en grande partie au SCOT de Manosque lancé dès 2001 sous la forme d'une révision du Schéma Directeur, c'est surtout l'opposition des communautés de communes qui a semble-t-il été fatal au projet. Au-delà de la stratégie foncière c'est en effet toute forme d'investissement sur les questions foncières qui fait l'objet d'une vive opposition de la part des communautés de communes. Ainsi, le Pays de Haute-Provence n'a pas souhaité bénéficier en 2005 du dispositif de soutien régional à la modernisation de l'information des territoires piloté et instruit par le service foncier qui avait pour objectif de « doter les collectivités d'outils modernes de gestion de leur

²¹⁶⁰ Entretien M.B., 11/07/2012, pp. 9-10.

²¹⁶¹ « Volet foncier du PAS », note interne service foncier, 2010, in archives régionales.

²¹⁶² « Le déploiement de la contractualisation des politiques publiques en France a certes fini par créer de nouvelles routines, tout en multipliant des situations d'apprentissage. Ces formules contractuelles se succèdent, se combinent et se relaient les unes les autres. Les arrangements et négociations qui en découlent doivent donc s'analyser à l'échelle de véritables « chaînages » concurrentiels et coopératifs à la fois : les contrats d'une période à l'autre ou bien d'une politique à l'autre, se répondent et se complètent. Il faut savoir considérer sur chaque site donné, des ensembles de procédures autant que de réseaux d'acteurs. Toutes ces situations tendent alors à faire d'une multiplicité de contrats d'action publique une configuration durable de transactions » Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 176.

²¹⁶³ Entretien A.R., 27/11/2012, p. 10.

territoire, à travers l'utilisation des données géographiques numériques et la mise en œuvre de systèmes d'information géographique (SIG) »²¹⁶⁴ et se déclinait en deux axes d'intervention : l'aide à la numérisation des plans cadastraux, l'aide à la création de systèmes d'information géographiques. Cette question a fait cependant l'objet d'un important débat au sein du conseil d'administration du Pays comme l'explique le directeur du Pays F.C :

« (...) Le Pays n'est pas allé au bout de la démarche de mutualisation d'un système d'information géographique commun à l'ensemble de ses intercommunalités, avec le recrutement derrière de géomaticiens, parce que (...) J.D qui à l'époque n'était pas encore Président du Pays mais était Vice-Président, il était de ceux qui plaidaient contre le fait que le Pays aille sur l'acquisition d'un SIG, parce que pour lui là on rentrait dans du hard et ce n'était pas du tout la vocation du Pays de Haute-Provence. (...) »²¹⁶⁵.

La création d'un Système d'Information Géographique mutualisé cristallise donc un débat important au sein des structures dirigeantes du Pays sur son rôle et ses missions. Les opposants au SIG s'affirment comme « garde frontières » des communautés de communes : J.D, Maire de Volx, est aussi un Vice-Président à l'aménagement très dynamique au sein de la communauté de communes Intercommunalité du Luberon Oriental. Son opposition, ainsi que celles des autres élus communautaires qui l'emporteront face aux partisans de la mutualisation solidaire entre communes rurales et urbaines, témoigne des concurrences organisationnelles entre structures intercommunales dans un contexte d'émergence où les frontières et les missions des uns et des autres ne sont pas clairement identifiées. Chaque structure intercommunale cherche en effet à conserver ou maximiser ses prérogatives, ses domaines de compétences et des champs d'initiatives en s'engageant via les politiques contractuelles dans une activité transactionnelle intense. Le Pays alors présidé par le Vice-Président de la Région joue, on l'a vu, le rôle de relais des politiques régionales. Il n'est dès lors pas étonnant qu'il soit fortement encouragé par la Région dans le cadre de ses politiques territoriales :

« On avait des aides de la Région au démarrage, la Région insistait fortement, je crois qu'il y avait des aides sur quasiment... enfin je pense qu'une bonne partie de l'investissement devait être pris en charge, et puis même les postes, je crois... un poste... il fallait au moins, pour démarrer à cette échelle-là, il fallait d'entrée de jeu deux géomaticiens... »²¹⁶⁶.

Toutefois, en dépit de cette aide conséquente, la crainte de certains élus de s'engager dans un processus d'institutionnalisation qui alourdirait les compétences et les moyens du Pays va provoquer l'échec de cette première tentative d'intéressement régional à des politiques foncières contractuelles.

Pourtant cette tentative ne signifie pas l'échec des politiques foncières contractuelles régionales. A la faveur d'une nouvelle configuration des services régionaux, les services de la délégation du Vice-président à l'Aménagement du Territoire vont élaborer en lien avec le SGAR un nouvel outil contractuel incluant un volet foncier : le Programme d'Aménagement Solidaire (encadré ci-dessous).

Encadré N°91. Le volet foncier du Programme d'Aménagement Solidaire (PAS), une politique contractuelle appropriée par les maires

Le lancement de cette nouvelle génération de politique foncière contractuelle correspond à une reconfiguration du périmètre de la délégation du Vice-Président à l'Aménagement du territoire qui hérite alors des politiques foncières qui relevaient jusqu'alors d'une vice-présidence spécifique comme il l'explique lui-même :

« (...) J'ai récupéré l'aménagement du territoire, mais un aménagement du territoire je dirais version light (...) un aménagement du territoire sans le foncier, sans le logement, l'habitat, donc du coup c'était quand même un aménagement du territoire croupion, (...) ensuite, j'ai récupéré un an plus tard les affaires européennes en plus de l'aménagement du territoire, et j'ai récupéré après les délégations de S.A[foncier, logement et politique de la ville]. Donc à la fin, j'avais un portefeuille qui était reconstitué tel que j'imagine (...) l'eau, les risques (...) le logement, le foncier, l'habitat et puis les affaires européennes »²¹⁶⁷.

L'élargissement de ce périmètre de délégation à la faveur de la démission de sa collègue de l'exécutif pour cumul des mandats va donc constituer une opportunité pour ce Vice-Président entrepreneur²¹⁶⁸ pour consolider son emprise sur le territoire en inventant de nouveaux dispositifs fonciers à destination des intercommunalités des petites et moyennes villes du haut pays. Le PAS outil contractuel élaboré sous la précédente mandature est en effet alors repris par la nouvelle chef du service aménagement et équipement urbain qui le positionne dans une logique de projets urbains contractuels à destination des communes du périurbain :

« (...) Donc on monte le programme d'aménagement solidaire, et moi je trouve ça assez intéressant parce que ça positionne une Région (...) dans les franges de cette ville constituée (...) dans les lieux du périurbain (...) et dans les zones plus rurales dans des zones là où il n'y a pas d'ingénierie. Or c'est là que se passe l'essentiel de la croissance urbaine, y compris autour des villes moyennes, donc comment on peut là-dessus initier une politique régionale qui affiche ses propres (...) ambitions d'aménagement durable (...) C.C avait vraiment envie de faire monter la question de l'aménagement d'un point de vue plus qualitatif (...) autour du projet d'aménagement (...) d'une maîtrise d'ouvrage autour de l'intercommunalité, d'accord, c'est-à-dire que les trois points qu'on pose très vite sur le PAS et qui correspondent à la commande politique c'est l'intercommunalité comme acteur de l'aménagement, l'aménagement durable (...) Et

²¹⁶⁴ Délibération juin 2005.

²¹⁶⁵ Entretien F.C, 07/06/2012, p. 1.

²¹⁶⁶ Entretien F.C, 07/06/2012, p. 1.

²¹⁶⁷ Entretien C.C, 08/03/2012, p. 6.

²¹⁶⁸ Il le définit lui-même comme « petit con prétentieux (...) [avec] une image de bon techno, malin, jeune, petite bête qui monte », Entretien C.C. 08/03/2012, p. 5.

puis le troisième critère c'était le critère de solidarité (...) où les financements (...) dépendent (...) de la richesse fiscale, et puis on a une solidarité qui s'exprime d'une façon plus qualitative entre la ville-centre et les villes qui lui sont liées quoi, le bassin de vie (...) »²¹⁶⁹.

S'appuyant sur ce dispositif contractuel mis en place par le service aménagement et équipement urbain, CC va alors pousser en 2007 son extension au domaine du foncier et de l'habitat :

« (...) Le volet foncier et habitat est arrivé dans un second temps par délibération donc du 30 mars 2007 (...) on a travaillé avec le Service habitat et foncier, je pense qu'à l'époque j'étais passée Directrice adjointe, en charge de la transversalité entre ces différents services, et donc on a travaillé pour savoir comment le foncier allait s'impliquer là-dedans (...) comment on respectait leur philosophie de politique foncière, tout en l'inscrivant dans notre projet global... (...) les PAS c'était une politique qui était devenue transversale avec un chef de file sur le Service aménagement »²¹⁷⁰.

Si le développement de ce volet foncier ne se fait pas sans les résistances du service foncier qui a le sentiment de voir ses dispositifs lui échapper, le portage politique très fort du Vice-Président et de sa délégation permet de surmonter ces effets de frontières. Se met ainsi en place une politique foncière contractuelle à destination des villes moyennes de moyen et haut pays :

« (...) Financièrement c'était sûrement l'investissement qui représentait le plus gros mais il y a eu pas mal (...) d'études stratégiques qui ont été définies (...) il y a eu des études foncières pour les nouveaux quartiers (...) »²¹⁷¹.

Doté d'un montant de 4M€ par an, le volet foncier du PAS subventionne les opérations identifiées pour un taux maximum de 80% dans la limite d'un plafond de 200 000€ pour chaque action.

Cette contractualisation de l'action foncière s'est ici faite en plusieurs étapes marquées par des processus d'essai/échec débouchant in fine sur une régulation contractuelle multi-niveaux plus large qui témoigne d'un processus d'« apprentissage-transaction »²¹⁷².

b) L'apprentissage de nouvelles pratiques d'intermédiation notabiliaire

Le Vice-Président à l'Aménagement du Territoire et les techniciens régionaux ont donc modifié leurs objectifs et leurs instruments d'action en fonction de l'expérience précédente des contrats de Pays témoignant ainsi du processus d'apprentissage engagé.

Ce processus d'apprentissage collectif passe par plusieurs types d'apprentissage de nature cognitif et instrumental aux effets de coordination cependant limités face à l'éclatement des dispositifs régionaux. Le Pays de Haute-Provence voit ainsi son rôle circonscrit au réaligement d'échelle *supra*-communautaire des diagnostics et à une coordination souple des cofinancements (encadré ci-après).

Encadré N°92. La mise en cohérence fragile des politiques contractuelles régionales

Compte tenu de la multiplication des politiques territoriales mises en place par l'Etat et la Région, le rôle de coordination multiniveaux assigné au Pays de Haute-Provence reste relativement limité et se cantonne à des bricolages cognitifs et instrumentaux.

Sur le plan cognitif, un compromis est trouvé entre les partisans d'une stratégie foncière à l'échelle du Pays (techniciens du développement local et élus des communes rurales) et ceux défendant la focale de l'EPCI (élus urbains et techniciens de l'aménagement urbain). Une redéfinition des structures intercommunales se met en place qui, tout en privilégiant l'entrée à l'échelle de l'EPCI, attribue un rôle intermédiaire au Pays comme l'explique F.C, Directeur du Pays de Haute-Provence :

« (...) Au moment du lancement du dispositif on a fait une réunion d'information à l'échelle du Pays pour inciter les Communautés de Communes à participer au PAS, avec à l'appui (...) une sorte d'étude un peu généraliste sur les grands enjeux, les grandes tendances à l'échelle du Pays de Haute Provence (...) on avait imaginé que le Pays puisse être le coordinateur des différents PAS. Donc on avait fait ça, ensuite, bon, on n'a pas été coordinateur des différents PAS, pour des raisons un peu de calendrier des différentes Communautés de Communes n'allant pas dans le même temps sur les PAS, donc il y avait trop de décalage entre des premières qui sont parties, comme Forcalquier ou ILO, et puis celles plus tardive comme LDV »²¹⁷³.

²¹⁶⁹ Entretien M.B, 11/07/2012, pp. 3-4.

²¹⁷⁰ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 14.

²¹⁷¹ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 18.

²¹⁷² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²¹⁷³ Entretien F.C, 07/06/2012, p. 13.

Par tâtonnements successifs, le Pays se trouve un rôle dans la contractualisation des PAS qui articule plusieurs échelles en promouvant une démarche inter-PAS à la focale supra-communautaire des Pays. Ce compromis est favorisé par les services du SGAR qui financent les Pays dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013 comme l'explique E.C. alors chargée de mission aux politiques territoriales au SGAR :

« (...) Je lui ai proposé qu'elle [M.B, chef du service aménagement et équipement urbain] prenne en compte, qu'elle dépasse (...) les communes et les intercommunalités au profit des Pays, pour que quand il y avait un Pays [il y ait] une coordination, des PAS du Pays²¹⁷⁴, à l'intérieur du Pays »²¹⁷⁵.

Par ailleurs, ce rôle d'appui aux intercommunalités permet d'ajuster le dispositif PAS au discours de solidarité ville/campagne du bassin de vie sur lequel se sont construits et légitimés les Pays. Cette logique d'ajustement transactionnel est également déployée par le Pays à travers le dispositif intercommunal du SCOT puisque le conseil de développement du Pays va prendre en charge la consultation publique du SCOT. Elle reflète in fine la conviction affirmée par C.C que le Pays n'est qu'une phase intermédiaire de la coopération intercommunale, les communautés de commune ayant vocation in fine à rejoindre une communauté d'agglomération bâtie à l'échelle du SCOT.

Sur le plan instrumental, le Pays apparaît par conséquent comme un lieu privilégié d'échanges de savoir-faire pour les techniciens intercommunaux du PAS comme l'explique également F.C :

« Ça a été difficile à mettre en place, mais on a ensuite joué un rôle, on a été associé aux réunions, aux comités de pilotage, qui étaient mis en place (...) à toutes les phases (...) Mais techniquement hein, pas politiquement, techniquement, on pouvait s'exprimer, donner des avis sur ce qui se faisait dans les autres communautés de communes. Et puis après le plus gros rôle qu'on a joué dans les PAS, c'est notre cœur de métier, ça a été de dire : 'Voilà, c'est bien, il y a 50% de financement de la Région, comment on monte le financement à 80% quand les Communautés de Communes qui portent n'ont pas les moyens avec 50% de lancer l'opération' »²¹⁷⁶.

Cette politique contractuelle s'articule en effet avec les programmes européens gérés par la préfecture de région. Si ce co-financement européen a vraisemblablement été favorisé là aussi par l'intégration de l'Europe dans le portefeuille de la délégation du Vice-Président C.C, cette contractualisation ne s'est pas faite sans problème comme l'explique M.B :

« Ça a été très long, avec E.C [du SGAR] parce que E.C elle était pour les Pays (...) ce n'est pas son métier l'aménagement (...) chaque phrase a été remodifiée (...) on a pu financer des projets et après les projets E.C les a portés »²¹⁷⁷.

Ce compromis repose donc sur un couplage Etat-Région qui nécessite de dépasser les conflits de frontières entre développement local et aménagement urbain. Il s'agit donc d'un usage régionalisé des programmes européens comme l'explique E.C, chargée de mission au SGAR :

« J'ai proposé à ce moment-là qu'on inscrive la démarche PAS dans le FEDER 4.2 qui était celui que moi je rédigeais, et qu'on a appelé (...) 'Réhabilitation rurale'. On avait obtenu avec d'immenses difficultés de la Commission qu'elle accepte qu'on ait un volet rural dans le FEDER. Le FEDER c'était que pour les gens chics et chers et que pour l'innovation, des projets pôles de compétitivité etc... Et j'ai bataillé comme une malade et j'ai dit : « Les territoires ruraux contribuent à la compétitivité régionale, ils sont très innovants donc il faut qu'on puisse aider à cette innovation ». Et par ce biais-là on a réussi à faire passer, pas beaucoup, mais 18 millions dans un volet rural sur le FEDER 4.2, c'était la seule partie du FEDER 4.2 qui était spécifiquement rurale, il y avait très peu d'entrée spatiale de toute façon dans le FEDER, il n'y avait que celle-là. Et à ce moment-là j'ai proposé à (...) M.B et A.R [cadres régionales], qu'on inscrive 6 millions d'euros sur les 18 sur le programme réhabilitation rurale, et c'est passé. Et après j'ai argumenté en disant : « Le PAS c'est une démarche intégrée qui permet de garantir l'innovation, la participation des acteurs et blabla et blabla », après on a fait la sauce habituelle »²¹⁷⁸.

Cette régionalisation de l'usage des fonds européens repose donc ici sur la mobilisation d'un réseau d'interconnaissance personnelle des techniciens de l'aménagement du territoire, ce milieu d'action recoupant à la fois les domaines du foncier, de l'aménagement urbain et du développement local. Le développement du recours au contrat comme mode d'action publique privilégié déplace donc les frontières sectorielles permettant le développement d'un processus « d'apprentissage-transaction »²¹⁷⁹.

Au-delà de cette mise en cohérence fragile des dispositifs de contractualisation foncière, le PAS s'efforce cependant de consolider un réseau régional de professionnels de l'aménagement des villes moyennes par différents dispositifs : aide au recrutement de chargés de missions PAS au sein des intercommunalités, mise en place d'une plate-forme d'échange accessible depuis l'extérieur (extranet), organisation de rencontres régulières intitulées « les journées du PAS » :

²¹⁷⁴ Un seul PAS a été porté par un Pays, celui des Paillons, et son exécution a été marquée par des conflits de frontières incessants entre techniciens du développement local et techniciens de l'aménagement.

²¹⁷⁵ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 20.

²¹⁷⁶ Entretien F.C, 07/06/2012, p. 13.

²¹⁷⁷ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 38.

²¹⁷⁸ Entretien E.C, 06/06/2012, p. 20.

²¹⁷⁹ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 136.

« (...) Il y avait les journées du PAS, chacun sur une thématique particulière... (...) le premier ça a été sur le paysage... (...) c'étaient des rencontres où il y avait au moins la moitié des élus, des techniciens (...) locaux et régionaux (...) Et on faisait venir des élus d'autres territoires que la Région PACA. (...) c'étaient de grandes messes avec des ateliers, et puis après il y avait des ateliers de travail qui ont été très très appréciés, très préparés avec notre assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) (...) on en avait au moins quatre ou cinq par an quoi hein... (...) donc c'était une fois tous les deux mois quoi (...) sur des thématiques, alors, comment faire le cahier des charges de l'étude urbaine, comment travailler sur la phase de programmation, comment travailler sur la programmation d'un équipement public etc... et on faisait dans ces journées de travail travailler notre AMO, faire des échanges entre les gens d'expériences, et puis on faisait aussi un truc qui était assez sympa c'est de faire venir des professionnels »²¹⁸⁰.

Le PAS met donc en place un cadre d'interactions visant l'apprentissage de moyens d'action²¹⁸¹ basés sur le couple instrumental projet urbain-contrat d'aménagement²¹⁸² (encadré ci-dessous).

Encadré N°93. Le PAS, un cadre d'apprentissage technique et politique du projet urbain

Une méthode d'action standardisée est ainsi utilisée pour l'ensemble des PAS. Ce mode de faire passe d'abord par une phase de sélection des intercommunalités :

« D'abord les [intercommunalités] faisaient un appel à intention (...) il y avait (...) un petit questionnaire à remplir qui marquait un peu quels étaient leurs enjeux, pourquoi le PAS pouvait [y] répondre (...) comment ils allaient organiser leur maîtrise d'ouvrage (...) donc on vérifiait à cette étape-là qu'on n'était pas hors sujet. (...) A partir de là, soit le projet (...) était vraiment (...) dans les objectifs du PAS, soit on pensait qu'il y avait un travail à faire avec eux. Donc on allait les voir, on bossait avec eux (...) si ils n'étaient pas partis pour entrer dans une logique plus complexe (...) on refusait, c'était le Conseil de délégation qui prenait le choix in fine, il n'y a jamais eu une distorsion entre la dimension technique et la dimension politique (...) les PAS (...) c'était vraiment sur cette logique de projets »²¹⁸³.

Cette sélection des projets est donc faite sur la base d'échanges techniques et politiques visant à ajuster leurs projets aux politiques régionales. L'on remarque, comme pour « Les journées du PAS », que cette décision est prise conjointement par les techniciens et les élus réunis au Conseil de délégation faisant office de comité de pilotage du projet. Cette instrumentation du projet s'affirme donc comme un mode de faire hybride dépassant les frontières entre élus et techniciens. A cette sélection hybride succède une phase de conception du projet urbain dominée par les experts et les techniciens régionaux :

« (...) Quand l'intercommunalité était retenue, on allait rentrer dans une phase qui allait durer à peu près un an (...) de conception du projet urbain. Donc à ce moment là (...) on élaborait nous-mêmes, la Région, un porté à la connaissance (...) qui était la lecture régionale des enjeux de leur territoire au regard ben des enjeux supra territoriaux (...) en travaillant sur le SRADDT, en travaillant en inter-directions (...) on faisait ce travail là d'écriture de 5-6 pages (...). Ensuite, on avait missionné une assistance à maîtrise d'ouvrage de gens spécialisés urbanisme, programmation, paysagistes, etc..., qui eux produisaient une note d'expert, c'est-à-dire une note qui (...) marquait aussi leur vision des enjeux macros (...) et puis ensuite des enjeux beaucoup plus fins à l'échelle du spatial (...) Ensuite, on élaborait ensemble avec le territoire (...) un cahier des charges pour consulter des bureaux d'études, des concepteurs urbains, pour leur faire le projet urbain. (...) il y avait une première partie qui était le cadre de référence (...) il y avait la dimension (...) stratégique c'est-à-dire que l'intercommunalité faisait des choix, qu'elle devait argumenter, en disant : 'Voilà nos trois, quatre choix stratégiques pour ce premier PAS, ça sera ça, ça et ça' et on se mettait des objectifs assez précis, quantitatifs, opérationnels sur ces axes stratégiques »²¹⁸⁴.

Cette phase d'expertise vise à produire un récit sur le territoire qui permette la coordination tant des services de la Région que des partenaires institutionnels, communes, EPCI et Région. Cette phase est donc un moment privilégié d'apprentissage cognitif et instrumental qui permet à la Région de cadrer les problèmes et de construire une représentation du territoire et de ses enjeux qui cadre avec ses axes d'action. Enfin, à cette phase de construction du projet urbain succède une phase de programmation et d'élaboration de fiches actions :

« (...) Après on entrait dans une phase un peu de programmation, c'est-à-dire à l'échelle de l'intercom comment on va programmer, aussi bien sur les aspects fonciers, que sur les aspects habitat, que sur les aspects aménagement. (...) une fois qu'on avait fait l'étude urbaine, la programmation, et la dernière partie de cette phase d'étude c'était le descriptif des actions, les fiches action (...) où on rentrait dans le détail, voilà. Ensuite, (...) c'étaient les trois ans de réalisation, (...) avec des comités de pilotage assez réguliers (...) il y

²¹⁸⁰ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 33.

²¹⁸¹ Daniel Kubler, *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques politiques », Paris, 2000. Dans cet ouvrage Daniel Kubler distingue deux types de processus d'apprentissage : apprentissage des moyens d'action et des contenus d'action.

²¹⁸² Il s'agit d'une déclinaison du modèle du projet territorial-contrat global décrit par Renaud Epstein. Renaud Epstein, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo managériales de l'Etat français », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section thématique 12.1., 2009.

²¹⁸³ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 12.

²¹⁸⁴ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 13.

avait cette notion d'opération exemplaire c'est-à-dire que la Région ne pouvait pas suivre toutes les opérations qui allaient être faites mais dans chaque PAS on choisissait trois-quatre opérations exemplaires qui allaient marquer cette façon un peu différente de faire de l'aménagement »²¹⁸⁵.

Le PAS permet donc de hiérarchiser et de sélectionner les projets en développant une logique de labellisation des projets exemplaires pour la Région qui cadre avec ses grandes orientations stratégiques. En ce sens, cette contractualisation intercommunale peut donc s'analyser comme une forme de régionalisation des politiques foncières par le bas. A l'image de l'eupéanisation analysée notamment par Claudio Radaelli²¹⁸⁶, on peut entendre ce processus de régionalisation comme un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de paradigmes de politiques publiques, de procédures, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes qui sont consolidés au niveau régional puis incorporés dans la logique des discours, des identités et des structures politiques et des politiques publiques au niveau intercommunal. De fait, comme pour l'Union européenne, cette régionalisation par le bas des politiques foncières passe par la construction d'un réseau d'acteurs en transaction dans le cadre d'un système de coordination multi-niveaux. Des chaînages contractuels sont développés du niveau européen jusqu'au niveau départemental qui se trouve inséré dans ce dispositif pour le plus grand bénéfice du pouvoir notabiliaire (encadré ci- après).

Encadré N°94. L'insertion du Département dans la contractualisation foncière et ses effets de renforcement du pouvoir notabiliaire

Au niveau départemental, une contractualisation spécifique est adossée au contrat de projet Etat-Région entre les deux Départements alpins et la Région comme l'explique M-A.P la responsable du service en charge des de l'urbanisme, de l'habitat, des transports et de l'action foncière au Département des Alpes de Haute-Provence :

« La convention de solidarité elle est adossée au contrat de projet Etat-Région, elle est passée entre la Région et les deux départements alpins, elle concerne plusieurs thématiques (...).mais il y en a une qui fait apparaître les enjeux de logement, et qui était soumise à la définition de critères précis, que l'on a fait en 2008 et début 2009, et nous avons donc signé une déclinaison pour l'habitat spécifique, le Département des Alpes de Haute Provence venant en appui de la Région sur sa politique de programmes d'aménagement solidaire que l'on suit ensemble, sur lesquels le Département intervient puisqu'il a créé une ligne dédiée pour les opérations dans ce cadre-là... (...) et en contrepartie la Région est venue aux côtés du Département financer, selon des critères établis, le logement social neuf qu'elle ne finissait pas au titre de sa politique générale »²¹⁸⁷.

Cette politique de contractualisation Région-Département permet donc de faire converger les politiques départementales et régionales sur des objectifs communs dans le cadre de politiques volontaires. Tout en étant à la mesure d'un territoire alpin et rural, cette coopération est loin d'être négligeable puisque 120 à 130 logements ont ainsi été financés entre 2009 et 2012 et que le Département bas-alpin a co-financé une dizaine de programmes d'aménagement solidaire. Cette coopération régionale et départementale tranche donc avec la situation de concurrence et d'associés-rivaux qui caractérise les pratiques relationnelles entre Région et Département en milieu urbain. Il s'agit d'une forme de recombinaison de l'échange politique régional que nous avons analysé dans la première partie qu'elle renouvelle et élargi. L'on doit noter à ce sujet, le rôle prépondérant qu'a joué une fois de plus C.C, élu régional multi -positionné, Vice-Président à l'Aménagement du Territoire et maire de Forcalquier dans le déploiement de cette coopération comme l'explique R.L chargée de mission PAS à la Région :

« On travaille bien avec le 04, je pense que c'est un souhait aussi de C.C. (...) On a une habitude de travailler en commun avec le 04. (...) moi je vois M-A P. [responsable du service aménagement au Département des Alpes de Haute-Provence] régulièrement (...) sur l'habitat neuf (...) les dossiers arrivent au Conseil général, c'est eux qui font l'instruction et on donne la même somme que le Conseil général c'est-à-dire que sur l'intervention c'était calé sur l'intervention du Conseil général sur le neuf (...) Donc actuellement sur le 04 le Conseil général donne 100 et nous nous donnons 100, sur les autres territoires en PAS la Région ne donne que 100, puisqu'il n'y a pas d'intervention des autres Conseils généraux »²¹⁸⁸.

²¹⁸⁵ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 13.

²¹⁸⁶ Claudio Radaelli, « Européanisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences po, coll. « Gouvernances », 3^e édition, Paris, 2010, p. 247.

²¹⁸⁷ Entretien M-A.P, 21/09/2012, p. 6.

²¹⁸⁸ Entretien R.L, 11/09/2012, p. 13.

Cette coopération entre Région et Département étendue par la suite aux autres départements explique l'importance du nombre de PAS signés dans le Département. Sur les 30 intercommunalités engagées dans un PAS sur le territoire régional en février 2012, 11 sont situées dans le Département des Alpes de Haute Provence soit plus d'1/3, ce qui est considérable au regard de sa population. De ce point de vue, il s'agit donc bien d'une réactualisation sous de nouvelles modalités de l'échange politique régional décrit et analysé dans la première partie ; le PAS jouant sous certains aspects le rôle d'un guichet unique des politiques d'aménagement du territoire contrôlé par le Vice-Président.

Par ailleurs, le PAS va permettre aux élus locaux de poursuivre le processus de conversion des ZAD mises en place par l'EPF au profit de projets locaux d'aménagements déjà identifiés mais pour lesquelles les ressources financières et/ou d'ingénierie étaient jusque là défaillants :

*« on a beaucoup travaillé avec l'EPFR dans le cadre de ces PAS, ils étaient là dans notre comité de pilotage (...) on a dit : 'profitons de ce programme là pour donner une opérationnalité, pour le coup à vos ZAD' »*²¹⁸⁹

Parce qu'il contribue à la hiérarchisation et à la sélection des projets urbains, le PAS constitue une aubaine pour l'EPF permettant de relancer des projets tombés en désuétude faute de ressources publiques. Sous cet aspect, le PAS doit être analysé comme venant combler le vide résultant du processus de retrait de l'Etat des territoires²¹⁹⁰ dans le contexte de révision générale des politiques publiques (RGPP) comme l'explique la directrice adjointe de l'aménagement des territoires à la Région :

*« C'est tout de même le rôle qui était le rôle de l'Etat avant, avec les DDE, et c'est un rôle qu'on a pris dans une compétence on va dire aménagement du territoire, sauf que là c'est plutôt une compétence d'urbanisme opérationnel, qui moi me semblait intéressant parce que du coup on pouvait faire des itérations entre notre discours d'aménagement du territoire et la réalité de l'urbanisme et de la (...) production de l'urbain »*²¹⁹¹.

Au total la régionalisation du foncier et de l'aménagement urbain se déploie dans l'espace laissé libre par la démolition de l'ingénierie publique des services déconcentrés de l'Etat (DDE) et prend appui sur la reconstruction d'une ingénierie publique foncière au sein de l'EPF tout en renforçant le pouvoir local des nouveaux notables.

Toutefois, l'action collective de ce milieu d'action ne doit pas occulter que cette régionalisation par le bas consolide paradoxalement de nouvelles élites de la négociation multi-niveaux engagés dans des processus *« d'apprentissage-adaptation »*²¹⁹² dont on analysera ici deux figures de couples d'élus/techniciens au niveau régional et intercommunal.

Au niveau régional il s'agit de revenir brièvement sur le couple que constitue C.C Vice-président à l'Aménagement du Territoire et M.B chef du service Aménagement et Equipement Urbain (encadré ci-dessous).

Encadré N°95. Un Vice-président de Région entrepreneur en politiques territoriales

On a souligné précédemment le parcours de C.C au profil de *« technotable »*²¹⁹³ dont le leadership repose à la fois sur des ressources relationnelles grâce à ses activités de courtage accumulées dans le cadre de pratiques néo-clientélares et sur des compétences techniques acquises grâce à une expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale puis d'un passage en cabinet. Le développement de politiques contractuelles multi-niveau lui permet de consolider cette figure de *« vice-président entrepreneur »*²¹⁹⁴ au sens d'Eric Verdier et Sébastien Gardon, disposant de compétences évolutives propres aux acteurs engagés dans des processus *« d'apprentissage-adaptation »*²¹⁹⁵ et donc d'une légitimité pluridimensionnelle : pragmatique au travers d'une capacité à composer avec des intérêts territoriaux divers pour construire une logique d'adhésion, cognitive en produisant des représentations de l'aménagement tel le projet du Val de Durance rendant compte de modalités possibles de transformations, normative via l'élaboration d'un référentiel d'action partagée, le PAS, destiné à fédérer autour de projets urbains. Cette capacité de mobilisation de ressources financières (via les co-financements), cognitives et d'expertise (via le PAS et la consultation d'urbanisme) et de bâtir des coalitions territoriales multi-niveaux sur son territoire lui a permis d'avoir accès in fine aux ressources d'un mandat parlementaire puisqu'il est élu député des Alpes de Haute-Provence en 2013 soit 12 ans après sa première élection en tant que maire d'une commune de 4 500 habitants.

²¹⁸⁹ Entretien M.B, 11/07/2012, pp. 18-26.

²¹⁹⁰ Voir sur ce point les analyses de Renaud Epstein sur le processus de démolition-reconstruction des services de l'Etat. Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, collection Gouvernances, Paris, 2013.

²¹⁹¹ Entretien M.B, 11/07/2012, p. 26.

²¹⁹² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 136.

²¹⁹³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²¹⁹⁴ Eric Verdier, Sébastien Gardon, *« Trajectoires, engagements et responsabilités de vice-présidents régionaux « minoritaires » », in 13^e Congrès national de l'Association Française de Science Politique (AFSP), Aix-en-Provence, juin 2015, p. 2.*

²¹⁹⁵ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

Sa capacité à développer un spectre large de politique innovante a attiré fonctionnaires et techniciens professionnels et ambitieux tant au niveau local que régional. De fait à la Région, cette figure d' élu entrepreneur est d' autant plus facile à investir pour lui qu' il est membre de la composante principale de la majorité et proche du Président²¹⁹⁶ et bénéficie à ce titre d' un accès privilégié aux instances du Cabinet et de la Direction Générale qui lui ont permis de négocier un élargissement du champ de sa délégation. Il a pu ainsi tisser des liens de proximité avec les services de la Région et notamment avec M.B, chef du service Aménagement et Equipement Urbain²¹⁹⁷ qui lui a assuré le soutien du milieu des aménageurs régionaux. Ceux-ci lui ont apporté une expertise précieuse en termes de savoir-faire contractuel et d' expertise urbaine en contrepartie de l' autonomie d' action que leur a offert les programmes qu' il a portés. Le développement du PAS et le montage de la consultation d' urbanisme ont ainsi offert à M.B des gratifications matérielles et symboliques en termes de carrière professionnelle puisqu' elle a pu par la suite intégrer l' équipe de préfiguration de la mission métropolitaine d' Aix-Marseille dirigée par Laurent Théry dont on a souligné la position centrale dans les politiques de l' aménagement en France. Les politiques développées par C.C ont donc permis à M.B d' exister professionnellement et d' élargir sa sphère d' influence sociale. Si M.B, à l' origine du PAS, peut être comparée aux « héros fragiles de l' innovation »²¹⁹⁸, identifiés par Jean-Pierre Gaudin, elle est aussi intéressée et donc portée à participer au travail d' accréditation des pratiques de cette nouvelle action foncière.

Un processus identique est à l' œuvre au niveau local avec le couple formé par le maire de Volx, Vice-président de la Communauté de Commune Intercommunalité du Luberon Oriental délégué à l' aménagement et le Directeur général des Services de la communauté de communes, T.D. (encadré ci-après).

Encadré N°96. La construction intercommunale : un espace d' opportunité pour les technocrates de la négociation foncière contractuelle

Le premier présente les caractéristiques d' un entrepreneur en politiques contractuelles par sa formation et sa trajectoire professionnelle. Diplômé de Science Po Aix où il a soutenu un doctorat de science politique sur les politiques contractuelles, il est maître de conférences à l' Institut d' Aménagement Régional (IAR) d' Aix-en-Provence qu' il dirige lorsqu' il devient maire en 2005. Spécialiste des politiques territoriales, il devient en 2008 Président du Pays de Haute-Provence et Vice-président à la Communauté de Communes Intercommunalité du Luberon Oriental en charge notamment du PAS. Il mobilise son savoir-faire en matière de politique contractuelle de manière très efficace et opportuniste, ce qui permet à ILO d' avoir bouclé son PAS parmi les premières intercommunalités et de bénéficier d' un très bon taux d' exécution comme l' explique F.C, Directeur du Pays de Haute- Provence :

« Ceux qui ont été les plus opportunistes sont ceux qui s' en sont le mieux sortis. ILO a été très opportuniste, je pense que son PAS ce n' est pas un exemple (...) d' aménagement solidaire (...) on fait un peu la liste des courses et on essaie d' arbitrer ça entre nous, et on présente un plan qui semble un peu cohérent et... Mais, du coup, ils ont réussi à sortir un paquet d' opérations, y compris avec des financements FEDER, ils sont arrivés au bon moment, leurs dossiers étaient prêts, alors que des communautés de communes qui ont pris d' avantage le temps de la réflexion, de la hiérarchisation des opérations, ils sont arrivés un peu tard pour certains financements et du coup il y a des projets qui restent en plan quoi »²¹⁹⁹.

Cette différenciation des résultats du PAS en fonction du profil des élus se confirme également à l' échelle communale puisque Volx a été l' une des principales communes bénéficiaires comme l' explique R.L. chargée de mission au service Aménagement et Equipements Urbains :

« Sur ILO on se rend compte que sur le volet aménagement c' est quand même Volx qui a eu la grosse partie mais c' est parce que les autres communes avaient d' autres projets à mener (...) Volx oui, lui il était déjà dans une phase où il avait fait d' autres investissements et il pouvait mettre de l' argent sur l' aménagement »²²⁰⁰.

L' on peut donc constater, comme pour les politiques du GAL ou du Pays, que les principaux bénéficiaires des politiques contractuelles multi-niveaux sont donc ses principaux entrepreneurs qui bénéficient d' un haut niveau de compétence technique et d' ingénierie en montage de projets partenariaux urbains. L' accès à des ressources d' expertise permet donc à J.D de consolider sa position d' élu local par son engagement dans des lieux de coopération territoriale (EPCI et Pays). Comme C.C il est donc engagé dans un processus d' apprentissage-adaptation de ses compétences, son savoir universitaire étant reconverti en savoir-faire d' expert ce qui, in fine lui assure une légitimité d' élu entrepreneur. Ce positionnement hybride à mi-chemin entre élu et technicien est reconnu et apprécié par le Directeur Général des Services d' ILO qui souligne sa complémentarité dans le montage du PAS d' ILO :

« Il y avait J.D qui est bien au fait de ces aspects-là. (...) C' était une époque où j' avais besoin de fédérer mes élus, de trouver un outil justement pour les mettre autour de la table, et quelque part les obliger un petit peu à travailler et à discuter dans le même sens par rapport aux aménagements de leur village (...) Donc moi le PAS... donc en fait on s' est pris par la main avec J.D (...) mon Président m' a dit : 'Si vous voulez monter le dossier, vous montez le dossier', et donc on a monté le dossier de candidature et après on a réussi, entre guillemets, à travailler, à aller dans l' entonnoir pour travailler sur ces aspects-là. Donc (...) pour moi, l' outil PAS a été très intéressant, a été quelque part une planche de salut pour réussir à les faire travailler ensemble, hein, sur un même discours, et

²¹⁹⁶ Beaucoup voient alors en lui son successeur. De fait, il est en investi en 2015 tête de liste socialiste aux élections régionales.

²¹⁹⁷ Cette relation se traduit pour M.B par un accès privilégié à C.C alors que beaucoup d' autres techniciens se plaignent de son agenda surchargé.

²¹⁹⁸ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit., p. 177.

²¹⁹⁹ Entretien F.C, 07/06/2012, p. 15.

²²⁰⁰ Entretien R.L, 11/09/2012, p. 19.

travailler d'une manière, entre guillemets, cohérente à l'ensemble des villages. (...) ils ont eu besoin de ce cadre pour se mettre autour de la table, parce qu'effectivement derrière il y avait un enjeu financier (...) Donc ça a permis (...) d'en discuter ensemble, et de se dire : 'Voilà, on part sur une base qui est l'attractivité des centres-villages, et à partir de là, on voit les projets que vous avez dans les cartons et on essaie de le mettre en œuvre tout en... vous gardez la maîtrise d'ouvrage mais dans une optique cohérente à l'échelle de la com com' (...) J.D étant vraiment partie prenante dans ces parties, J.D arrive à... mener, entre guillemets, tout seul ces affaires-là. (...) il vient aussi en ingénierie de projet avec moi sur les communes pour les aider à sortir leurs projets »²²⁰¹.

Ce brouillage des frontières entre technicien et politique est donc au cœur de la construction des politiques multi-niveaux qui fournissent des ressources à ces acteurs intermédiaires. Ainsi, le directeur du SCOT de Manosque explique-t-il l'appui précieux que lui fournit l'EPF face aux élus :

« (...) Moi j'ai pris une habitude de travail avec l'EPF (...) on se voit quand même assez régulièrement (...) c'est vrai que quand je suis en difficulté, entre guillemets, politiquement c'est-à-dire avec mes élus, je n'hésite pas à faire appel à PL S [DG EPF] parce que je sais qu'il est très bon pédagogue, pour expliquer les enjeux. (...) Ça permet de ne pas être en première ligne... (...) Par rapport aux élus c'est un confort hein, il faut dire ce qui est, ensuite bon ben l'EPF amène quand même aussi de l'ingénierie, et de la réflexion »²²⁰².

Ce processus transactionnel multi-niveaux nourrit aussi un processus d'« apprentissage-adaptation »²²⁰³ des savoir-faire qui va faire de ces acteurs des entrepreneurs de politique interterritoriale²²⁰⁴. Un processus d'apprentissage institutionnel du « gouvernement du compromis » décrit par Fabien Desage et David Guéranger²²⁰⁵ et propre à l'intercommunalité se met ainsi en place, ces acteurs intériorisant le rôle d'intercesseurs territoriaux. Les entrepreneurs intercommunaux du PAS se sont ainsi socialisés au consensus qui caractérise le jeu politique intercommunal et sont ainsi parmi les plus ardents défenseurs de la mise en place d'une communauté d'agglomération Durance-Luberon-Verdon qui se met en place au 1^{er} janvier 2013 autour de Manosque à la faveur du contexte de recomposition intercommunale engagée par la loi de réforme territoriale votée en décembre 2011. Mais ce jeu consensuel ne doit pas être entendu comme se limitant aux compromis territoriaux. Il s'étend également aux conduites de rôles, les techniciens et élus voyant leurs frontières plus que jamais brouillées comme en témoigne cet extrait d'entretien de T.B à propos du processus de construction de l'agglomération manosquine qui témoigne de l'inclinaison technocratique du processus d'institutionnalisation intercommunale :

« (...) Quand on s'est rencontré, les DGS, les élus, on leur a dit : 'Si vous voulez qu'on fasse on fait' (...) on a eu un bureau d'études qui a commencé une approche', c'était très conceptuel, donc on a dit aux Elus : 'Si vous voulez nous on fait des propositions' ils nous ont dit : 'tant qu'à faire on aime autant, vous avez carte blanche, allez-y'. (...) sur, un, la structuration (...) administrative et technique de l'agglomération, les compétences, et derrière et bien toute l'organisation politique. Donc c'est vrai qu'on a créé des ateliers, un sur la gouvernance, un sur les finances et un sur les compétences, qui travaillent de manière transversale parce qu'elles sont toutes étroitement imbriquées, et c'est vrai que, ben par exemple J.D un des reproches qu'il nous a fait c'est de dire : 'C'est la première fois que je vois que ce soit les Elus qui se calent sur l'organigramme technique et qui ont leur présidence en fonction de ça plutôt que l'inverse', voilà (rires). (...) Et nous de lui dire : 'C'est vrai que... bon chaque fois c'est eux qui valident, mais c'est vrai qu'on (...) s'est beaucoup, beaucoup impliqués dans la création de cette agglomération'. (...) Alors il y a le paradoxe, c'est-à-dire qu'ils ne veulent pas une structure technocrate, mais à la fois [c'est] le but du jeu »²²⁰⁶.

L'intégration des dispositifs fonciers au sein de politique contractuelles a donc participé à la consolidation et à l'autonomisation de nouvelles élites de la négociation multi-niveaux engagées dans des processus d'« apprentissage-adaptation »²²⁰⁷ qui ont redéfini les rôles des techniciens et des élus, favorisant un apprentissage institutionnel du gouvernement du compromis et débouchant in fine sur la constitution d'une communauté d'agglomérations autour de Manosque au 1^{er} janvier 2013.

La contractualisation de l'action foncière nourrit ainsi une dynamique d'autonomisation du niveau local tant pour les élus entrepreneurs qui y trouvent de nouvelles ressources locales que pour les techniciens qui se renforcent par l'autonomisation des structures bureaucratiques. Capacité politique régionale et intercommunale se renforcent donc ici mutuellement, dessinant les contours d'un régime néo-clientélaire relativement hiérarchisé autour d'un élu régional entrepreneur et multi-positionné qui déploie une « stratégie d'auto-orchestration »²²⁰⁸ visant à « faire la preuve de sa capacité à faire exister, au-delà des secteurs, un territoire » réinterprétant la figure classique du notable représentant du territoire.

²²⁰¹ Entretien T.B, 16/07/2012, pp. 7-17.

²²⁰² Entretien B.A, 25/07/2012, p. 16.

²²⁰³ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²²⁰⁴ Martin Vanier, *Le Pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 2008.

²²⁰⁵ Fabien Desage et David Guéranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

²²⁰⁶ Entretien T.B, 16/07/2012, p. 47.

²²⁰⁷ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, op.cit.

²²⁰⁸ Christian Le Bart, « Le leadership et territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *Le leadership et le territoire*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, 2003.

Section 3. Régime d'action foncière environnemental et mobilisation riveraine : l'exemple d'un site littoral de la presqu'île de Saint-Tropez

Les politiques foncières, c'est-à-dire les activités publiques d'allocation et d'organisation de l'usage du sol, sont un terrain privilégié d'observation des conflits de lieux. Cette action publique est particulièrement conflictuelle dans une région caractérisée par une forte spéculation immobilière comme la région Provence-Alpes Côte d'Azur, spécialement dans sa partie littorale.

Dès le XVIII^e siècle, les rivages méditerranéens ont été recherchés à des fins touristiques. La douceur du climat, le ciel azur et les paysages de ses côtes ont attiré une classe aisée, souvent aristocratique originaire d'Europe du Nord. Au cours du XIX^e siècle, cet essor remarquable et quasi-ininterrompu des activités résidentielles et touristiques du littoral méditerranéen accompagne la production d'identités territoriales à la réputation internationale comme la « Riviera » de La Spezia à Nice ou la « Côte d'Azur »²²⁰⁹ de Nice à Hyères. Cette entreprise identitaire, d'inspiration élitaire de la Belle Epoque, va toutefois s'effacer à la faveur du développement, initié par les Américains, d'un tourisme d'été dans les années 1920, démocratisé en 1936 par les congés payés puis généralisé au cours des années 1950 avec l'avènement d'un tourisme de masse.

Cette trajectoire de développement touristique qui combine entre-soi élitaire et économie touristique pour classes moyennes caractérise particulièrement la presqu'île de Saint-Tropez. Attachée à partir de la fin des années 1950 à la figure de Brigitte Bardot qui achète en 1958 la propriété « La Madrague » sur la route littorale des Canebiers, la presqu'île va devenir un lieu symbolique du gotha de la grande bourgeoisie²²¹⁰ qui y bâtit de somptueuses villas. Dans le sillage de la jet-set internationale, elle est également un site fréquenté par de nombreux touristes, logés selon leurs moyens en camping ou en résidences secondaires, tous attirés par la réputation du lieu. Toutefois, comme sur les corniches voisines des Maures et de l'Estérel, la protection du littoral tropézien qui s'offre au regard des visiteurs n'est pas le résultat d'une politique consensuelle. Elle est essentiellement le produit de luttes locales²²¹¹ qui s'ancrent dans des mobilisations multiples ayant recours à des modes d'action différenciés, capables d'embrasser des causes protéiformes.

L'objet de cette section est de confronter, à partir d'un conflit d'usage, les registres d'action d'une mobilisation riveraine à l'épreuve des contraintes et ressources de l'action foncière. Deux hypothèses sont ici défendues. D'une part, il s'agit de vérifier combien les dispositifs de l'action foncière cadrent les ressources de cette mobilisation associative permettant une requalification patrimoniale et écologique du lieu au bénéfice de riverains aisés. D'autre part, on montrera comment ces entrepreneurs associatifs

²²⁰⁹ Marc Boyer, *L'hiver dans le Midi. L'Invention de la Côte d'Azur XVIII^e-XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2009

²²¹⁰ Michel et Monique Pinçon-Charlot., *Les ghettos du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Seuil, 2007.

²²¹¹ Calderaro N., « La loi Littoral et le juge », *Méditerranée* [En ligne], 115 | 2010, mis en ligne le 30 déc. 2012, consulté le 2 janv. 2014. URL : <http://mediterranee.revues.org/5149>

participent d'un processus de redéfinition de l'action foncière grâce à une alliance informelle avec des acteurs administratifs marginaux qui leur permet de stabiliser une coalition anti-croissance²²¹² environnementale. Pour ce faire on mobilise dans cette section un matériau issu d'une dizaine d'entretiens auprès de responsables administratifs et associatifs, d'archives associatives et de données bibliographiques. Le terrain choisi, celui du projet de golf du domaine de Pardigon dans les communes de La Croix-Valmer et de Cavalaire, présente l'avantage de constituer un lieu de conflit sur lequel se sont sédimentées quarante années de mobilisations associatives.

L'on s'attachera d'abord à présenter le contexte du développement d'une économie résidentielle à l'origine d'un processus de spéculation foncière dans lequel s'inscrit le projet de golf opposant promoteurs et riverains. Ensuite on analysera l'élargissement du régime d'action judiciaire centré sur une problématique experte à un régime d'action civique plus collectif porté par la coordination associative opposée au projet. Enfin, l'on montrera comment ce régime d'action environnementale va redéfinir les frontières de l'action foncière via l'intermédiation d'acteurs institutionnels en position de « marginaux-sécants »²²¹³.

1. Le développement de la spéculation foncière

Le site de Pardigon est aujourd'hui une vaste coupure d'urbanisation de 87 ha de terrains s'inscrivant dans un ensemble plus vaste formant, à partir de la ligne de crête, un amphithéâtre qui s'étend du massif des Maures jusqu'à la mer, correspondant à la baie de Cavalaire.

Le nom même du domaine, Pardigon, est attaché à l'histoire locale. Il désigne le propriétaire du terrain au milieu du XIX^e siècle, dénommé Alphonse Pardigon, propriétaire agricole et maire entre 1852 et 1864 de la commune de Gassin à laquelle était alors rattaché le domaine. Comme sous l'époque antique²²¹⁴, celui-ci est alors une propriété agricole comprenant une ferme, construite avant 1808, qui sera complétée au début du XX^e siècle d'une forcerie de mimosas et d'une activité viticole développée sous l'impulsion de Marcel Ott, ingénieur agronome implanté dans le Var en 1896 qui s'est distingué dans la lutte contre le phylloxéra²²¹⁵. Toutefois, la croissance de cette activité agricole s'accompagne parallèlement de l'implantation d'activités touristiques de grand standing sur le territoire de la commune qui devient dès le début du siècle une station hivernale et de bains de mer

²²¹² Patrick Le Galès, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995, pp. 79 et suivantes.

²²¹³ Le terme de marginal sécant désigne en sociologie des organisations les personnes qui interviennent dans plusieurs systèmes d'action et peuvent de ce fait jouer un rôle souvent décisif de passeur ou d'intermédiaire entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires. Voir Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Le Seuil, Paris, 1977

²²¹⁴ Trois villas romaines ont été mises à jour par les archéologues sur le domaine.

²²¹⁵ L'entreprise Ott est toujours aujourd'hui une des principales exploitations viticoles varoises positionnée dans une production haut de gamme revendiquant cet héritage historique plus que centenaire.

proposant, d'après le guide Joanne de 1906, des maisons à louer et deux hôtels-pensions²²¹⁶. Parmi ceux-ci, on peut noter, sur le site même de Pardigon adjacent à la ferme, l'implantation de l'hôtel Château-Pardigon, lieu d'un tourisme élitiste fréquenté par des personnalités comme Marie Curie ou Aristide Briand tandis que Sarah Bernard occupe à proximité la villa Couadan dominant la baie. Le développement économique de la commune entraîne alors un sécessionnisme municipaliste puisqu'en 1929 le quartier de Cavalaire, puis en 1934 le quartier de la Croix-Valmer, se détachent successivement de la commune de Gassin. Ce rayonnement est relayé par l'industrie naissante du septième art qui met en scène cette réputation touristique exotique. En mars 1940, à la veille de l'occupation, la plage de Pardigon sert ainsi de cadre à l'adaptation cinématographique par Gaby Morlay et Charles Vanel du roman d'inspiration néo-mauresque de l'académicien Jean Aicard, « Le diamant noir » (encadré ci-dessous).

Encadré N°97. L'invention d'une destination pittoresque et exotique: l'identité péninsulaire des Maures et de l'Esterel

Comme le signale Marc Boyer²²¹⁷ à la différence des grandes villes littorales d'Hyères, Cannes ou Nice, la côte entre Giens et Saint-Raphaël ne connaît pas de véritable boom touristique entre 1830 et 1930²²¹⁸. A l'écart de ce développement, elle apparaît comme une zone de retraite dont l'anonymat est préservé par de riches propriétaires qui s'érigent en gate keepers de ces lieux où ils établissent leur résidence à l'écart de la mondanité des villes. Toutefois, le développement du chemin de fer et de routes améliore sensiblement l'accessibilité de cette côte qui connaît un certain essor touristique et agricole. Vers 1880 un riche propriétaire dénommé Valmer achète un vaste domaine de cinq cent hectares au nord-ouest de la presqu'île de Saint Tropez pour y planter un grand vignoble développé par Marcel Ott donnant ensuite son nom à ce hameau de Gassin La Croix-Valmer. Toutefois orienté à l'Ouest à l'écart de la mer, ce site présente les caractéristiques pour un climat d'hiver. Quelques riches lyonnais vont s'y installer ainsi que des maisons de repos pour sœurs et missionnaires. En 1928, la fondation Rouyer-Warnier qui reçoit des enfants malades fut transmise aux hospices civils de Lyon spécialisant le territoire dans l'implantation d'établissements médicaux comme à Giens. Edouard Herriot, alors Maire de Lyon, y séjournait fréquemment l'hiver. Progressivement toutefois, la source des guides touristiques mentionne la création de nouveaux hôtels ou de stations. Beaucoup de section de communes varoises veulent alors être détachées et devenir commune à part. Elles fournissent alors des preuves de qualités climatiques, hygiénique et d'aptitudes à accueillir afin de pouvoir être reconnue comme station climatique.

C'est dans ce contexte qu'à la suite de la construction du chemin de fer en 1890 reliant Toulon à Saint-Raphaël et de l'ouverture de la corniche d'or de l'Estérel en 1903 qui désenclave l'espace tropézien que les élites locales de la presqu'île de Saint-Tropez inventent une territorialité spécifique revendiquant son caractère pittoresque et exotique et mettant en avant son insularité jusqu'alors stigmatisée. La promotion de la valeur touristique de ce littoral des Maures et de l'Estérel est impulsée par des entrepreneurs de localisation qui vont s'employer à défendre son patrimoine à travers la constitution d'une Société des Amis des Maures et de l'Estérel (SAME) établie en 1908 à Cavalaire. Parmi ses membres fondateurs on peut signaler deux personnalités qui revendiquent sa création : le romancier Jean Aicard et le géographe Pierre Foncin.

Académicien lié au mouvement Parnassien, Jean Aicard (1848-1921) est l'auteur en 1906 de « Maurin des Maures » ouvrage romanesque mettant en scène un braconnier du massif des Maures tenant la dragée haute aux gendarmes à sa poursuite et amoureux tous deux de « Tonia la corse ». Au-delà du destin tragique de ce héros, cet ouvrage doit être analysé comme un « roman régional »²²¹⁹ mettant en scène la résistance d'une localité réinventée à partir d'un ethnotype local empruntant au folklore méridional. Pour Pierre Chabert, la figure de Maurin braconnier, chasseur de sanglier est ainsi une « sorte d'avatar de ce héros local que se

²²¹⁶ En 1888, Guy de Maupassant, dans son ouvrage « Sur l'eau » évoque déjà les premières opérations de spéculations immobilières sur la côte des Maures, notamment à Saint-Aygulf. Guy De Maupassant, *Sur l'eau*, Folio Classique, 1993.

²²¹⁷ Marc Boyer, *L'hiver dans le Midi*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 394-397.

²²¹⁸ Si quelques vestiges témoignent d'une certaine renommée, la côte varoise reste sauvage et peu fréquentée par rapport au littoral maralpin car largement inaccessible comme le constate le géographe Elisée Reclus en 1863 :

« Encore de nos jours, les montagnes des Maures, si bien délimitées géographiquement au nord par les vallées de l'Aille et de l'Argens à l'ouest par celle du Gapeau, sont très rarement visitées et comme séparées du reste de la France par la route et le chemin de fer de Marseille à Gènes (...) Les vastes forêts de châtaigniers, de pins et de chênes lièges qui les recouvrent en font une des contrées les plus boisées et en même temps les moins peuplées de France (...) Les roches de granit, de schiste, de serpentine qui forment le massif des Maures sont naturellement infertiles (...) Ce n'est donc point les richesses du sol qui peuvent attirer les populations dans cette contrée ; mais elle a pour elle son admirable climat, ses bois d'oranger, ses groupes de palmier encore trop clairsemés, la beauté de ses plages marines, l'aspect superbe de ses promontoires » Elisée Reclus, *La Nouvelle Géographie Universelle*, t.2, Hachette, Paris, 1868.

²²¹⁹ Pierre Chabert, « Entre intertextes ethnographiques et fiction littéraire, le roman régional », [En ligne], 2007, Consulté le 8 oct. 2015. URL : <http://www.1851.fr/auteurs/sommaire.htm>.

partagent la tradition orale et les romans » à l'image du bandit d'honneur Gaspard de Besse²²²⁰ ou de Jules Gérard, le tueur de lions originaire de Pignans, l'auteur de « La Chasse au lion »²²²¹, paru en 1859 et qui est en partie à l'origine de Tartarin de Tarascon de Daudet. De même l'on trouve l'ethnotype de la Corse associée aux bandits d'honneur, renvoyant aux romans de Prosper Mérimée et qui fait écho aux descriptions du vicomte de Vogüé dans « Jean d'Agrève » qui compare en 1880 Port-Cros à une « *Corse en miniature, vrai paradis terrestre* » où « *aucun de mes camarades n'avait atterri* »²²²². Cette territorialité insulaire et préservée constitue la trame de fond de ces récits qui reconstruisent une société locale célébrée et mise en scène face à la modernisation incarnée par le désenclavement du chemin de fer. Notons que dès 1895 Jean Aicard avait trouvé l'inspiration romanesque dans les Maures avec le roman « Le diamant noir »²²²³. Dans une propriété imaginaire, bordée de vignes et proche de la plage, l'héroïne, Nora, allait fouler la plage déserte de Cavalaire, rêver au Printemps avec Jacques, le fils de Maurin des Maures, et croiser au loin les douaniers. Ce roman est directement inspiré du domaine de Pardigon recomposé dans une inspiration néomauresque, comme le reconnaît Jean Aicard :

« *Les terrasses fleuries de Bormes, ma petite ville aimée, l'admirable plage de Cavalaire dans nos Maures provençales, regardent, par delà deux cents lieues de mer azurée, le Djurdjura ; l'Atlas, et les terrasses de Mon-Riant, enguirlandées de roses et de bougainvilliers. C'est à Cavalaire et à Bormes que j'ai rêvé ce livre* »²²²⁴

L'invention d'une territorialité maurenque liée à l'insularité et à l'exotisme se retrouve également dans un registre plus scientifique chez l'autre savant de la Société des Amis des Maures et de l'Estérel, Pierre Foncin. La personnalité du géographe Pierre Foncin (1841-1916) mérite que l'on s'y attarde tant il incarne un des premiers défenseurs du patrimoine cavalaire. Agrégé d'Histoire en 1863, puis docteur-ès Lettres en 1876²²²⁵, Pierre Foncin occupe la chaire de géographie à l'Université de Bordeaux et publie de nombreux manuels scolaires. Il entame ensuite une carrière administrative en devenant recteur de Douai puis il est nommé par Paul Bert ministre de l'Instruction Publique, Directeur de l'enseignement secondaire et inspecteur général de l'enseignement secondaire. Il est par ailleurs cofondateur de l'Alliance Française dont il fut secrétaire général puis président de 1883 à 1914. Il vient s'établir à Cavalaire qu'il a découvert lors de son voyage de noces en 1890 après que le littoral des Maures ait été rendu accessible grâce au train des Pignes. Avec la mise en place de la liaison St-Raphaël / Hyères inaugurée en 1890, le couple Foncin achète la même année un domaine de 16 ha au hameau Le Dattier à Cavalaire et y construisent en 1896 une maison de vacances : « Lou casteou dou souleou » grande maison blanche entourée d'un domaine de 15 hectares surplombant la corniche des Maures et la baie de Cavalaire. C'est là qu'il est venu se retirer et qu'il a écrit « Les Maures et l'Estérel », l'une des premières études sur le massif des Maures, publiée en 1910 et qui, au côté des ouvrages de Jean Aicard, a largement contribué à la reconnaissance des Maures et de l'Estérel alors inconnues. L'extrait suivant de son ouvrage résume l'ambition de l'auteur qui y affirme le particularisme de ce territoire :

« *L'ensemble du pays [des Maures et de l'Estérel] se distingue nettement de ce qui l'entoure. Il s'enclasse, noyau ancien de terres cristallines, dans le flanc méridional d'une région toute calcaire; il subsiste au pied des jeunes Alpes, attardé d'âges primitifs, contemporain de l'Auvergne et de l'Armorique, débris isolé d'une terre pyrénéenne, la Tyrrhénide, effondrée sous le golfe du lion, et dont la Corse et la Sardaigne indiqueraient la bordure orientale. Il semble un lambeau détaché de terre kabyle. C'est une petite Provence dans la grande, une Provence de la Provence, une Provence africaine* »²²²⁶.

Cette volonté de démarcation de ce territoire du reste de la Provence se retrouve également dans les autres géographes de son temps. Paul Vidal de la Blache qui rendra hommage à Pierre Foncin dans les Annales de Géographie en 1917, reprend lui aussi à son compte cette description des Maures « *comme un coin de Corse dans la Provence (...) un pays à l'écart, un coin étranger dans la chair* »²²²⁷. L'engagement colonialiste de Pierre Foncin n'est sans doute pas anodin dans cette volonté de reconstruire une identité maurenque africaine reconstituant une unité méditerranéenne par delà les deux rives²²²⁸. Ce patriotisme colonialiste s'inscrit, comme le relève Pierre Vidal de la Blache, dans celui d'une génération qui « *douloureusement frappée par les événements de 1870 sut relever la tête et entreprendre vigoureusement une œuvre de grande haleine : reconstituer la grandeur de la patrie, lui rendre courage et fierté* ». De fait, comme le rappelle Pierre Vidal de la Blache dans sa nécrologie, après Sedan l'une des causes les plus invoquées de la défaite fut la

²²²⁰ Le Fameux Chevalier Gaspard de Besse, Raphèle, CPM, M. Petit, 1997, et Gaspard de Besse, un bandit à la française, Raphèle, CPM, M. Petit, 1997.

²²²¹ Jules Gérard, La Chasse au lion, Paris, Librairie Nouvelle, 1859. Cet ouvrage est, pour certains, à l'origine de l'inspiration de Tartarin.

²²²² Marie-Eugène-Melchior de Vogüé, Jean d'Agrève, Paris, Nelson 1933, p. 29.

²²²³ Ce roman fut par deux fois adapté au cinéma. En 1922 d'abord où Pierre Fresnay y fit sa première apparition. Entre mars et avril 1940, Gaby Morlay et Charles Vanel tournèrent la seconde version de « Diamant noir » à Saint-Tropez et Cavalaire. Le film sortit en salles le 25 juin 1941.

²²²⁴ Jean Aicard, Le Diamant noir, Flammarion, Paris, 1895.

²²²⁵ Il réalise une thèse d'histoire économique sur le ministère de Turgot qui d'après Paul Vidal de la Blache lui « *avait sans doute indiqué le chemin de la géographie* ». Paul Vidal de la Blache, « Nécrologie. Pierre Foncin » Les annales de Géographie, année 1917, vol. XXVI, numéro 139, pp. 67-70.

²²²⁶ Pierre Foncin, Les Maures et l'Estérel, Librairie Armand Colin, 1910, p. 3.

²²²⁷ Paul Vidal de la Blache, Tableau de la géographie de la France, Hachette, Paris, 1903

²²²⁸ Cette conception circule alors dans le milieu académique des géographes si l'on en juge par la description qu'en fait en 1863 Elisée Reclus, le représentant de l'autre grand courant de la géographie, celui de la géographie sociale. S'appuyant pour sa part sur des éléments historiques, il rattache son étymologie à une histoire sarrazine participant à sa manière au mythe néo mauresque de ces lieux : « *Le massif le plus avancée de tout le littoral français est bien tout à fait indépendant des Alpes par sa constitution géologique et se rattacherait plutôt aux montagnes de la Corse (...). Ce groupe distinct de sommets granitiques est connu sous le nom des conquérants qui s'y établirent fortement pendant le cours du neuvième siècle et du dixième siècle et s'en firent une citadelle d'attaque contre les habitants des vallées environnantes : on l'appelle la montagne des Maures. Placée pour ainsi dire en dehors du continent, cette région de forêts, de sombres ravins, de rochers abrupts, était bien faite pour devenir le domaine d'un peuple à part* » Elisée Reclus, La Nouvelle Géographie Universelle, t.2, Hachette, Paris, 1868.

médiocrité du savoir de la géographie au regard de ce qui existait en Allemagne. Foncin œuvra ainsi à la réalisation de manuels scolaires de géographie s'efforçant de construire de nouvelles « régions naturelles » :

« Dans des ouvrages s'adressant aux enfants de nos écoles primaires, les divisions administratives étaient imposées par les nécessités pratiques, mais le livre cherche désormais à les envisager géographiquement. Les départements sont groupés, selon leurs analogies, en régions naturelles, et présentés ainsi, sous forme rationnelle à l'écuyer (...) Cette notion de régions naturelles a profondément préoccupé Foncin. Elle hantait son esprit dans les voyages périodiques auxquels ses fonctions d'inspecteur général l'obligeaient dans les diverses parties de la France. Son esprit d'observation se nourrissait de la variété des pays qui passait ainsi sous ses yeux. Il voyait, il interrogeait, et cherchait à saisir partout ce qui peut subsister d'individualité régionale dans cet ensemble qu'une centralisation excessive tend à confondre sous une teinte uniforme. On trouve plus particulièrement l'expression de ces idées, mûries par de véritables enquêtes, dans un opuscule qu'il publia en 1898 dans la collection des « Questions du temps présent », sous le titre significatif : « Les Pays de France ; Projet de fédéralisme administratif ». Sans entrer dans la discussion des propositions qui y sont produites, on doit pleinement souscrire à l'idée maîtresse : chercher ou, pour mieux dire, créer des unités vivantes pour dégager la France de l'étreinte d'une centralisation oppressive »²²²⁹.

Tout est dit. Pierre Foncin apparaît comme un militant scientifique, géographe engagé dans l'œuvre patriotique de la III^e République dont témoigne son engagement dans la création et l'animation de l'Alliance Française qui vise à faire rayonner la culture française à l'étranger. Ce patriotisme s'accompagne d'une volonté réformatrice qui le lie à la géographie vidalienne qui entend penser ensemble la transformation de la société et l'importance des lieux²²³⁰. Cela passe par la revendication de nouvelles « individualités régionales », « unités vivantes » du « fédéralisme administratif » qu'il appelle de ses vœux. Son ouvrage « Les Maures et l'Estérel » doit ainsi s'analyser dans cette perspective comme un « modèle de (...) monographies locales » de ces « unités vivantes » que « Foncin aurait voulu voir se multiplier » et que Vidal de la Blache conseille non « à la banale foule de touristes mais à ceux qui aiment pénétrer dans l'intimité des contrées qu'ils visitent »²²³¹ révélant par là même l'esprit aristocratique de ce projet s'adressant aux élites du pays.

Dans cette perspective, le romancier Aicard et le géographe Foncin peuvent donc être considérés comme les inventeurs d'une nouvelle territorialité, associant les Maures et l'Estérel, par opposition au reste de la Provence, sur une base géologique et historique revendiquant une spécificité insulaire la rattachant par son exotisme aux territoires kabyles et plus largement méditerranéens (Corse, Sardaigne, Catalogne). Ces entrepreneurs de localisation revendiquent tous deux la paternité de la fondation en 1908 de la Société des Amis des Maures et de l'Estérel, première société de défense du patrimoine maurenque, établie à Cavalaire. Si elle « s'adresse à tous ceux qui, de près ou de loin, en Provence ou à Paris, ou même à l'étranger, s'intéressent à la petite région des Maures et de l'Estérel », elle groupe essentiellement les « grands notables du pays » et plus particulièrement des grands propriétaires de la baie de Cavalaire où la Société a tenu le 28 février 1909 sa première assemblée générale. Le montant de la cotisation varie ainsi de 2 francs minimum pour les membres adhérents à 500 francs pour les membres bienfaiteurs. Parmi ses membres dirigeants Pierre Foncin mentionne M. Nielly, propriétaire à Cavalaire, président du Comité, M. Condroyer à la Croix-Valmer ou encore M. Ott à Pardigon, à Cavalaire, trésorier. Cette dernière mention confirme la vocation viticole du domaine de Pardigon, Marcel Ott étant un ingénieur agronome implanté dans le Var en 1896 qui s'est distingué par sa lutte contre les ravages du phylloxéra mentionné par Jean Aicard. A la fin du XIX^e siècle, le phylloxéra ayant en effet détruit tous ces vignobles de qualité, les terres sont hâtivement replantées et les vins produits sont alors sans attrait. Avec « une passion résolue »²²³², Marcel Ott entreprend alors de replanter tous ses domaines de cépages nobles pour faire naître à nouveau de grands vins de Provence. Il est le fondateur d'une entreprise familiale viticole implantée dans tout le Var et toujours active de nos jours. Autour de l'invention des Maures et de l'Estérel s'opère donc un renouvellement d'élites modernisatrices académiques et économiques installées dans le littoral varois à la faveur d'une nouvelle attractivité résidentielle et économique et désireux de promouvoir et défendre cette qualité de vie. Les statuts de l'association – qui revendique son apolitisme – traduisent cette entreprise en se fixant de :

« (...) servir les intérêts forestiers, agricoles, industriels, commerciaux et intellectuels du pays et en particulier : de rechercher les moyens de prévenir et de combattre les feux de forêts, de faire connaître et de vulgariser les meilleures méthodes pour l'exploitation et la conservation des forêts ; de contribuer à la formation de syndicats pour l'exportation et la vente des produits du pays ; de favoriser le parcours du pays par les touristes et de veiller à la conservation des sites ; d'étudier et de faire connaître les monuments, l'histoire et la géographie du pays ; d'ouvrir des enquêtes économiques, de publier un Bulletin et des documents ; d'organiser des conférences, des fêtes, des expositions, au profit de l'œuvre »²²³³.

La Société revendique des activités multiples autour d'un véritable projet de développement local qui agrège la lutte contre l'incendie de forêt, le développement d'une filière bois, l'exportation de produits locaux, la promotion touristique du territoire et de son patrimoine par la création et l'entretien de chemins et de sentiers qui doivent rendre l'accès praticable aux touristes.

Toutefois la crise de 1929 puis la seconde guerre mondiale viennent stopper provisoirement cet essor et la plage de Pardigon est un des principaux théâtres le 15 août 1944 du débarquement allié en Provence. Toutefois si les GI's parachutés atterrissent alors au milieu des vignes du domaine, celles-

²²²⁹ Paul Vidal de la Blache, « Nécrologie. Pierre Foncin », *Les Annales de Géographie*, Année 1917, vol. XXVI, n°139, pp. 67-70.

²²³⁰ P. Veitl, *op.cit.*

²²³¹ Paul Vidal de la Blache, « Nécrologie. Pierre Foncin », *Les Annales de Géographie*, année 1917, vol. XXVI, n°139, pp. 67-70, *op.cit.*

²²³² Site www.domaines-ott.com, rubrique Histoire, consulté le 29 juin 2014.

²²³³ Pierre Foncin, *Les Maures et l'Estérel*, Librairie Armand Colin, 1910, pp. 167-168.

ci ne vont guère résister au « nouveau phylloxéra »²²³⁴ que constitue la pression immobilière. La réputation internationale de Saint-Tropez véhiculée par l'image de Brigitte Bardot et le développement du tourisme de masse vont alors favoriser une très forte spéculation immobilière. Alors que la presqu'île de Saint-Tropez avait été jusqu'alors une destination épargnée par le capitalisme immobilier à la faveur d'un tourisme de retraite lié à sa position excentrée, il s'agit désormais d'une destination mondaine de référence drainant dans son sillage un tourisme de classes moyenne et populaire. Dans ce contexte de croissance, les programmes immobiliers se développent à grande échelle. Dans la baie de Cavalaire, dès les années 1950 l'exploitation agricole est abandonnée et au début des années 1970 le Grand Hôtel de Pardigon est rasé pour construire une résidence touristique, la résidence de Pardigon. La propriété adjacente de la ferme de Pardigon, constituée essentiellement de parcelles viticoles (fermes et terrains nus) abandonnées, constitue alors une friche agricole très convoitée par les promoteurs immobiliers. Le 1^{er} février 1974 le conseil municipal de la Croix-Valmer approuve ainsi un projet présenté par la société immobilière anglaise Askren Cunningham pour un golf de 18 trous sur 45 ha et un maximum de 900 logements.

1.1. La formation d'une coalition de croissance de l'économie résidentielle littorale

Le programme du golf de Pardigon est une bonne illustration d'un projet immobilier soutenu par ce que nous analyserons comme une « coalition de croissance de l'économie résidentielle littorale » reposant sur un intérêt partagé par les acteurs privés et publics.

Ce programme bénéficie tout d'abord de l'appui des autorités locales et étatiques. Ainsi, le Conseil municipal de la Croix-Valmer délibère favorablement à plusieurs reprises en faveur du golf, d'abord une première fois le 1^{er} février 1974 puis une seconde fois le 8 octobre 1975 sur un projet de golf de 18 trous augmenté de 86 965 m² de constructions. Ces volontés locales sont relayées par les services de l'Etat alors seuls compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement. Le 19 juillet 1976 un arrêté ministériel crée la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de Pardigon sur une surface globale de 92 Ha sur les communes de Cavalaire et de La Croix Valmer et le 30 juin 1980 un arrêté préfectoral approuve le Plan d'Aménagement de Zone pour 86.965 m² de constructions, dont 74 215 m² d'habitation, un hôtel de 100 chambres et 50 studios en résidence de tourisme autour de la thalassothérapie. Ces procédures d'aménagement permettent aux autorités publiques de rassembler plusieurs parcelles en friche agricole pour délimiter le foncier et les équipements nécessaires. Elles formalisent l'alliance entre acteurs immobiliers privés et publics, ces derniers souhaitant bénéficier de rentrées fiscales ainsi que d'un renforcement de l'attractivité résidentielle.

²²³⁴ Christian Bromberger et Georges Ravis-Giordani, *Le deuxième phylloxéra ? Facteurs, modalités et conséquences des migrations de loisir dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Service Régional de l'Équipement, 1977.

Ce projet est en effet soutenu en grande partie par la population locale et plus particulièrement par trois groupes d'intérêts²²³⁵ qui influencent le choix des décideurs locaux. Les propriétaires de friches agricoles d'abord, à qui la vente de ces terrains procure une plus-value foncière conséquente²²³⁶. Ensuite, s'agrége un second groupe d'intérêts cristallisé autour d'un grand groupe immobilier et touristique : acteurs du bâtiment et des travaux publics et professions auxiliaires de type architectes, notaires, bureau d'études techniques, géomètres experts et agents immobiliers dont les revenus dépendent directement de la construction. Enfin, le dernier groupe d'acteur organisé agrège des commerçants, souvent élus locaux, qui apparaissent comme les principaux soutiens au projet, en raisons des revenus indirects qu'ils escomptent de ce nouveau complexe résidentiel²²³⁷. L'on propose ainsi de parler de « coalition de croissance »²²³⁸ de « l'économie résidentielle littorale »²²³⁹ pour qualifier cette alliance triangulaire entre des groupes d'intérêts de propriétaires fonciers, d'acteurs de la promotion immobilière et de commerçants, souvent élus locaux, qui se forme durablement autour du projet.

A partir de juin 1988, la coalition de croissance est dominée par la société Pierre et Vacances qui, après avoir évincée la société immobilière anglaise, devient l'acteur économique principal de la commune et impose son modèle économique. Le projet de golf change ainsi d'échelle et passe de 900 logements hauts de gamme à un aménagement de résidences touristique d'une capacité totale de 2 500 personnes. Ce changement doit se lire comme la consolidation de la coalition de croissance liant les autorités locales et les acteurs privés. Durant cette période, Cavalaire, principale commune d'accueil du projet est la plus fervente défenseuse du projet à travers son maire Louis Foucher, élu sans discontinuer entre 1982 et 2008. Cette stabilité politique sous-tend les négociations locales et permet à Pierre et Vacances de s'imposer durablement. L'expansion de son pouvoir d'influence se traduit par la conduite directe de négociations avec les associations locales et le Conservatoire du littoral qui s'opposent au projet. Ces

²²³⁵ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien, 1998

²²³⁶ Les décennies 1970-1980 sont en effet marquées dans les Maures par une flambée du prix des terrains constructibles creusant l'écart entre le prix des terres agricoles et celui des terrains à bâtir. Voir Jacques Daligaux, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 1999

²²³⁷ C'est ce qu'expliquent F.R. président de l'Association pour la sauvegarde des sites de la Croix-Valmer (ASSCV) : « Je crois qu'il n'y a même pas eu un soutien très fort de la part de la population [aux associations], voire même... voire même certains cavalois ou gens de la Croix-Valmer qui auraient été favorables pour un développement de Pardigon vers du logement de loisirs, dans l'espoir de voir la ville, les villes se développer. (...) Il y a clairement des commerçants qui ont fait la réflexion en disant : « Mais les associations vous nous avez asphyxiés, vous avez empêché nos localités de se développer, on aurait pu avoir sur cette zone... », Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 16.

²²³⁸ Par ailleurs, le concept de coalition de croissance est issu des travaux de Harvey Molotch sur les villes étasuniennes. Cette notion permet de décrire une situation dans laquelle l'orientation des politiques urbaines est déterminée par la structuration des intérêts économiques, notamment fonciers. En effet, selon H. Molotch, les propriétaires et les acteurs économiques dont l'activité dépend directement ou indirectement de l'augmentation de la valeur des sols (banques, promoteurs, investisseurs, agences immobilières) ont tendance à chercher à s'allier en vue d'exercer une pression sur les autorités locales afin que celles-ci engagent des projets urbains d'envergure. Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol.LXXXII, n°2, 1976

²²³⁹ La notion d'économie résidentielle est empruntée aux travaux de Laurent Davezie pour caractériser l'économie locale cavaloise à base touristique, tirant ses ressources de revenus franciliens ou étrangers. Par opposition au système d'économie résidentielle locale observé dans le Val de Durance qui tire ses principaux revenus des navettes, le système d'économie résidentielle littorale s'inscrit ainsi dans une redistribution nationale des revenus fondée sur les retraites et le tourisme. Laurent Davezies, « Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence Alpes Côte d'Azur », *Rapport au Conseil régional-phase 1*, Acadie, 2010.

contacts répétés et directs au plus haut niveau de l'entreprise témoigne de l'hégémonie du groupe dans la maîtrise de l'agenda local. En entrant en relation avec les associations locales et le Conservatoire de littoral, les cadres dirigeants de la société Pierre et Vacances démontrent que la baie de Cavalaire est devenue un espace d'expansion de leur stratégie où les arrangements informels qui président au projet immobilier impliquent certes les élus locaux mais sans qu'ils aient réellement un rôle prévalent. C'est bien la coalition de croissance autour du groupe Pierre et Vacances qui joue un rôle dominant par rapport à l'action publique locale dans l'aménagement de la baie de Cavalaire ce que contestent désormais les associations de riverain.

1.2. L'ancrage riverain d'une mobilisation associative

Ce projet de golf va en effet cristalliser une mobilisation associative de riverains aux activités jusqu'alors principalement résidentielles faisant office de syndic de plage.

Cette mobilisation locale se présente sous la forme d'une configuration associative de trois associations de propriétaires résidents cristallisée à l'occasion du litige : l'Association pour la sauvegarde des sites de la Croix-Valmer (ASSCV), le Comité de sauvegarde de la baie de Cavalaire, l'Association « Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez »²²⁴⁰. Si ces trois associations de riverains vont coordonner leurs efforts judiciaires, elles ne partagent pas la même aire d'influence comme le signale leurs appellations. Les liens sont ainsi plus forts entre le comité cavalois et l'association de la Croix-Valmer qu'avec l'association tropézienne dont l'aire d'action dépasse la baie de Cavalaire pour s'étendre à l'ensemble de la presqu'île de Saint-Tropez. Toutefois, cette dernière association compte parmi ses membres les plus actifs des résidents de la Croix-Valmer. Dans cette situation, l'Association pour la sauvegarde des sites de la Croix-Valmer occupe donc une position nodale dans la coordination associative qui justifie notre focale d'analyse sur ses activités militantes.

L'Association pour la sauvegarde des sites de la Croix-Valmer est créée en 1953 et se dénomme alors « Association des propriétaires riverains des plages de La Croix Valmer ». Comme son nom l'indique, il s'agit d'une association créée à l'initiative de propriétaires riverains de plages de la Croix-Valmer (plages de Mimosa, Gigaro et d'Héraclée) afin de défendre le caractère familial de la station balnéaire²²⁴¹.

²²⁴⁰ Si le Comité de sauvegarde de la baie de Cavalaire présente un profil similaire à l'ASSCV, l'Association « Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez » n'appartient pas à la même génération d'associations. Créée en 1986 l'année de l'adoption de la loi littorale, elle revendique ouvertement ses convictions écologistes ce qui l'a amené à prendre un avocat de renom engagée dans la protection de l'environnement en la personne de Corinne Lepage.

²²⁴¹ Une autre dimension familiale est également inscrite dans les statuts de l'association puisque ceux-ci prévoient une adhésion par famille. D'après F.R, le président honoraire de l'association 400 familles de la Croix Valmer sont à jour de leur cotisation en septembre 2012 ce qui représente 240 courriels, beaucoup de personnes retraitées n'utilisant pas Internet. Toutefois cela traduit l'importance numérique de l'association si l'on prend en compte le fait qu'une famille comprend 2 ou 3 générations sur une commune d'environ 3 500 habitants. L'on peut ainsi conclure qu'au moins près de la moitié de la commune est directement ou indirectement liée à l'association. Le recours à une cotisation familiale permet donc d'élargir l'influence de l'association et témoigne de sa base sociale fondée sur la proximité relationnelle et la logique patrimoniale.

Fonctionnant sous le régime d'une association syndicale libre (ASL) géré par un syndicat²²⁴², elle reçoit de l'Etat la concession des plages de Gigaro et d'Héraclée en vue de s'occuper de leur entretien et de leur sécurité²²⁴³. Elle se mobilise alors contre les extractions de sable et de graviers par les entrepreneurs de travaux publics. Elle obtient gain de cause : un gardiennage des plages est instauré en 1958 du 1^{er} juillet au 30 septembre (garde municipal bénéficiant d'une gratification de l'association) et des poubelles de plage sont mises en place. D'autres combats sont également menés contre le développement des sports nautiques (hors bord et jet ski), des campings mais aussi des lotissements bordant les pages. L'association appuie alors des revendications particularistes dans la mesure où elle joue le rôle d'un syndic de propriétaires mobilisés sur des conflits d'usages de proximité immédiate avec les plages de Gigaro et d'Héraclée, défendant le bien commun localisé²²⁴⁴ d'un groupe restreint n'incluant que des proches voisins, dans une logique d'entre-soi riverain.

2. De la juridicisation des griefs à l'ennoblissement civique : trajectoire d'une coordination associative (1960-2012)

Ce mode d'action syndical va cependant évoluer dans un nouveau contexte d'action publique caractérisé par l'adoption de procédures juridiques de protection du littoral contribuant au débat démocratique local. Cette évolution s'est cependant réalisée par paliers successifs.

2.1. L'apprentissage d'un mode d'action judiciaire (1960-1980)

Le registre d'action de l'association de la baie de Cavalaire va se modifier progressivement à la demande des services de l'Etat dans un contexte d'urbanisation croissante du littoral favorisant l'établissement de contacts avec une fédération d'associations régionales au profil environnementaliste.

Le rôle de l'ASSCV va évoluer au début des années 1960 à la demande des services de l'Etat. Ce lien privilégié entre réseaux associatifs et services de l'Etat est caractéristique du champ environnemental où le mouvement associatif a longtemps servi de service extérieur pour le repérage des situations-problèmes et le suivi des décisions²²⁴⁵. Ainsi, l'évolution de l'ASSCV d'une association purement riveraine vers une association envisageant la nature sous l'angle d'un patrimoine paysager constitutif de l'identité

²²⁴² Les associations syndicales libres (ASL) sont des personnes morales de droit privé. Elles permettent aux propriétaires immobiliers de se grouper, sur une base purement contractuelle, pour mettre en place et gérer des ouvrages ou équipements collectifs. Chaque propriétaire peut faire entrer sa propriété dans le périmètre de l'ASL. Il sera alors tenu des obligations et bénéficiaire des prestations. Le fonctionnement des Associations Syndicales, leurs missions, la répartition des contributions et le poids de chaque propriétaire sont déterminés librement par les statuts de l'Association. La seule règle imposée par la législation est que les Associations Syndicales soient dirigées par un conseil collégial, dénommé « Syndicat ».

²²⁴³ Ce n'est qu'à compter des années 1975-1977 que les communes doivent assumer le nettoyage et la surveillance des plages.

²²⁴⁴ Claudette Lafaye, Laurent Thévenot, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, 1993, 34-4, pp. 495-524.

²²⁴⁵ Pierre Lascaumes, *Action publique et environnement*, Que sais-je ?, PUF, 2012.

communale s'est fait sous l'influence du Ministère de l'Équipement alors exclusivement en charge du littoral. Celui-ci s'intéresse alors à l'action menée par l'association, consulte ses statuts et suggère leur modification afin de mettre davantage l'accent sur la protection du site. Le régime de l'ASL qui liait l'adhésion au statut de propriétaires d'un bien riverain est abandonné au profit de celui, d'une association loi 1901²²⁴⁶. Ce repositionnement en tant qu'association de défense de l'environnement permet à celle-ci de se doter des moyens juridiques nécessaires notamment en matière d'actions judiciaires dans un contexte de tensions foncières croissantes. En effet, les premiers grands lotissements de maisons individuelles ont débuté à la Croix-Valmer en 1955 puis la pression immobilière s'est accentuée, avec l'apparition d'opérations groupées, densifiées en constructions et en population. L'association va alors entrer en lutte contre des projets récurrents d'urbanisation de la partie occidentale de la presqu'île de Saint-Tropez fermant la baie de Cavalaire : le cap Lardier Cette spéculation immobilière dans un site pourtant classé par le plan directeur du Groupement d'Urbanisme des Maures²²⁴⁷ va susciter l'indignation des membres de l'association (encadré ci-après).

Encadré N°98. Le Cap Lardier, haut-lieu symbolique de la mobilisation locale contre l'urbanisation littorale

A partir des années 1960, l'association va alors entrer en lutte contre des projets récurrents d'urbanisation de la partie occidentale de la presqu'île de Saint-Tropez fermant la baie de Cavalaire : le cap Lardier. Entre 1961 et 1978, cet espace naturel est menacé à plusieurs reprises²²⁴⁸ par des programmes d'aménagement routiers et immobiliers de luxe (lotissements et marinas) financés par de grands investisseurs privés. Cette spéculation immobilière dans un site pourtant classé par le plan directeur du Groupement d'Urbanisme des Maures va susciter l'indignation des membres de l'Association comme l'explique F.R, Président d'honneur de l'Association en 2012 :

« [sur] l'origine des associations et leur développement, il faut la conjugaison d'un cas grave qui suscite l'émotion et l'indignation, et deux ou trois personnes qui sont décidées à ce que ça ne se fasse pas. Mais, ce qui déclenche l'association c'est la survenance d'un état grave... nous le plein essor de l'association ça a été les atteintes successives pour faire des lotissements, et tout particulièrement l'origine c'est tout le combat pour le Cap Lardier »²²⁴⁹.

Cette spéculation intervient en effet dans un contexte de renforcement des dispositifs juridiques de protection suite à la mise en œuvre de la loi du 1er juillet 1957 qui, en complétant la loi du 2 mai 1930 sur les sites classés, a rendu possible la protection de « réserves naturelles » par classement. Le territoire de la Croix-Valmer est concerné par son application puisque dès 1935, la plage de Sylvabelle avait fait l'objet d'une demande de classement. L'administration centrale encourage alors la mutation environnementale de l'association car elle souhaite faire aboutir un Plan de Protection de la Côte Varoise, englobant de façon très précise la zone Collebasse / Cap Lardier. L'ASSCV va alors aider la création du Plan d'aménagement de la Côte d'Azur qui a, en particulier sauvé certains sites en les classant « zones forestières protégées ». Ce classement est confirmé le 23 avril 1963 par un arrêté ministériel relatif au « Plan directeur du Groupement d'Urbanisme des Maures » qui associe 19 communes du massif et de la côte et procèdera au classement d'une vaste zone

²²⁴⁶ En 1977, l'association obtiendra l'agrément d'association protectrice de l'environnement prévu par l'article 40 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Il s'agit d'un agrément spécifique pour les associations de protection de l'environnement lui permettant de disposer de facultés particulières pour engager de procédures devant la justice et participer aux débats publics sur les questions d'écologie.

²²⁴⁷ Jacques Daligaux, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 1999.

²²⁴⁸ Parmi les différents programmes d'urbanisation projetés au Cap Lardier, contre lesquels se sont mobilisés l'association l'on peut signaler six dossiers importants :

- en 1963 : les projets d'une société financière parisienne de 60 résidences de grand standing (une habitation pour 2ha dans un lotissement fermant au public l'accès au littoral) ainsi qu'un port privé à Jova et un village à forte densité dans le Val de Gigaro ;
- en 1966 : projet de création d'une route de corniche le long de la presqu'île de Saint-Tropez ;
- en 1967 : projet de création par le club Méditerranée d'un village de vacances sur la commune de Ramatuelle entre la Bastide Blanche et L'Escalet ;
- de 1968 à 1973 : le dossier du « lotissement du Lardier » financé par un groupement international de banques, occupe l'agenda de l'association : projet de port vers la pointe Dubreuil réalisé avec desserte automobile par prolongation de la route du bord de mer jusqu'à la plage du Brouis ;
- en 1977 : nouveau projet de lotissement au Lardier : projet dit du « Cap Mimosa » qui comprend l'implantation d'un port, d'un hameau de 80 logements et de 60 villas ;
- en 1981 : demande de démolition d'une construction édifiée sans permis de construire.

²²⁴⁹ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 3.

autour du cap Lardier en zone touristique et forestière protégée. Toutefois, comme le souligne Jacques Daligaux, par ses modalités d'application très souples, cette planification de l'urbanisation s'avèrera très vite incapable de canaliser la « *dérive de l'urbanisation* »²²⁵⁰ : d'une part dans aucune zone les constructions ne sont formellement interdites, seules des conditions particulières d'application sont imposées ; d'autre part l'application du règlement est très permissive et multiplie les dérogations. C'est ce qui explique que le classement du cap Lardier n'a en rien freiné les ardeurs des promoteurs immobiliers comme en témoigne la multiplication des projets d'urbanisation durant les années 1960-1970. Ce contexte est générateur de frustration chez les riverains qui vont alors prendre conscience de l'utilité d'une action collective face aux initiatives politiques et administratives.

Dès 1963, un débat s'engage au sein de l'association, certains estimant que le rôle de l'Association serait d'entreprendre toutes actions nécessaires pour faire respecter l'arrêté ministériel du Groupement d'Urbanisme des Maures protégeant le cap Lardier. Cela passe alors par des formes de recours administratifs, le Président de l'Association, interpellant à plusieurs reprises entre 1970 et 1972 les autorités municipales et préfectorales à propos des projets de lotissements, provoque un durcissement du dialogue avec les autorités locales à propos des projets du cap Lardier. En juillet 1976, suite à l'arrêté préfectoral autorisant le lotissement « Cap Mimosa », l'association dépose un recours gracieux à la préfecture qui le rejette en novembre de la même année. En février 1977 l'association dépose ses deux premiers recours contentieux : le premier pour « sursis à exécution », le second pour « annulation de l'arrêté »²²⁵¹. Elle obtient le 11 mai auprès du Tribunal Administratif de Nice le « sursis à exécution » demandé. A partir de là, l'association fait l'apprentissage du répertoire judiciaire en ayant recours de manière beaucoup plus fréquente au juge administratif : en 1981 elle demande et obtient la démolition d'une construction édifiée sans permis au cap Lardier puis en 1982 elle forme un recours contentieux contre le permis de construire un hameau de 65 logements sur 14 000 m².

Ces différents dossiers vont favoriser le développement d'un mode d'action spécifique l'action jusqu'alors peu usité, l'action judiciaire. Cela passe alors essentiellement par des recours administratifs et il faut attendre 1977 pour que l'association dépose ses deux premiers recours contentieux.

L'apprentissage de ce mode d'action s'accompagne de changements dans l'organisation, le recrutement et le cadre argumentatif de l'association. L'élection du bureau de 1972 a ainsi entraîné le renouvellement des 3/4 de ses membres et la modification des statuts étendant l'intervention de l'ASSCV à toute la commune et supprimant l'article des statuts liant le nombre de voix proportionnellement à la surface du terrain de la propriété. Cette évolution s'accompagne d'une relative démocratisation de l'association que formalise la création d'une catégorie de membres associés par opposition à celle de membres résidents traduisant le déclin de l'aristocratie foncière. La qualité de propriétaires n'est donc plus le critère déterminant de sélection des adhérents qui restent toutefois pour la plupart des professions libérales ou des cadres et professions intellectuelles supérieures ce qui permet à l'association de financer ses activités par les seules cotisations de ses membres. La principale ressource de l'association demeure en effet ses ressources sociales et relationnelles, le carnet d'adresse des membres de l'association permettant de mettre en échec nombre de projets d'aménagement.

Cette relative ouverture dans le recrutement accompagne une évolution des activités principales de l'association puisqu'à partir de 1975-1977 les communes s'occupent alors de la gestion des plages. Progressivement, l'association quitte ainsi son objet syndical de propriétaires pour s'occuper de problèmes environnementaux. Cela se traduit par le développement de nombreux contacts avec les autres organisations de sauvegarde de la nature aux plans départemental et régional, en particulier avec l'Union

²²⁵⁰ Voir sur ce point Jacques Daligaux, *op.cit.*, p. 79.

²²⁵¹ Le Cap Lardier était la propriété de la Générale occidentale, un groupe financier aux mains de Jimmy Goldsmith, patron de presse et opérateur immobilier. Entre la plage de Gigaro et la plage de Brouis, il avait lancé le projet de « cap Mimosas », un lotissement de luxe autour d'un port de plaisance à aménager dans la calanque de Jova. Ce n'est qu'à la faveur de la mobilisation de l'ASSCV que le projet fut annulé devant la juridiction administrative permettant au Conservatoire du littoral de conclure une première acquisition amiable pour une centaine d'hectares bientôt suivie d'autres acquisitions portant à, plus de 300 ha la superficie du site protégé.

Régionale pour la protection de la Vie et de la Nature (URVN) crée en 1972 qui joue le rôle de relais de la Fédération française des sociétés de protection de la nature créée en 1968²²⁵². Cette fédération d'associations légitime la cause environnementale par le recours à un répertoire de scandalisation²²⁵³ présent notamment dans un ouvrage écrit en forme de manifeste par le fondateur de l'URVN, « La Côte d'Azur assassinée »²²⁵⁴, qui va avoir un écho important auprès de l'opinion publique.

Cette conception de l'environnement reste cependant limitée²²⁵⁵, il s'agit d'abord pour ses membres, généralement d'origine citadine, de préserver la qualité de son cadre de vie naturel. Ainsi, en 1974, à l'annonce du projet de golf de Pardigon entre la mer et la route de Cavalaire, le Président de l'ASSCV fait connaître aux autorités la position très favorable de l'association à propos de la création d'un terrain de golf de 70 ha complété par un hôtel quatre étoiles de 200 chambres et trois hameaux. L'intégration d'une grandeur écologique au sein d'une grandeur domestique traditionnellement mobilisée par l'association procède d'une logique d'arrangement entre cités²²⁵⁶ et témoigne d'un processus progressif d'extension de l'organisation vers des mondes écologiques plus vastes que le seul bien commun d'un groupe restreint.

2.2. La judiciarisation du conflit : de-résidentialisation et écologisation de la cause (1980-1996)

Cette évolution est favorisée à partir de 1986 par la mise en œuvre de la loi Littoral qui offre un « *dispositif de gestion d'intérêts divergents* »²²⁵⁷ pour les conflits d'usages littoraux qui va être mobilisée activement par des associations de riverains associées à l'ASSCV, cette grammaire d'action judiciaire facilitant les rapprochements autour d'une cause désormais très largement écologisée.

La loi Littoral permet à l'ASSCV de mobiliser de nouvelles ressources juridiques pour faire valoir ses prétentions à la défense du site de Pardigon. Elle change le rapport de force juridique puisqu'elle est de prescription nationale et d'application immédiate, même aux opérations en cours qui doivent être mises

²²⁵² Le réseau de l'URVN est un espace transactionnel favorable à l'apprentissage collectif des rôles et normes d'action des militants associatifs. En effet, la fédération de l'URVN regroupe des associations de défense des sites luttant contre des projets d'aménagement sur tout le littoral de la région. Davantage qu'un site de contestation, le conflit de Pardigon s'inscrit dans un dispositif d'action existant dans d'autres lieux de la région où de nombreuses associations locales se mobilisent en réaction au processus d'urbanisation du littoral provençal et azuréen.

²²⁵³ Pour reprendre la terminologie des grands types de répertoires d'action identifiés par Michel Offerlé. Nous ne sommes donc pas dans une action collective se justifiant par le recours au nombre ou à l'expertise de lanceur d'alerte, cette dernière étant mobilisée plus tardivement. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien, 1998.

²²⁵⁴ René Richard et Camille Bartoli, *La Côte d'Azur assassinée*, préface de Louis Leprince-Ringuet, Paris, Editions Roudil, 1971. Cet ouvrage est co-écrit avec Camille Bartoli, un des fondateurs et animateurs de l'Association de défense de l'environnement et de la qualité de vie de Golf-Juan Vallauris.

²²⁵⁵ Yann Gérard, « Intervention foncière publique et protection des espaces naturels. Le Conservatoire du littoral en France méditerranéenne », in Coline Perrin (dir) *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Collection de l'Ecole française de Rome, 2013.

²²⁵⁶ Luc Boltanski et Laurent Thevenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

²²⁵⁷ Pierre Lascombes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45^e année, n°3, 1995, p. 407.

en compatibilité avec ses obligations. Toutefois, l'association doit lutter pour avoir accès à ce nouveau levier légal. Face à cette situation d'incertitude juridique et en l'absence de jurisprudence, deux stratégies d'action sont adoptées par les associations de défense de l'environnement. Le Comité de Sauvegarde de la Baie de Cavalaire échaudé par un précédent échec contentieux entraîne l'ASSCV dans une stratégie de dialogue avec l'administration et de négociation avec le nouvel investisseur, le groupe Pierre et Vacances. Cette stratégie n'est pas suivie par une autre association, l'Association « Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez » dirigée par des résidents temporaires de la Croix-Valmer²²⁵⁸ qui n'hésite pas à engager de son côté devant le TA de Nice un recours le 20 septembre 1991. Cette action solitaire est conduite par l'association sur les conseils de leur avocate, spécialiste en droit de l'environnement et aux convictions écologistes reconnues, maître Corinne Lepage²²⁵⁹. Par l'entremise de cette avocate reconnue de la défense de l'environnement, les membres de cette association disposent donc d'un « capital procédural »²²⁶⁰ lui permettant de prendre l'ascendant sur les autres associations associées à la défense de la cause. Le 23 avril 1992, le TA de Nice annule le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) et, par voie de conséquence, les permis de construire accordés par la Mairie de La Croix Valmer le 24 Juillet 1991 en application du dit PAZ²²⁶¹. Les avocats ont donc joué à deux titres un rôle déterminant dans la reconnaissance et la légitimation de la cause environnementale : d'abord en permettant la qualification du projet de golf comme problème public, ensuite en contribuant de manière décisive à la désignation des responsabilités publiques engagées.

Ce premier succès devant les tribunaux entraîne logiquement une extension du dispositif associatif qui accompagne l'élargissement de la cause. Le 12 janvier 1993, l'ASSCV, le Comité de la Baie de Cavalaire et l'Association « Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez » participent à la fondation de la « Coordination des Associations de Sauvegarde de la Presqu'île de Saint-Tropez ». Ce regroupement associatif favorise le développement d'une argumentation plus générale permettant d'engager des acteurs et des entités qui dépassent les limites du voisinage²²⁶². Face au nouveau projet d'aménagement développé par Pierre et Vacances les trois associations forment alors une coordination associative mettant en œuvre une stratégie globale à partir d'une justification écologique commune puisant dans les

²²⁵⁸ Le statut de résident temporaire semble ainsi favoriser une action plus radicale contournant les échanges avec les autorités locales que privilégient les dirigeants des associations résidant dans les communes de manière permanente. Cela nous amène à nuancer la conclusion d'Anne Cadoret selon laquelle la proximité sociale et spatiale favoriserait les conflits d'usage littoraux. Anne Cadoret 2006. *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université Paul Valéry, Montpellier III, 586 pages, 2006.

²²⁵⁹ Corinne Lepage est une figure éminente de la mobilisation environnementale. Le cabinet Huglo-Lepage où elle exerce à partir de 1978 est le premier cabinet d'avocats spécialisé dans le droit de l'environnement. Elle s'est illustrée par son combat contre la société pétrolière Amoco à propos du naufrage de l'Amoco-Cadix. Cette notoriété lui vaut d'être nommée ministre de l'Environnement sous le gouvernement d'Alain Juppé entre 1995 et 1997. Le recours à ce prestigieux cabinet d'avocat parisien illustre l'ancrage francilien des membres de cette association composée majoritairement de propriétaires de résidences secondaires.

²²⁶⁰ Alexis Spire et Katia Weidenfeld, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, 2011/3 n°79, pp. 689-713.

²²⁶¹ Cette décision sera confirmée par le Conseil d'Etat le 10 juillet 1995.

²²⁶² Claudette Lafaye, Laurent Thévenot, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, 1993, 34-4, pp. 495-524.

notions offertes par la loi littorale. La notion d'« espace naturel remarquable » va ainsi fournir aux associations la ressource juridique nécessaire pour stopper le projet immobilier de Pierre et Vacances (encadré ci-dessous).

Encadré N°99. Des experts relayeurs de la cause environnementale

Face au nouveau projet d'aménagement développé par Pierre et Vacances qui prévoit un programme de 45 000 m² de construction, les trois associations développent alors une stratégie globale à partir d'une grammaire environnementale commune puisant dans les notions offertes par la loi littorale. Parmi celles-ci on peut citer la notion de capacité d'accueil mobilisée par les associations :

« on a retrouvé dans Pardigon des outils... un argument majeur pour nous c'était de dire que l'irruption de ces constructions et des gens qui l'accompagneraient serait une agression fondamentale sur la capacité d'accueil de la plage. Donc ça c'est une notion excessivement importante pour la vie de nos communes. Et alors à l'époque on a eu un rapport absolument extraordinaire qui est la Directive pour la capacité d'accueil en matière de tourisme dans les régions littorales méditerranéennes (...) qui a été faite tout simplement par la Délégation des Nations Unies pour le plan d'action pour la Méditerranée... »²²⁶³.

A partir d'une notion mentionnée de manière assez floue par la loi littorale, l'ASSCV mobilise ici une expertise écologique pour démontrer que l'application du projet de Pierre et Vacances entraînerait l'arrivée de 4 000 personnes supplémentaires sur les plages c'est-à-dire plus que la capacité d'accueil de la plage. Cette expertise est produite avec l'aide d'un expert de l'administration en retraite et s'appuie sur l'autorité d'une expertise internationale, en l'espèce les Nations Unies. La maîtrise d'une expertise écologique va donc s'avérer déterminante dans le succès juridique des associations face aux projets immobiliers de Pierre et Vacances.

L'on peut également citer le cas de Corine Lepage mentionnée précédemment qui apparaît comme une professionnelle du droit spécialisée dans la promotion de la cause écologique et qui a procédé à un important travail de traduction des catégories de l'action collective écologique dans des catégories juridiques à l'instar du juge militant décrit plus loin.

Le 3 avril 1995, après un recours gracieux infructueux, les Associations de Sauvegarde de La Croix Valmer et de Cavalaire, saisissent le Tribunal Administratif (TA) de Nice se joignant à l'action engagée par l'Association « Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez » qui avait de son côté engagé une action le 12 octobre 1994. Le 4 juillet 1996, le TA de Nice, après avoir effectué une visite des lieux, déclare le site de Pardigon « espace remarquable » au titre du L.146-6 du Code de l'urbanisme. Bien que frappé d'appel et de cassation, cet arrêt sera par la suite toujours confirmé.

Ce succès contentieux vient donc consacrer un processus d'apprentissage ayant transformé les associations de sauvegarde de l'environnement en « usagers réguliers »²²⁶⁴ du TA de Nice. L'analyse diachronique de cette association rend compte d'un processus de dé-résidentialisation et d'écologisation de la cause sous l'effet de la mobilisation d'un registre d'action judiciaire.

2.3. L'ennoblissement citoyen des militants associatifs (1996-2012)

En dépit de cette régulation juridique, le domaine de Pardigon demeure toutefois un lieu de conflit entre les deux coalitions dont les répertoires d'action évoluent.

Face au succès judiciaire obtenu par la coordination associative, les élus locaux mettent en place un « dispositif de sensibilisation » à destination des habitants qui vise à disqualifier les associations aux yeux de la population locale. Suite à la décision du TA de Nice de juin 1996, les journaux locaux des deux municipalités publient dans leurs journaux municipaux en juillet 1996 un numéro « *spécial golf de*

²²⁶³ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 37.

²²⁶⁴ Marc Galanter, « Why the 'haves' come out ahead : speculation on the limits of legal changes », *Law and society review*, 1974, 9, pp. 95-160.

Pardigon » livrant à la vindicte populaire les responsables des associations (cf. annexe 2). Désignés comme les « *deshonoris causa de la baie de Cavalaire* », leurs photos sont publiées accompagnées de leurs adresses et de leurs numéros de téléphone mettant en évidence le domicile extra-municipal de certains d'entre eux. Cette stratégie vise à les discréditer auprès de la population municipale en les désignant comme des « *fondamentalistes de l'urbanisme et de l'environnement* » déraisonnables et déments. Le journal souligne leur origine étrangère au village en vilipendant ces « *extrémistes du Nord* » qui ont fait construire leurs « *résidence secondaire sur des emplacements géographiquement remarquables* » et qui interdisent « *à quiconque de profiter du panorama exceptionnel dont ils ont joui toute leur vie* »²²⁶⁵. Insistant fortement sur les justifications économiques du projet qui aurait permis de créer 420 emplois permanents, le journal appelle à une réunion publique sur le sujet.

Cette mise en accusation publique provoque en retour une évolution des registres d'action associative. Tout en attaquant au pénal les propos diffamatoires (annexe 2), les présidents d'associations décident alors de jouer le jeu de la justification civique et répondent à la convocation des deux conseils municipaux de Cavalaire et de la Croix-Valmer le 20 août 1996 pour discuter en salle des fêtes. Dans cette conjoncture critique, le coup tactique des élus municipaux visant à disqualifier et impressionner les associations locales va paradoxalement se retourner contre eux, le public de la salle soutenant *in fine* les revendications associatives. Toutefois, cette réunion entraîne un réajustement du mode d'action associatif désormais motivé par une justification citoyenne²²⁶⁶. Après avoir participé activement aux travaux du SCOT de Saint-Tropez, les cadres dirigeants de l'ASSCV promeuvent désormais le principe de participation et ont contribué à la création d'un collectif associatif sur la commune de la Croix-Valmer, intervenant sur des causes civiques multiples (encadré ci-après).

Encadré N°100. L'extension de la cause associative : un processus de politisation locale

L'ASSCV a participé à la création d'un collectif associatif sur la commune de la Croix-Valmer comme l'explique F.R :

« Ayant des difficultés relationnelles avec la nouvelle municipalité au sein des différents Comités, Commissions extra-municipales, on a créé avec l'ensemble des associations appelées à siéger dans ces comités un collectif qui réunit les trois associations sur l'environnement, l'association des artisans et des commerçants, l'association des lotissements et encore une autre association pour dire qu'on siègerait mais que face à ces problèmes on a besoin de définir une politique commune et de croiser nos expériences. Et là ça a été excessivement enrichissant, je dois dire que c'est un travail absolument épatant parce qu'à l'heure actuelle, comme on le fait d'ailleurs avec nos amis de Cavalaire, il y a un problème, il y a un dossier, on fait une note, on envoie en disant : 'Est-ce que c'est idiot ce que je fais, quelles sont les suggestions, comment on peut améliorer ?' et c'est comme ça que je vous dis en travaillant sur (...) *Pardigon*, sur la question de la préparation des parkings, on a fait six versions, jusqu'à sortir un document commun à l'ensemble donc si vous voulez on est en recherche permanente, et de la compréhension des sujets, et de la recherche d'une solution qui convienne à tous »²²⁶⁷.

²²⁶⁵ Il s'agit là d'un exemple de valorisation du « capital d'autochtonie » des élus locaux opposé à la disqualification du capital résidentiel des associatifs. Pour Jean-Noël Retière (2003), « le capital d'autochtonie est la ressource essentielle que doivent posséder les classes populaires voulant tisser des liens sociaux ailleurs que dans leur espace privé, tandis que les autres catégories sociales peuvent s'appuyer sur quelques signes de réussite sociale et /ou de compétence culturelle pour s'en dispenser ».

²²⁶⁶ Le registre discursif des maires évoluent également en interdépendance avec l'argumentaire associatif. A la fin des années 1990 de nouveaux projets d'aménagement répondant à des justifications civiques (stades et de logements sociaux) sont ainsi envisagés sur le site de *Pardigon* par la municipalité de Cavalaire. Ils sont également annulés par le juge administratif en première instance, en appel puis définitivement en cassation en 2002, suite à de nouveaux recours formés par l'ASSCV. Cette nouvelle bataille judiciaire témoigne de la résistance des élus locaux aux règles posées par le juge, forts du soutien réaffirmé des services de l'Etat et soucieux de revendiquer leur légitimité à agir pour le bien être de leurs citoyens.

²²⁶⁷ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 43.

Le recours aux technologies de l'information et de la communication (logiciel bureautique, internet) décuple leurs capacités d'action, l'association participant aujourd'hui à des réflexions civiques plus larges. Les associations se sont ainsi converties à la grandeur civique qui justifie désormais leur action :

« Il n'y a pas de problème de gratification, c'est l'ambition que l'on développe de plus en plus de vivre ensemble, et qu'on réussisse le vivre ensemble (rires). Vivre ensemble d'abord dans nos associations, parce qu'il y a trop souvent des conflits ou des rivalités, à différents échelons, c'est vrai aussi sur le fait de vivre ensemble avec les autres associations du village ce qui a été pour nous un enrichissement extraordinaire, il n'y a qu'un niveau de vivre ensemble qu'on n'arrive pas à faire c'est actuellement avec notre équipe municipale mais ça c'est sans espoir (rires). (...) Et vous le voyez en ce moment-là sur le plan plus général, sur le plan politique »²²⁶⁸.

L'ASSCV s'est ainsi mobilisée par exemple sur le problème de la dette de la commune qui a cru significativement en raison de l'indemnité résultant du contentieux de Pardigon. Cette évolution peut s'analyser comme un processus de politisation à l'origine d'une alternance dans les deux communes lors des élections municipales de 2014. Le problème de la dette et des augmentations d'impôts liées a ainsi été au cœur des élections municipales de Cavalaire tandis que celles de la Croix Valmer ont été annulées en juin 2014 suite à une requête du précédent maire ce qui témoigne de la conflictualité de la situation politique de ces municipalités jusqu'alors plutôt stables.

Cette évolution témoigne de la faculté d'adaptation des dirigeants de l'ASSCV. On fait l'hypothèse que leur trajectoire sociale est ici déterminante à l'image de celle de F.R, Président de l'ASSCV depuis 1992, puis Président d'honneur depuis 1998. F.R, dispose d'une formation juridique et d'une expérience à la Fédération des assureurs puis dans la banque, doublée d'une expérience associative au sein de Conseils syndicaux puis du Conseil d'arrondissement du 15^e arrondissement de Paris. Venu s'installer définitivement à Cavalaire à la retraite en 1990, il n'y est toutefois pas inconnu. Membre de l'ASSCV depuis 1960, il dispose par ailleurs de « capitaux d'autochtonie »²²⁶⁹ par sa belle famille qui y est installée comme propriétaire du terrain de sa résidence secondaire depuis 1915. Il occupe donc une situation multipositionnelle lui permettant de revendiquer plusieurs types de légitimités accumulant capitaux d'autochtonie et professionnalisation efficace de la cause environnementale comme le montre son succès dans l'affaire de Pardigon. La trajectoire de ce cadre associatif a donc permis à son association d'éviter avec succès la clôture identitaire de l'entre soi²²⁷⁰ et de la professionnalisation en étendant sa cause grâce à la combinaison de plusieurs grammaires d'action (domestique, écologique et civique) grâce à des ressources diverses (carrière professionnelle militantes et capitaux d'autochtonie) inscrivant l'action de l'ASSCV dans un territoire communal.

Par un processus de sédimentation, les conflits d'usage chroniques ont donc cristallisé l'identité collective d'un groupe de résidents de classes sociales aisées²²⁷¹ pour la plupart installés depuis plusieurs dizaines d'années dans des maisons individuelles de standing avec jardins et vues sur mer²²⁷² et caractérisés par leurs origines exogènes et citadines et désireux de défendre un cadre de vie naturel

²²⁶⁸ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 45.

²²⁶⁹ Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de «capital social populaire », *Politix*, 2003, vol.XVI, n°63, p. 133.

²²⁷⁰ La trajectoire de clôture identitaire de l'association « Atmosphère » décrite par Frédéric Sawicki peut en revanche semble-t-il s'appliquer en partie à l'association « Vivre dans la presqu'il de Saint-Tropez ». Frédéric Sawicki, « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Jacques Lagroye (dir) *La politisation*, Paris, Belin, « Socio-histoires », 2003. F.R et H.B parle ainsi d'une association composée de « gens qui gens qui sont peut-être un peu plus intégristes qu'on ne le souhaiterait, et donc l'organisation a du mal à se maintenir », Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 1

²²⁷¹ Bien que nous n'ayons pas cherché à accéder au fichier des adhérents, les membres de ces associations que nous avons identifiées sont issus des classes sociales supérieures. Assureur, notaire, ingénieur, professeur des universités, héritier de riches familles du capitalisme industriel du nord de la France sont autant de membres actifs de ces associations.

²²⁷² Nous nous appuyons ici sur les entretiens réalisés au domicile des leaders associatifs.

muséifié. Dans cette configuration locale, la propriété résidentielle détermine la réputation sociale dans une logique de patrimonialisation que garantit le principe de l'adhésion familiale à l'ASSCV. La ressource foncière est donc une ressource stratégique déployée par ce groupe à partir de l'espace domestique de leurs résidences pour conquérir une position sociale dans l'espace public. L'on passe ainsi d'une démocratie de propriétaires à un régime d'action environnemental par l'entremise de professionnels du droit et de la médiation qui rendent possible la requalification patrimoniale et écologique de l'espace littoral.

3. Les associés de la mobilisation associative : le juge et le conservateur du littoral

De fait, ces associations constituent en quelque sorte les auxiliaires informels d'acteurs administratifs marginaux dans le champ institutionnel : le juge administratif et le délégué régional du Conservatoire du Littoral. La coordination associative, le juge et le conservateur du littoral convergent formant ainsi une coalition environnementaliste opposée à la coalition de croissance de l'économie résidentielle. Elle est fondée sur une triangulation informelle des relations qui déborde les rôles institutionnels des acteurs administratifs obligés de braconner avec les règles régissant leur champ d'action afin de bricoler une action foncière informelle qui s'enracine dans la mobilisation collective des associations.

3.1. Le rôle d'un « juge administratif militant » dans la judiciarisation des griefs

La juridicisation de la cause²²⁷³ est facilitée par les dispositions de la loi Littoral qui permet au juge d'étendre son pouvoir d'appréciation, le magistrat étant désormais en charge de l'ajustement d'intérêts contradictoires, la régulation juridique se substituant pour une part à la « régulation croisée »²²⁷⁴ analysée par la sociologie des organisations.

Toutefois, l'intervention du juge dans les rapports de force locaux l'amène à être perçu comme un acteur engagé et militant comme le montre l'exemple du Tribunal administratif (TA) de Nice. Parmi eux, l'un des membres de la juridiction semble avoir joué un rôle prépondérant : le juge Norbert Calderaro (encadré ci-dessous).

²²⁷³ Christophe Traïni, « Les protecteurs des animaux et le droit. Refoulement ou formalisation des émotions ? », *Droit et société*, 2014/2, n°87, pp. 465-482.

²²⁷⁴ Celle-ci était fondée sur des transactions collusives entre coalitions de croissance de l'économie résidentielle et services de l'Etat ainsi qu'on l'a souligné précédemment. Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), janv.-mars 1976.

Encadré N°101. Un professionnel du droit spécialisé dans la cause de la sauvegarde du littoral

Le Tribunal administratif de Nice joue en effet un rôle prépondérant dans l'application de la loi Littorale puisque d'après un rapport du service du contentieux de la direction Architecture et urbanisme du ministère de l'Équipement édité en 1992, cette juridiction traite à elle seule 38% du contentieux²²⁷⁵, les régions PACA et Languedoc Roussillon totalisant 50% des jugements rendus²²⁷⁶. L'importance de la jurisprudence liée à la loi Littoral mais aussi à la loi Montagne²²⁷⁷ a ainsi été un des principaux arguments justifiant l'élaboration d'une DTA dans les Alpes-Maritimes, les élus locaux s'estimant dépossédés de leur pouvoir décisionnaire en matière d'aménagement comme l'explique en marge d'un entretien N.P., fonctionnaire au Conseil général auparavant en poste à la DDE des Alpes-Maritimes :

« L'objectif [de la DTA] était de desserrer l'étau de la loi littorale et la loi montagne...D'ailleurs la jurisprudence du TA de Nice a réalisé à peu près 60% de la jurisprudence de la loi montagne et littorale. Nous avons un TA de Nice qui est très violent ici »²²⁷⁸.

Le recours à cet outil procédural témoigne de l'importance des conflits d'usage littoraux sur la Côte d'Azur et du rôle d'arbitre entre intérêts immobiliers et environnementaux joué par les juges du Tribunal administratif de Nice²²⁷⁹. Parmi eux, l'un des membres de la juridiction semble avoir joué un rôle prépondérant : le juge Calderaro.

Commissaire au gouvernement puis Vice-président du Tribunal administratif de Nice, ce magistrat s'est spécialisé dans le contentieux issu de la loi Littoral en réalisant l'essentiel de sa carrière au sein de la 2^e chambre du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement du TA de Nice. Auteur de trois livres de doctrine et de jurisprudences sur la loi Littoral²²⁸⁰, il s'est imposé par son action et son œuvre jurisprudentielle comme l'un des experts de référence national sur le sujet. Dans ces ouvrages, il analyse l'ensemble de la jurisprudence afin de clarifier un certain nombre de notions créées par la loi et faisant régulièrement l'objet de controverses. C'est ainsi la notion d'espace remarquable au sens de l'article L.146-6 du Code de l'Urbanisme²²⁸¹ qu'il mobilise pour faire obstacle aux projets de développement du golf de Pardigon dont il a à instruire le dossier en tant que commissaire au Gouvernement lors du jugement du TA de Nice sur la ZAC de Pardigon en date du 4 juillet 1996²²⁸². Ce délibéré intervient suite à une technique peu usitée par la justice administrative, la visite des lieux, qui témoigne de l'intervention active du juge Calderaro dans la qualification juridique des faits dont rend compte F.R. président de l'ASSCV :

« Il est venu sur la propriété de P.B., un anglais qui a sa propriété au-dessus de Pardigon. Le maire de Cavalaire lui avait tellement dit du mal de celui-là qu'il a voulu aller le voir. De fait, de sa propriété, on a une vue imprenable sur la coulée verte de Pardigon depuis la crête des Maures jusqu'à la mer. Et là M. Calderaro a eu ce qu'il voulait. Déjà qu'il était convaincu avant... (rires) on va pas se mentir il est des nôtres c'est un écologiste bien sûr...il peut pas le dire mais bon... Enfin, ça l'a achevé de le convaincre... »²²⁸³.

Dans cet extrait, le jugement du juge Calderaro semble relever d'une éthique de conviction en raison de son militantisme écologiste dont témoigne l'expression : « il est des nôtres ». L'initiative d'une visite des lieux prise par le juge Calderaro n'a pas d'autre objectif selon lui que de matérialiser la justification écologiste d'« espace naturel remarquable » pour le site de Pardigon.

²²⁷⁵ Le ressort du Tribunal administratif de Nice englobait alors les départements du Var et des Alpes-Maritimes avant qu'un Tribunal administratif ne soit créé le TA de Toulon en 2008, en raison notamment du contentieux de masse lié à l'urbanisme qui encombraient le TA de Nice.

²²⁷⁶ La loi du 3 janvier 1986, Paris, La Découverte, La Documentation française, 1992 (Jurisprudence administrative illustrée).

²²⁷⁷ Visant, comme la Loi Littoral, à renforcer la prise en compte de l'argument écologique dans les décisions d'aménagement, la Loi Montagne concerne la quasi-totalité du département des Alpes-Maritimes.

²²⁷⁸ Entretien N.P., 27/08/2012, off.

²²⁷⁹ Ce pouvoir d'appréciation qui se retrouve aussi pour la loi Montagne, n'a pas cependant bénéficié qu'au juge. Face à la recrudescence des contentieux mobilisant la Loi Montagne, l'administration de l'Équipement s'est employée à réduire l'incertitude juridique résultant de son application. De ce fait, cette régulation juridique a permis également de renforcer plus largement tous les acteurs administratifs en charge de son application. Les cadres intermédiaires de l'administration de l'Équipement ont développé ainsi une doctrine spécifique les gratifiant en retour d'une expertise professionnelle. L'on peut citer par exemple N.P., catégorie B au Conseil général des Alpes-Maritimes, auparavant à l'Équipement, qui confie en marge d'un entretien : « Dès 1979 avec le Parc du Mercantour, les communes ont été obligées d'avoir un POS (...) Du coup, avec la loi Montagne on a été obligé de déterminer les modalités d'application de la loi Montagne (...) Le guide méthodologique de la loi Montagne, c'est moi qui l'ai fait » Cette expertise lui a permis ensuite de donner des cours sur le sujet à l'École des Ponts puis à l'Université de Nice où elle enseigne toujours. Entretien N.P., 27/08/2012, off. Ces dispositifs procéduraux renforcent donc la position d'acteurs administratifs jusqu'ici périphérique dans le système décisionnel local.

²²⁸⁰ Norbert Calderaro et Jérôme Lacroux, *Le Littoral*, Paris, Le Moniteur, 2005, Norbert Calderaro et Jacqueline Morand-Deville, *Loi littoral & loi montagne : Guide de la jurisprudence commentée*, Les éditions EFE, 2005, Norbert Calderaro, *Loi littoral et Loi montagne, 12 ans de jurisprudence commentée*, Les éditions EFE, 2000.

²²⁸¹ Aux termes de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques... ».

²²⁸² Citons ici les conclusions de l'arrêt du TA de Nice du 4 juillet 1996 : « considérant (...) qu'il résulte de tout ce qui précède que le périmètre de la zone d'aménagement concerté de Pardigon doit être regardé comme s'inscrivant dans un paysage remarquable et caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral varois, au sens de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, qui dit être préservé, qu'ainsi l'arrêté (...)nde la zone d'aménagement concerté du golf de Pardigon est entachée d'illégalité et doit, par suite, être annulé ».

²²⁸³ Entretien F.R et H.B., 07/09/2012, pp. 14-15, off.

Le rôle déterminant joué par ce magistrat dans la « juridicisation » des conflits d'usage littoraux va lui valoir une opposition marquée. Le numéro spécial des bulletins locaux de Cavalaire et de La Croix-Valmer de juillet 1996 intitulé « Spécial Golf de Pardigon » critique sévèrement l'action du juge Calderaro, étant assimilée au « *mépris le plus total et le refus le plus pur de la démocratie* ». Les autorités locales et préfectorales vont d'ailleurs s'efforcer de remettre en cause sans succès ce jugement en l'attaquant d'abord en appel puis en cassation. La confirmation des principes jurisprudentiels posés par le juge Calderaro vont alors déplacer le débat sur le terrain de son procès en légitimité instruit au niveau national. Assimilé à un juge militant, sa personnalité concentre les critiques de certains élus qui s'en font l'écho dans un rapport parlementaire en date du 21 juillet 2004 sur l'application de la loi Littoral²²⁸⁴. Cette mise en cause nominative d'un magistrat de la part d'un rapport parlementaire est assez inédite pour devoir être soulignée. Elle constitue cependant une illustration assez classique de la critique du « gouvernement des juges » qui condamne la figure du juge militant au nom du principe de neutralité censée guider le juge et de la supériorité de la légitimité démocratique du suffrage universel.

Au total, si la régulation juridique procédurale permet d'arbitrer des intérêts contradictoires au profit des associations environnementales, l'intervention du juge est toutefois perçue comme militante et donc illégitime par l'une des parties. La disqualification de la solution judiciaire aux yeux des autorités locales bloque une issue consensuelle au conflit d'usage, faute d'une médiation substantielle reconnue par tous.

3.2. La médiation informelle du délégué du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

C'est à la faveur de ce contexte qu'un délégué régional du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (ci-après CdL ou Conservatoire) au profil singulier va s'imposer comme un intermédiaire en capacité de jouer le rôle de médiateur entre les parties et d'agrèger autour de lui une coopération entre opérateurs fonciers publics.

Créé à la suite du rapport « Piquard » de la DATAR en 1973, le CdL, établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'environnement, possède un patrimoine de plus de 120 000 ha. Son action repose sur le principe de l'intervention publique sur les marchés fonciers – via l'achat de terrains – à l'aide de prérogatives de puissance publique (préemption et expropriation), afin de mettre à l'abri de l'urbanisation une partie des espaces naturels du littoral. Si l'intervention foncière paraît de prime abord antinomique avec les principes d'une gouvernance qui exalte les logiques de

²²⁸⁴ Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi Littoral*, présente par M. Jacques Le Guen, rapporteur, en 2004. La composition de la mission d'information fait clairement ressortir le poids des élus littoraux. On peut citer parmi eux Jean-Michel Couve député et conseiller général du canton de la Croix-Valmer.

contractualisation public/privé et la négociation, le Conservatoire est en pratique un modèle d'action foncière pluraliste, donnant une place importante aux élus locaux dans les organes décisionnels et privilégiant dans ses délégations régionales des alliances territorialisées aux contours multiples²²⁸⁵ (encadré ci-après).

Encadré N°102. Une agence de régulation environnementale: le Conservatoire du Littoral

La création de cette institution environnementale en 1975 fait suite à la mobilisation de personnalités et mouvements écologistes indignés face à l'urbanisation croissante de la Côte d'Azur²²⁸⁶. Comme précédemment souligné à propos de la baie de Cavalaire, les associations de résidents connaissent dans les années 1970 une évolution écologiste de leur répertoire d'action. Ces associations s'ouvrent alors à des préoccupations environnementales et participent à la constitution d'un réseau régional, relais de la Fédération française des sociétés de protection de la nature créée en 1968 : l'Union Régionale pour la protection de la Vie et de la Nature (URVN) créée en 1971. Cette mobilisation légitime la cause environnementale par le recours à un répertoire de scandalisation²²⁸⁷ présent notamment dans un ouvrage écrit en forme de manifeste par le fondateur de l'URVN, « La Côte d'Azur assassinée », qui va avoir un écho important auprès de l'opinion publique²²⁸⁸.

De fait, sous l'effet d'une prise de conscience écologiste²²⁸⁹, les élites politiques et administratives du ministère de l'aménagement commencent alors à prendre en compte les enjeux environnementaux. En témoigne la mission confiée à un haut fonctionnaire de la DATAR, Michel Piquard, mandaté pour réfléchir à la protection du littoral. Il s'agit d'une démarche encouragée par Georges Pompidou ému des projets immobiliers envisagés sur l'île de Porquerolles au large de la résidence présidentielle du fort de Brégançon où il séjournait régulièrement comme l'explique C.D :

« C'est parti de Pompidou (...) quand il venait au Fort de Brégançon, en vacances, il aimait bien faire du bateau à moteur, aller dans les calanques de Port-Cros, de Porquerolles... Il a appris un jour que l'île de Porquerolles devait être vendue à un promoteur, en 73, et il s'y est opposé, il a fait acheter par l'Etat l'île de Porquerolles : 'Il n'est pas question de faire un programme immobilier à Porquerolles !'. Et il a donné ordre à l'Etat d'acheter et l'Etat a acheté Porquerolles... enfin tout ce qui était à la famille Fournier, voilà. Et en même temps qu'il a fait acheter ça à l'Etat, il a lancé une mission sur la protection du littoral, qu'on a appelée la Mission Piquard, et parmi les propositions de la Mission Piquard il y avait la proposition de créer un établissement public pour acheter »²²⁹⁰.

De fait en 1971, la DATAR, organisme interministériel placé directement sous l'autorité du Premier Ministre, réunit un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, qui décide de mettre en place un groupe d'études sur « les perspectives à long terme d'aménagement du littoral français ». La réflexion est confiée à Michel Piquard, qui rendra son rapport définitif le 5 novembre 1973, celui-ci comprenant 7 mesures d'inégale importance.

Parmi les mesures du rapport Piquard, la proposition la plus originale et la plus argumentée est la création du Conservatoire. Se référant à l'expérience du National Trust britannique, il suggère la maîtrise foncière des espaces naturels les plus fragiles et les plus menacés. L'Etat se substitue aux propriétaires privés lorsque l'intérêt public l'exige. Les trois principes qui président à la création du Conservatoire, à savoir son caractère national, sa mission spécialisée et sa gestion décentralisée, témoignent du caractère expérimental du

²²⁸⁵ Comme le rappelle Yann Gérard (2009), les élus locaux siègent au sein des deux principaux conseils : les Conseils de Rivage (CR) et le Conseil d'Administration (CA) ce qui leur permet de « filtrer » les décisions : « Les premiers (composés exclusivement et à parts égales de conseillers généraux et régionaux) ont un avis avant tout consultatif, mais ils permettent malgré tout un filtrage des opérations en éliminant celles qui rencontrent le plus d'opposition. D'après les responsables de l'organisme, il est exceptionnel qu'une opération non votée en CR atteigne le CA. Le Conseil d'Administration constitue le véritable organe de décision, c'est à la suite de son approbation qu'un « périmètre autorisé » peut être désigné. Or, c'est uniquement à l'intérieur de ces secteurs que le Conservatoire du littoral peut acheter, chaque acquisition restant théoriquement soumise à l'avis du conseil municipal. ». Ces périmètres autorisés ne sont généralement pas remis en cause et s'imposent aux municipalités suivantes, institutionnalisant durablement la protection. A La Croix-Valmer, la protection réglementaire combinée à l'action foncière du Conservatoire, a ainsi permis de limiter la spéculation foncière dans ces secteurs marginalisés dans les projets d'aménagement. Yann Gérard, « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », p. 5 in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol.IX,n°1 | mai 2009.

²²⁸⁶ Des projets d'aménagement suscitent plus particulièrement la contestation écologiste, il s'agit des marinas liées au développement des activités touristiques de plaisance. L'on peut signaler notamment le projet de Marina Baie des Anges en 1968 à Villeneuve Loubet déjà mentionné prototype de ces projets immobiliers portés par les coalitions de croissance de l'économie résidentielle littorale.

²²⁸⁷ Au sens de Michel Offerlé. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien, 1998. Nous ne sommes donc pas dans une action collective se justifiant par le recours au nombre ou à l'expertise de lanceur d'alerte, cette dernière étant mobilisée plus tardivement.

²²⁸⁸ C'est ce qu'explique le délégué du Conservatoire : « l'URVN a (...) joué un rôle dans la création du Conservatoire du littoral, parce qu'un de ses anciens présidents avait écrit un livre qui a eu un certain retentissement dans les années... (...) 71-72, il s'appelait René Richard (...) Et ce bouquin a eu un certain retentissement et notamment parce qu'il y a eu une émission spéciale sur ça... ça s'appelait (...) ... Chef-d'œuvres en péril... ou une émission comme ça qui avait parlé de son bouquin, qui avait fait un reportage sur les Alpes Maritimes », Entretien C.D, 17/07/2012, p. 26.

²²⁸⁹ C'est en 1974 que se présente le premier candidat écologistes à l'élection présidentielle, René Dumont.

²²⁹⁰ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 24.

Conservatoire, expérimentation d'une forme de politique de décentralisation avant l'heure. Il s'agissait de créer un organisme nouveau, de le doter de crédits suffisants pour mener une tâche ambitieuse (protéger les espaces naturels de bord de mer de l'urbanisation), et de confier la gestion de son patrimoine aux collectivités locales souvent liées aux coalitions de croissance de l'économie résidentielle touristique.

Sa création va faire l'objet d'une vive opposition entre le Ministère des Finances et la DATAR, celle-ci l'emportant finalement grâce au soutien d'Olivier Guichard, Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports. Le projet de loi créant « le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » est ainsi adopté à l'unanimité par les deux assemblées, puis promulgué le 10 juillet 1975 et publié au Journal Officiel du 11 juillet 1975. Le Conservatoire du Littoral est un établissement public à caractère administratif dirigé par un directeur nommé en Conseil des Ministres et administré par un Conseil d'administration comprenant des représentants des ministères, des parlementaires, des personnalités qualifiées et des élus locaux issus des 9 Conseils de Rivages. Les projets présentés au Conseil d'administration doivent avoir fait l'objet d'un avis favorable des Conseils de Rivages. Instance bi-régionale PACA/Languedoc-Roussillon pour la Méditerranée, le Conseil de rivage est une instance de concertation associant paritairement les conseillers généraux et régionaux au nombre de 6 pour la Région Languedoc-Roussillon et de 8 pour la région PACA.

Placé d'abord sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire puis, depuis 1982, sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, le recrutement et l'organisation du Conservatoire a progressivement évolué. La DATAR fournit à l'établissement ses cadres initiaux à l'image de son premier directeur Pierre Reynaud jusqu'alors secrétaire général de la Mission Racine pour le littoral languedocien²²⁹¹. Le Conservatoire s'appuie alors sur le relais des DDE. Mais devant l'augmentation significative de son patrimoine, le Conservatoire a dû définir de nouveaux besoins en matière d'organisation et de suivi de gestion des sites. Dès février 1982, six antennes régionales ont été créées. Les premiers délégués régionaux proviennent alors du Ministère de l'Environnement auquel est rattaché le Conservatoire en 1982 et dont il dépend pour ses financements. En PACA, le premier délégué nommé en 1985, Jean-Philippe Grillet, est ainsi l'ancien chef du bureau des réserves du Ministère de l'Environnement. Ce nouveau rattachement qui a affaibli le Conservatoire au sein de l'appareil d'Etat, a alors été compensé par la recherche d'un nouveau soutien auprès des collectivités locales et notamment régionale, alors en construction.

Cette loi consensuelle est symbolique par plusieurs aspects novateurs. Elle marque d'abord l'institutionnalisation de nouvelles politiques environnementales puisque c'est la première fois que le terme « écologie » apparaît dans la loi française. Elle amorce ensuite le mouvement de décentralisation en confiant de nouvelles responsabilités de gestion aux collectivités territoriales qui vont monter en puissance dans la gestion du Conservatoire. En effet, après une première période marquée par la prédominance de la tutelle étatique, le Conservatoire du Littoral va se rapprocher des collectivités pour deux raisons essentielles. D'une part son rattachement en 1982 au Ministère de l'Environnement affaiblit sa position au sein de l'appareil étatique, le Ministère de l'Environnement créé en 1971 ne disposant pas de l'influence du Ministère de l'Équipement. D'autre part, le Conservatoire est impacté par les politiques de décentralisation, les collectivités territoriales étant associées à la gestion des sites acquis. Au total, le Conservatoire du Littoral apparaît comme une agence de régulation environnementale alliant souplesse de gestion, proximité de l'utilisateur et autonomie dans la mise en œuvre d'une politique ministérielle négociée avec les différents niveaux de collectivités territoriale.

Sur le pourtour méditerranéen où en 2007 le CdL possède 63% de son patrimoine²²⁹², la faible division parcellaire a permis des négociations directes avec de grands propriétaires comme à Pardigon. Le Conservatoire s'appuie également sur d'autres acteurs locaux en fonction des configurations locales. Sur la presqu'île de Saint-Tropez où il intervient depuis 1978²²⁹³, il s'est ainsi appuyé principalement sur les viticulteurs dans la commune de Ramatuelle tandis qu'il a privilégié une alliance informelle avec les associations locales de riverains dans les communes de Cavalaire et à La Croix-Valmer²²⁹⁴. Le délégué régional est donc en situation d'interdépendance avec les propriétaires fonciers, les associations et les élus locaux ce qui explique son rôle de médiateur (encadré ci-dessous).

²²⁹¹ Des liens étroits se sont tissés entre le Conservatoire du littoral et la Mission d'aménagement du littoral languedocien dirigé par Pierre Racine qui avait entamé une vaste politique d'acquisition foncière aboutissant à classer ou inscrire 13 689 ha de littoral entre 1963 et 1985, utilisant au maximum les possibilités offertes par la loi de protection des sites de 1930 et encourageant à partir de 1975 la politique du Conservatoire.

²²⁹² A la même date PACA représente 21,8% de la surface maritime totale acquise par le CdL.

²²⁹³ Le CdL dispose d'un ancrage local ancien à Cavalaire puisque dès 1977 il y bénéficie de son premier don provenant d'une propriétaire cavaloise, militante de la conservation de la corniche des Maures, Mireille Foncin. Son engagement dans la conservation de la corniche des Maures s'inscrit dans un héritage patrimonial, celui de son père, Pierre Foncin, géographe vidalien, fondateur en 1908 de la « Société des amis des Maures et de l'Estérel », dont le nom reste attaché à la mémoire de ce lieu ainsi que nous l'avons mentionné précédemment.

²²⁹⁴ Yann Gérard, « Intervention foncière publique et protection des espaces naturels. Le Conservatoire du littoral en France méditerranéenne », in Coline Perrin (dir) *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Coll. de l'Ecole française de Rome, 2013.

Encadré N°103. La trajectoire d'un écologiste soixante-huitard devenu militant-expert : de la conservation à l'engagement dans l'écologie politique

Par sa connaissance des institutions locales liées à son engagement professionnel et militant, C.D dispose d'un profil d'entrepreneur de médiation qui le rapproche des « technotables » de l'institution régionale précédemment évoqués dans la première partie. Originaire de la région parisienne, C.D valide une licence en droit privé à Paris puis entame une carrière professionnelle dans les assurances des collectivités locales au sein d'une filiale de Groupama. Toutefois, sensible aux idées post soixante-huitardes prônant le retour à la terre, C.D décide alors de faire une « rupture » avec cette vie bourgeoise :

« J'ai fait une rupture, c'étaient les années post-soixante huitardes et donc j'ai plié bagages et on est venu ici à la Sainte-Baume où il y avait à l'époque un centre culturel un peu déjanté, gauchiste, soixantuitard où j'ai géré les activités de la boutique pendant deux ans »²²⁹⁵.

C.D fait ainsi partie du centre de la Sainte-Baume qui a abrité le réseau éponyme des techniciens militants de la régionalisation déjà abordé dans la première partie. La fréquentation de ce lieu le socialise au personnel politique local et lui permet de devenir secrétaire général de la mairie de Rougiers entre 1976 et 1981 :

« J'ai connu un maire, le Maire de Rougiers, près de Saint-Maximin, qui était le seul maire PSU à mille kilomètres à la ronde, qui a son secrétaire de mairie qui partait en retraite et qui m'a dit : 'Est-ce que tu ne veux pas le remplacer ?', et donc je suis devenu Secrétaire de mairie d'un petit village de 500 habitants, et j'étais le seul employé municipal »²²⁹⁶.

L'importance de la variable partisane est soulignée dans cet extrait. Si C.D insiste dessus, c'est que le PSU, aux principes autogestionnaires et soixante-huitards, apparaît pour C.D comme un parti compatible avec son éthique de conviction. Elle témoigne en tout cas de la place charnière entre administration et politique qu'occupe de secrétaire général de mairie²²⁹⁷, même dans une petite commune où il est le seul employé municipal. Certes, cette politisation doit être replacée dans celle d'une tradition, celle du « Var Rouge »²²⁹⁸ qui fait des petites communes rurales du Var des « petites républiques »²²⁹⁹, fortement politisées, marquées par un clivage entre cercles « rouges » et cercles « blancs ». De 1976 à 1981, il fait l'apprentissage des pratiques politiques fondées sur la personnalisation des relations politiques caractéristiques du « Var rouge », accumulant des ressources relationnelles et d'expertise qui le qualifie pour appartenir à la catégorie des « éligibles »²³⁰⁰. Son entrée dans cette catégorie est sanctionnée par un rite d'initiation, la validation de sa place sur la liste du maire sortant par l'assemblée générale du cercle « rouge » de Rougiers :

« Comme j'étais extérieur à la commune etc, je n'étais même pas adhérent du cercle, il a fallu que j'ai l'agrément du cercle rouge...(...) pour que le maire me prenne sur sa liste (...) ...pour pouvoir me présenter sur la liste (...) Donc il y a une assemblée générale du cercle qui a examiné... (...) la proposition du maire de me prendre sur la liste »²³⁰¹.

Ce processus de légitimation témoigne de la permanence du rôle politique des cercles dans le « Var rouge », le cercle de la commune de Rougiers prénommé « Cercle de la Jeune France » étant le centre de gravité de la sociabilité politique locale, rituel préalable à l'investiture politique locale²³⁰². Une fois investi puis élu, sa compétence experte, qui le singularise au sein de l'équipe municipale, va lui permettre d'intégrer les premières places de l'exécutif local comme adjoint au maire de Rougiers et Président du Syndicat intercommunal de la Sainte-Baume. C.D entame ainsi une carrière néo-notabiliaire de « technotable » alternant statut de technicien politisé et d'élu-technicien.

Comme M.D. le maire de Pourrières analysé dans la première partie, la carrière politique locale de C.D se cumule de fait avec une carrière administrative régionale entamée grâce à ce statut hybride. La politisation de C.D et sa socialisation au réseau technicien et partisan de la Sainte-Baume lui vaut d'être mandaté par Bruno de Monsabert, un des membres de l'« équipe des mousquetaires de la Région »²³⁰³ rencontré à la Sainte-Baume et alors directeur de l'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE), pour travailler sur le dossier du Conservatoire du Littoral. Alors qu'il effectue depuis 1981 une année sabbatique, C.D se trouve ainsi en charge d'élaborer les modalités d'association de la Région à la gestion des terrains acquis par le Conservatoire :

« J'ai fait un certain nombre de propositions qui ont été réalisées, qui sont toujours en vigueur aujourd'hui, de conventionnement entre la Région et les Départements, pour aider les collectivités communales à gérer les terres du Conservatoire du Littoral, l'idée étant de dire qu'il fallait une gestion de proximité, donc que la commune soit au cœur du dispositif et en même temps qu'elle n'avait pas nécessairement les moyens pour assurer cette gestion, d'où ce conventionnement entre la Région et les Départements pour apporter les financements aux communes avec un dispositif de concertation au travers des Comités annuels de gestion etc. »²³⁰⁴.

Le dispositif proposé par C.D est donc un dispositif de gestion multi-niveaux associant Communes, Départements et Région au sein d'une instance de concertation par site – le comité de gestion – où sont également invitées les associations locales. Le succès de cette formule vaut à C.D. d'être recruté en 1983 comme secrétaire général de l'ARPE en charge des espaces naturels protégés. A ce titre, C.D

²²⁹⁵ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 31. Cette « rupture » rapproche son parcours de celui de J-L.U, le chef du service foncier de l'EPR déjà abordé dans la première partie.

²²⁹⁶ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 31.

²²⁹⁷ Rémy Le Saout, Maurice Olive, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux Entre distanciation et engagement », in *Politiques et management public*, vol.XXV, n°2, 2007, pp. 45-64.

²²⁹⁸ Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997, pp. 177 et suivantes.

²²⁹⁹ L'expression est empruntée à Maurice Agulhon. Maurice Agulhon, *La République au village*, Plon, Paris, 1970.

²³⁰⁰ Marc Abelès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

²³⁰¹ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 34.

²³⁰² Voir sur ce sujet Pierre Chabert, Rouges et Blancs : cercles en Provence, in *Ethnologie Française*, vol.XXXV, 2005, 1, pp. 147-156.

²³⁰³ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 31.

²³⁰⁴ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 1.

noue des relations de travail privilégiées avec le Conservatoire du Littoral en représentant la Région au sein des comités de gestion qu'il avait contribué à mettre en place :

« Et donc se sont nouées des relations personnelles avec le Délégué régional du Conservatoire du Littoral qui était tout seul dans la région avec une secrétaire, c'était vraiment (...) une petite équipe, et qui en 89 me dit : 'Ecoute, je ne m'en sors plus tout seul, notamment je vais acheter un truc invraisemblable dans le Var c'est le Domaine du Rayol' (...) je ne pourrai pas m'en sortir tout seul, est-ce que tu ne voudrais pas travailler avec moi ? »²³⁰⁵.

C.D qui a intégré le cadre d'emploi d'administrateur territorial est alors mis à disposition du Conservatoire du Littoral à compter du 1er septembre 1989 où il va occuper le poste d'adjoint du délégué pendant 10 ans avec une responsabilité de délégation totale sur le Var et les Alpes-Maritimes. Ce poste va lui permettre d'avoir une autonomie d'action très grande dans ses activités professionnelles, cela d'autant plus que le littoral maralpin ayant fait l'objet d'une urbanisation précoce, c'est essentiellement sur le Var que C.D va consacrer son action. Or sa connaissance des institutions locales héritées de son engagement professionnel et militant de jeunesse dans le Var, va lui permettre d'être reconnu pleinement comme un intermédiaire entre élus locaux et associations militantes :

« Je connais bien (...) toutes les communes autour de la Sainte-Baume. Et professionnellement j'ai crapahuté dans le Var, toutes les assos, tous les gens, tous les maires, le littoral de Saint-Cyr à Saint-Raphaël je connaissais un peu tout le monde »²³⁰⁶.

C.D veille à entretenir ce capital relationnel qui lui permet d'échanger des informations réciproques sur les opportunités foncières à acquérir et de compléter ainsi l'information apportée par la veille foncière que réalise l'établissement sur ces sites à enjeu²³⁰⁷ :

« A force de crapahuter sur le littoral non seulement on connaît bien les sites à enjeu au regard des objectifs du Conservatoire du littoral, on a tout un réseau d'élus, d'associations, de notaires, etc. qui sont nos agents de renseignement, ou nos rabatteurs, on appelle ça comme on veut, mais qui nous informent. Donc il arrive que des maires nous appelaient en nous disant : « Attention, il y a telle propriété qui se vend il faut que vous vous en occupiez, on ne peut pas laisser filer..., des associations qui se battaient contre un projet de lotissement, de ZAC, etc. qui cherchaient une solution 'Conservatoire du Littoral', des notaires qui quelquefois nous disaient : ' Il y a une famille qui souhaite vendre mais, voilà, est-ce que ça intéresse le Conservatoire', donc il se constituait tout un réseau d'informations, je n'aime pas dire d'informateurs mais de gens qui nous avaient plutôt en sympathie et qui ont formé au fur et à mesure »²³⁰⁸.

A partir de son activité professionnelle, C.D va consolider et élargir son réseau relationnel au-delà de son territoire initial d'élection autour de la Sainte-Baume et de la commune de Rougiers. Cette sympathie est favorisée par la bonne image de l'institution relayée par les médias locaux et nationaux. C.D est ainsi régulièrement sollicité pour intervenir dans des magazines généralistes types Thalassa de Georges Pernoud sur France 3. Progressivement il se construit ainsi une relative notoriété qui dépasse son cercle initial. L'accumulation de ces ressources relationnelles et son expertise écologique au niveau régional va susciter l'intérêt du milieu partisan écologiste pour les élections régionales de 2010. Celui-ci est alors en recomposition suite à la création d'Europe Ecologie Les Verts pour les élections européennes de 2019. Le succès de cette formule reposant sur l'ouverture à la société civile incite l'appareil militant à rééditer la formule et recrute des personnalités connues pour leur engagement en faveur de la protection de l'environnement. Comme pour les élections municipales de 1983, le profil hybride de « technotable » C.D plaide en faveur de son éligibilité. Il est ainsi contacté par un « copain » de son réseau d'interconnaissance à la veille des élections régionales de 2010 au moment où C.D envisage son départ à la retraite :

« Je connaissais pas mal de monde par mes fonctions au Conservatoire (...) j'ai été repéré comme parmi les personnes qui au sein de la Région travaillaient pour l'environnement et j'avais l'occasion de croiser pas mal de Verts (...) quand est arrivé les élections régionales ça se savait que j'étais au bord de la retraite et les Verts ont reçu pour instruction de présenter sur leur liste régionale au moins 40% de 'non Verts', c'était l'époque de la formation d'Europe Ecologie (...) Donc moi c'est passé par une conversation amicale un dimanche avec un copain qui m'a dit : 'Pourquoi tu ne te présenterais pas aux régionales, Europe Ecologie est en train de se former, c'est pas mal, et puis la Région ça t'a toujours intéressé...' (...) Et, 48h après Annick Delhaye [Vice-présidente verte de la Région] m'appelaient pour me proposer d'être sur la liste et je lui ai dit : 'Un, je n'ai jamais voté Verts de ma vie (...) deux, la Région ça m'intéresse effectivement (...) trois, Laurence Vichenievsky je veux l'appeler personnellement (...) pour savoir si je suis dans son plan de vol ou pas'. Et c'est comme ça que je me suis retrouvé sur la liste, en position éligible [dans le Var] parce que je suis très attaché au Var, j'ai déjà été élu dans le Var »²³⁰⁹.

Comme en témoigne cet extrait, l'investiture de C.D n'est donc pas liée à une carrière militante chez les Verts. Bien au contraire C.D assure ne s'être jamais identifié à ce parti jusqu'alors. L'accumulation de ressources relationnelles et d'une expertise écologique va en effet susciter l'intérêt du milieu partisan écologiste pour les élections régionales de 2010. Son profil hybride plaide ainsi en faveur de

²³⁰⁵ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 3. Les effectifs du Conservatoire sont localement très limités, ils vont cependant passer de 3 (2 agents + 1 secrétaire) à 8 agents 20 ans plus tard alors que le patrimoine du Conservatoire en PACA est passé de 2789 ha (non bâtis) en 1980 à 14 274 ha en 2004.

²³⁰⁶ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 34.

²³⁰⁷ Le conservatoire reçoit à ce titre 600 DIA/an en PACA. Le Conservatoire a l'ambition à long terme de disposer d'un « tiers sauvage » du littoral en région PACA. Cette stratégie a démarré par l'identification de zones d'interventions prioritaires soumises en 2002 aux partenaires institutionnels. Ces sites ont été présentés pour avis au Conseil de Rivage Méditerranée puis au Conseil d'administration du Conservatoire début 2005. Un certain nombre de sites d'intervention prioritaires ont ainsi été identifiés, essentiellement dans le Var et les Bouches-du-Rhône autour de grandes propriétés foncières. Voir sur ce sujet des grans propriétaires fonciers: « Les grands propriétaires fonciers », étude réalisée pour la Région par le bureau d'étude extra-muros en mars 2005 et Christian de Leusse, *Les grands acteurs fonciers et immobiliers en région PACA*, Thèse de doctorat en urbanisme, Aix-en-Provence, Institut d'Aménagement Régional, 1981

²³⁰⁸ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 34.

²³⁰⁹ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 32.

son éligibilité et lui permet d'accéder à l'investiture puis à l'élection sur la liste EELV alors même qu'il n'avait jamais milité au sein du parti écologiste. C'est sa compétence de technicien engagé dans la défense de l'environnement régional et varois en particulier qui le qualifie pour être présent sur la liste régionale en deuxième position sur la liste varoise. Cet ancrage, qu'il justifie en référence à ses précédentes fonctions électives, confirme également que cette investiture n'est pas liée seulement à une expertise mais également à un capital relationnel acquis dans sa double carrière. Avec la mandature régionale entamée en 2010, C.D retrouve un profil d'élu technicien qui l'amène à exercer des fonctions relativement importantes au sein de l'institution régionale puisqu'il devient Président de l'Agence Régionale de l'Environnement et co-président du groupe EELV. Il contribue dans cette position à la professionnalisation de la cause du foncier environnemental et à sa politisation écologiste²³¹⁰ au niveau régional.

A l'image des universitaires militants analysés par Sylvie Ollitrault²³¹¹, le profil de conservateur de C.D témoigne d'un nouveau processus de professionnalisation militante renversant le modèle de « carrière militante »²³¹² suivant lequel l'engagement devient une profession puisqu'ici la profession est un engagement qui permet d'accéder à une position de militant-expert qui le qualifie pour son éligibilité.

Ce profil va permettre au délégué du Conservatoire de s'imposer comme un entrepreneur de médiation et de structurer une entente entre opérateurs fonciers publics sur le dossier de Pardigon. Il joue ainsi un rôle d'intermédiaire déterminant dans le montage partenarial associant successivement, la préemption de la SAFER en 2007, puis le portage foncier de l'Etablissement public foncier PACA de 2008 à 2012, avant l'acquisition *in fine* du domaine de Pardigon par le Conservatoire du littoral en janvier 2013²³¹³ (encadré ci-après).

Encadré N°104. Action foncière et conflit d'institutions sectorielles : la mise en cohérence fragile de l'action de la SAFER et du Conservatoire du Littoral sur le site de Pardigon

Les nouvelles missions environnementales confiées à la SAFER par le législateur vont créer un espace d'opportunité pour une action foncière partenariale à l'occasion de la vente du domaine par Pierre et Vacances. En effet, à la suite des jugements prescrivant l'inconstructibilité sur la ZAC de Pardigon, Pierre et Vacances décide en 2007 de céder ses terrains à une entreprise de loisir étrangère, qui pensait sans doute pouvoir à terme y conduire un projet immobilier, s'appuyant en cela sur la commune. De fait, cette dernière s'opposait au classement du site en espace naturel sensible, qui aurait ouvert la voie à une intervention directe du Conservatoire. Informées de la nouvelle, les associations de sauvegarde alertent alors le Conseil général du Var pour intervenir en préemption pour le compte du Conservatoire comme l'explique F.R, le président de l'ASSCV :

*« Et là on est tombé des nues, parce que le Conseil général n'avait pas marqué un droit de préemption sur les espaces naturels (...) Il n'y a pas d'explication, simplement (...) ils sont confrontés à des problèmes de gestion sur les sites existants (...) ils veulent avoir les rapports les plus courtois possibles avec les communes (...) ils ne veulent pas aller à l'encontre de certains de leurs projets (...) en conséquence ils avaient laissé couler »*²³¹⁴.

Confrontés à une absence de volonté politique départementale, les associations se mettent alors en quête d'un autre acquéreur potentiel. Ils trouvent une opportunité d'intervention avec la réforme des SAFER et en activant leur réseau relationnel avec les syndicats agricoles :

*« On a eu une chance, et j'ai trouvé ça et on l'a fait prospérer, c'est la réforme des SAFER. Les SAFER, un an avant, avaient vu leurs statuts élargis leur donnant possibilité d'intervenir non pas sur des terres agricoles mais sur des espaces naturels. Et donc on s'est tourné vers la SAFER en disant : « Il faut que vous interveniez . Et par certains amis qui étaient Présidents de Syndicats agricoles on a eu des contacts avec le Président de la SAFER local en lui disant : 'Il faut absolument que vous interveniez' »*²³¹⁵.

De fait plusieurs lois successives ont renforcé les moyens d'action des SAFER en matière environnementale²³¹⁶. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 puis la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 ont donné la possibilité aux

²³¹⁰ Jacques Lagroye, (dir) *La politisation*, Paris, Belin, « Socio-histoires », 2003.

²³¹¹ Sylvie Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique* 2001/1 (vol.LI), pp. 105-130.

²³¹² Olivier Fillieule, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel » Post scriptum, *Revue française de science politique*, 2001/1, vol.LI, pp. 199-215.

²³¹³ Cette acquisition par le CdL est annoncée en 2008 par Jean-Louis Borloo alors Ministre de l'écologie qui s'est rendu sur place le 27 février 2008 en compagnie du Président du CdL pour en faire l'annonce officielle ce qui témoigne de l'importance symbolique de l'opération.

²³¹⁴ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 7.

²³¹⁵ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, pp. 7-8.

²³¹⁶ La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a modifié l'article L.141-1 du Code rural qui définit les missions des SAFER en disposant qu'elles peuvent désormais concourir à la protection de l'environnement. Cette réforme a été complétée par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 qui réécrit à son tour l'article L.141-1 du Code rural pour préciser le champ de l'environnement en stipulant qu'elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique.

SAFER d'intervenir en préemption pour concourir à la protection de l'environnement c'est-à-dire à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Le domaine de Pardigon ayant été reconnu par décisions judiciaires successives comme espace naturel remarquable au sens de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme caractéristique du patrimoine naturel et culturel varois, la SAFER dispose dans le cadre de l'extension de ses statuts votée en 2005 d'une opportunité de préemption sur cette propriété. Toutefois, contrairement au Département ou au Conservatoire, la SAFER n'a pas vocation à gérer ce site. Son intervention n'est liée qu'à la contrainte financière du Conservatoire qui n'accepte que difficilement l'intervention de la SAFER dans son champ de « juridiction »²³¹⁷. Le prix de la préemption de la SAFER va ainsi cristalliser la méfiance réciproque des opérateurs fonciers comme l'explique C.D, le délégué du Conservatoire qui en explicite le motif :

« On a eu un clash terrible avec la SAFER sur une opération où on l'avait appelée sur Pardigon... (...) moi il se trouve que la manière dont j'étais positionné dans mes relations avec Pierre et Vacances et un certain nombre d'interlocuteurs me permettait de négocier encore et j'étais parvenu à un accord amiable avec Pierre et Vacances. Et quand la SAFER l'a appris ils ont préempté, pour avoir leur 6%... (...) contre l'avis de leur Commissaire du Gouvernement. (...) moi je leur ai dit en face hein : ils sont dans un système pervers parce que plus (...) ils achètent cher plus... (...) Et donc (...) j'étais prêt à faire un scandale terrible (...) moyennant quoi j'ai convoqué, entre guillemets, le Directeur général de la SAFER en lui disant : 'Bon, c'est con, moi je ne vais pas payer... (...) de deux choses l'une, soit tu baisses à 3%, soit on va chez le Préfet', il a dit : 'Ok on baisse à 3%'. [rires] (...) Alors pour finir, la SAFER a revendu à l'EPF parce qu'il était convenu que l'EPF fasse le portage pour le Conservatoire... »²³¹⁸.

Ce conflit sur les références de prix foncier illustre l'absence de grammaire commune d'intervention foncière, la grandeur marchande de la SAFER disqualifiant son intervention aux yeux du délégué du Conservatoire. Inversement, pour le Directeur opérationnel et développement de la SAFER PACA, le délégué régional du Conservatoire apparaît comme un « coquin » qui ne respecte pas les principes encadrant les transactions foncières :

« C'est un coquin (...) sans rien dire il est allé voir les gens qu'ont préempté en disant que le prix était trop cher... Nous on avait fait le dossier au prix que l'on a estimé normal, et il a usé de son influence auprès des Domaines pour faire baisser le prix, alors que nous on s'était mis d'accord sur le prix il a réussi à le faire baisser, et au lieu d'acheter en préemption on a acheté à l'amiable »²³¹⁹.

Ce conflit de juridiction est donc aussi un conflit opposant deux répertoires d'action foncier. L'entente entre opérateurs publics est fragilisée par une méfiance réciproque liée à des héritages institutionnels distincts. Elle impose aux institutions foncières de dépasser leurs propres cadres institutionnels sous l'effet d'une interdépendance, la SAFER bénéficiant d'une extension nouvelle de ses prérogatives et le Conservatoire ne disposant pas des moyens d'action suffisants (cf. carte cadastrale ci-dessous, avec en gris clair les périmètres d'intervention du Conservatoire et en gris foncé ses acquisitions)

²³¹⁷ Nous sommes là face à une situation qualifiée de conflit de juridiction par Andrew Abbot. Andrew Abbott, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.

²³¹⁸ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 13.

²³¹⁹ Entretien M.L, 12/07/2012 p. 22.

Parcellaire de la presqu'île de Saint-Tropez



Source : Géo Portail, IGN 2015

Cette fragmentation institutionnelle liée à la multiplicité des rationalités et des objectifs nécessite donc des ajustements. C'est pour cette raison que le Conservateur du Littoral va entrer en transaction avec l'EPF PACA afin de trouver une solution organisationnelle bricolée. Ainsi, à la faveur de l'opération de Pardigon, l'EPF PACA va en effet intervenir en appui du Conservatoire pour jouer un rôle de porteur foncier et d'aménageur du site. L'EPF va tout d'abord dépolitiser le conflit entre la SAFER et le Conservatoire en s'efforçant de rapprocher les points de vue :

« Là bon j'étais furibard (...) E.B [DGA EPF PACA] m'a dit : 'On se calme, on se calme, on ne peut pas se fâcher définitivement avec la SAFER' »²³²⁰.

²³²⁰ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 14.

Pour ce faire, il va recourir à une expertise foncière afin de mettre à distance ces luttes institutionnelles et de faire converger les positions des différents acteurs, y compris les associations riveraines (encadré ci-dessous).

Encadré N°105. L'EPF et le recours à l'expertise : une stratégie de légitimation et d'intéressement contestée par les associations riveraines

Sans l'intervention de l'EPF, cette alliance conjoncturelle aurait sans doute eu peu de chance de réussite face aux manifestations de mauvaise humeur de chacune des parties, particulièrement du Conservatoire qui s'oppose aux principes d'intervention de l'opérateur foncier agricole. L'EPF joue donc un rôle déterminant dans cette interaction qui témoigne de la position dominante qu'il occupe désormais dans l'action foncière. Cette position lui permet de jouer un rôle de négociateur : en novembre 2007 la SAFER rétrocède l'ensemble des terrains et des bâtiments à l'EPF, pour un montant global de 3 500 000€. L'EPF devient propriétaire du site le 6 mars 2008. Une convention opérationnelle est signée entre l'EPF et le Conservatoire du littoral pour une durée de 4 ans prévoyant à son terme la cession du terrain à l'EPF et d'une partie des bâtiments aux communes. L'EPF entreprend en urgence à l'été 2008 des travaux d'entretien du site puis lance un comité de pilotage afin d'élaborer un projet pour le site de Pardigon, de « *manière partagée et consensuelle* »²³²¹. Le comité de pilotage est constitué des deux communes (élus / techniciens), des trois associations de défense du site qui ont porté les procédures contentieuses, du SIVOM, des services de l'Etat, du Conservatoire de l'EPF PACA ainsi que de la Région et du Département qui sont invités. Cette procédure de concertation a pour mission d'assurer le pilotage d'un marché de définition visant à élaborer un schéma général de protection, d'aménagement et de mise en valeur du site de Pardigon. Le comité de pilotage doit permettre le partage des orientations, valider le cahier des charges de l'étude et s'accorder sur le principe que le projet partagé et validé sera annexé aux actes de cession en tant que cahier des charges de cession de terrains, après avoir désigné les acquéreurs finaux, soit les communes et le Conservatoire. Trois équipes pluridisciplinaires (écologue, botaniste, urbaniste, agronome, juriste, économiste du tourisme, développement culturel, ludique et sportif) travaillant sous la direction d'un paysagiste coordonnateur sont retenus par l'EPF et mettent en œuvre la démarche d'étude de septembre 2009 à septembre 2010 dans le but affiché « de ne pas 'sanctuariser' le site de Pardigon, mais d'imaginer un espace public de 90 ha qui mette en compatibilité la dimension naturelle, sa pédagogie, les loisirs, la culture en permettant une gestion future la plus durable et la plus réduite possible »²³²². Si cette procédure de concertation affiche son attachement au principe d'une démocratie délibérative afin d'aboutir à un projet consensuel, reconnaissant le rôle joué par les associations de défense de l'environnement, celles-ci se plaignent de ne pas avoir été consultées en dépit de leur contribution active au processus :

« (...) les bureaux d'études n'ont jamais cherché à nous (...) contacter quand ils préparaient leurs documents de travail, ça c'est un problème. Bon, finalement ils ont remis leur rapport (...) les bureaux d'études avaient simplement un projet à présenter (...) nous on a apporté des contributions (...) une réflexion commune à propos de l'emplacement des parkings (...) nous on a réussi à créer une unité de vue sur des bases totalement divergentes (...) et on a réussi à sortir un document commun des trois associations réunies qu'on a donné à la commune en disant : 'Ça c'est nos associations mais on est prêt à travailler avec vos services pour aller plus loin', on n'a jamais eu d'échos (rires) »²³²³.

Les associations se plaignent également de l'absence de compte-rendu des comités de pilotage qui deviennent dès lors des lieux de mise en scène de la concertation plutôt qu'un cadre de dialogue. Toutefois, cette absence d'échange s'explique aussi par leur refus de reconnaître la légitimité de l'EPF à assurer le pilotage d'une telle démarche d'aménagement. Aux yeux des associations, l'EPF apparaît en effet disqualifié pour mener une procédure de concertation au point de n'avoir pas entamé de réel dialogue sur le fond du dossier comme l'illustre cet échange entre les deux présidents d'associations au cours de l'entretien que nous avons eu avec eux :

« F.R : Ah non l'EPFR on n'a jamais rien obtenu de lui, mais d'un autre côté...

H.B : Est-ce qu'on leur a demandé quelque chose ?

F.R : ...on a toujours considéré qu'ils étaient des porteurs financiers et que (...) nous notre interlocuteur c'est le Conservatoire »²³²⁴.

Cette absence d'échange tient également à une représentation stricte du rôle de l'EPF assimilé à un « banquier » en charge de la seule action de portage foncier comme l'expriment F.R et H.B, les présidents de l'AASCV et du Comité de sauvegarde de la Baie de Cavalaire :

« F.R : (...) Toute l'ambiguïté vient du fait que l'EPF n'a jamais eu de cesse de sortir de son rôle de portage (...) C'est en partie (...) parce que le Conservatoire a cru bon de dire : 'Ben ces études ça va demander des frais, donc je vais charger l'EPF de les faire'...() et le Conservatoire n'aurait, à mon sens, jamais dû confier à l'EPF le soin de préparer des plans d'aménagement, c'est le travail du Conservatoire.

H.B : Et durant (...) ces réunions (...) du Comité de pilotage, on va dire 7-8 réunions en deux ans et demi, on sentait que le patron c'était l'EPF. [C.D] là il était suiveur, ce n'était pas lui (...) qui donnait les directives, celui qui donnait les directives (...) c'était bien l'EPF qui passait des contrats, qui procédait d'une certaine façon à la sélection des bureaux d'études, parmi les 7 il en a sélectionné 3, mais ce n'était pas son rôle c'était un banquier l'EPF, c'était au Conservatoire de mener le bal même si le financement était amené (...) ... temporairement par l'EPF. (...) et c'est là qu'on n'a pas bien compris pourquoi c'était l'EPF qui menait le bal,... »²³²⁵.

²³²¹ Ainsi que le mentionne la présentation du projet sur le site internet de l'EPF source : le 14/07/2014.

²³²² Ainsi que le mentionne la présentation du projet sur le site internet de l'EPF source : le 14/07/2014.

²³²³ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 20.

²³²⁴ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 29.

²³²⁵ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, pp. 27-28.

Cette position est formalisée dans un courrier adressé en janvier 2013 par le président d'honneur de l'Association pour la sauvegarde des sites de Cavalaire à Cécile Duflot à propos du projet de loi Urbanisme et Habitat qui ambitionne de renforcer le rôle des EPF. Il se saisit de la concertation lancée par la Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement pour lui écrire à propos du rôle des EPF en lui demandant que :

« Leur intervention soit encadrée et surveillée pour que l'EPF limite son intervention au remembrement des terrains et au portage financier (...) L'Etablissement Public Foncier pourrait être tenté de dépasser ce rôle de base en faisant prospérer des techno-structures de conseil, de bureau d'étude et/ou de construction immobilière. Des risques de dérives seraient alors importants dans la mesure où des collectivités locales, soucieuses de se concilier un avis favorable, seraient tentées d'abandonner tout ou partie de leurs prérogatives en faveur de solutions préparées par les services techniques de l'Etablissement Public Foncier »²³²⁶.

Cette représentation assimile l'EPF à des « techno-structures » présumées coupables de « risques de dérives » des « services techniques » auquel elle oppose un répertoire civique soulignant le « rôle moteur de la commune » garante de la « capacité de vivre ensemble ».

La représentation de l'EPF réduit à un « rôle de base » ou de « porteur financier », traduit la distance qui sépare l'agence foncière régionale des militants associatifs qui *a contrario* revendiquent une proximité avec le Conservatoire du littoral qui leur apparaît comme le principal interlocuteur légitime (encadré ci-après).

Encadré N°106. Les associations de riverains, alliés informels du conservateur

En effet, au reproche d'impuissance des associations envers le Conservatoire répond la volonté affichée de celui-ci de ne pas apparaître comme le relais institutionnel d'associations de propriétaires fortunés²³²⁷. Le délégué régional insiste sur cette volonté de prise de distance allant jusqu'à disqualifier leur combat écologiste :

« (...) Dans le Var ce sont des associations de résidences secondaires, il faut être clair (...) ce ne sont pas des écologistes...ils ont leurs baraques, leurs belles maisons et ils ne veulent personne devant les fenêtres, et ça moi je ne supportais pas quoi. Mais en même temps, ce sont eux qui faisaient le sale boulot. (...) Par exemple sur Pardigon et sur plein d'autres projets (...) ils ont joué un peu le rôle des nationalistes en Corse, ils ne faisaient pas péter des maisons mais ils faisaient péter des procès. (...) moi j'ai toujours tenu une distance (...) ils sont pendus au téléphone, ce sont des retraités ils n'ont que ça à foutre. (...)...des anciens Préfets, des cadres, des chefs d'entreprises...(...) on les voyait plus à Paris que... [dans le Var] je ne pouvais pas cautionner, mais en même temps ça nous était bien utile, voilà, c'étaient eux qui montaient au créneau »²³²⁸.

La comparaison avec les nationalistes corses est éloquent. Les associations de défense du littoral apparaissent comme les interlocuteurs clandestins du Conservatoire : disqualifiés dans l'espace public mais indispensables à son intervention foncière. Les associations de défense du littoral sont ainsi les acteurs d'une « politique informelle »²³²⁹ du Conservatoire. Les relations entre le délégué, C.D, et les associations ne sont pas institutionnalisées mais s'insèrent dans une forme de sociabilité bourgeoise caractéristique de l'entre-soi résidentiel. Ainsi les invitations à déjeuner dans leurs propriétés lancées par les présidents d'associations à destination de C.D permettent-elles d'entretenir des relations continues et d'échanger des informations sans pour autant que cette pratique ne soit présentée comme légitime dans le discours de C.D. Cette disqualification des associations et leur mise à distance peut s'analyser à deux niveaux. L'on peut y voir un héritage de sa socialisation politique proche du socialisme autogestionnaire contestant un certain ordre bourgeois autant qu'un répertoire de justification de sa mission par le recours à une grandeur écologiste qu'il labellise endossant le rôle de gardien de l'ordre environnemental institutionnel²³³⁰. Toutefois, si les rapports personnalisés avec les associations sont dévalorisés, ils n'en demeurent pas moins une ressource déterminante. Comme C.D le reconnaît, il s'appuie sur ces militants associatifs afin de disposer de précieux relais préparant le terrain de son action foncière. Ainsi, dans le cas de Pardigon, C.D les a incités à produire leur propre contre-expertise en mettant son carnet d'adresse professionnel à disposition des militants :

« Nos associations, conscientes de leurs responsabilités, ont fait travailler en liaison avec le Conservatoire un bureau d'études (...) on lui avait demandé sous contrôle du Conservatoire (...) de préparer une note d'intention sur la vocation et l'aménagement du site. (...) c'est en juin 2003 (...) ça marque bien que dès le départ le Conservatoire était tout à fait sensibilisé (...) ça prouve que nos relations

²³²⁶ Contribution de l'ASSCV au volet foncier du projet de loi Urbanisme et Habitat, Lettre à Cécile Duflot en date du 6 janvier 2013, in archives personnelles.

²³²⁷ Une anecdote racontée par le délégué à ce sujet est illustrative de ces relations ambivalentes : « Il y en a un à Hyères (...) qui un jour me téléphone et me dit : « Ah cher ami, venez manger à la maison vous comprendrez pourquoi je protège l'environnement », j'ai eu envie de lui foutre mon poing dans la gueule quoi, mais en même temps ils nous ont beaucoup, beaucoup servi » Entretien C.D, 17/07/2012, p. 19.

²³²⁸ Entretien C.D 17/07/2012, pp. 19-20.

²³²⁹ Nous entendons l'expression au sens que lui attribuaient Michel Offerlé et Laurent Le Gall : c'est-à-dire « les formes, les pratiques, les activités, les expressions qui, faute de bénéficier d'une reconnaissance et d'une légitimité de la part des prescripteurs et des agents les plus influents du champ, sont « rejetés » en dehors de ce champ quand bien même elles participent, pleinement ou accessoirement, à sa constitution », Laurent Le Gall, Michel Offerlé et Frans Ploux (dir), *La politique sans en avoir l'air*, PUR, Coll. Histoires, 2012, p. 99.

²³³⁰ Ce rôle de gardien de l'ordre écologique institutionnalisé est un indicateur de sa notabilisation évoquée plus haut. Elle témoigne de son rôle politique.

avec le Conservatoire ont été constantes (...) C'est un bureau d'études privé mais qui a travaillé à notre demande, c'est nous qui l'avons payé, ça nous a coûté cher (rires) en fait [le bureau d'études] nous a été désigné, conseillé par C.D (...) en disant : 'Qui vous nous conseillez ?', 'Oh ben vous avez ce gars qui sait bien travailler, et qui est un peu le consultant du Conservatoire', même encore à l'heure actuelle, [il] est à son compte mais il est en rapport constant avec le Conservatoire. »²³³¹

Le délégué du Conservatoire a donc coopté son expertise auprès des associations de défense de la baie de Cavalaire. Cela lui permet tout d'abord de cadrer le débat en amont de son action foncière en poussant une qualification légitime du plan d'aménagement qui contribue par ailleurs à dépolitiser la situation conflictuelle opposant les communes aux associations par le recours à des arguments d'expertise. Ensuite, l'on peut identifier le rôle d'un expert passeur permettant au Conservatoire de s'allier avec les associations locales par le recours à une expertise les intéressant en quelque sorte aux solutions préconisées par le Conservatoire. C'est pourquoi ce recours à l'expertise par les associations locales doit s'analyser comme une stratégie de légitimation réciproque dessinant, au-delà du discours institutionnel, les contours d'un échange informel entre militants associatifs et Conservatoire du littoral.

Le Conservatoire du Littoral a entretenu des relations continues avec les associations environnementales, comme d'ailleurs avec l'ensemble des parties au conflit, ce qui lui a permis de se poser en médiateur légitime. Comme nous l'avons souligné, ce rôle d'intermédiaire est lié aux principes de fonctionnement du Conservatoire mis en place par un délégué au profil d'entrepreneur de médiation. Ce positionnement se traduit par une posture d'apparente neutralité sur l'affaire de Pardigon :

« Nous on a toujours dit (...) que sur Pardigon il y avait un débat démocratique et des procédures administratives pour décider si c'était constructible ou non, ce n'était pas à nous d'en décider, et que le débat démocratique devait aller à son terme voire le contentieux aller à son terme. Donc on est resté très en retrait, ce que les associations (...) qui elles étaient dans la bagarre... nous ont reproché de ne pas avoir pris parti dans la bagarre. Et du jour où il y a eu une décision du Conseil d'Etat disant que c'était non constructible, à ce moment-là nous on s'est mis en mouvement »²³³².

Cette posture de neutralité vis-à-vis d'un débat démocratique qui doit aller à son terme s'explique par la volonté du Conservatoire de ménager les élus locaux afin de s'en faire, dans la mesure du possible, des alliés comme l'explique le délégué régional :

« On a eu des bons alliés, alors les Maires (...) on a toujours des exceptions, mais globalement on a eu plutôt des alliés, ou voire une sympathie, ou une bienveillante neutralité. (...) On n'a jamais été vraiment en bagarre »²³³³.

Cette volonté d'éviter la « bagarre » se retrouve également dans les modalités d'acquisition du Conservatoire qui privilégie l'achat à l'amiable au détriment de l'expropriation²³³⁴. Cela amène le Conservatoire à ménager également de bonnes relations avec les grands propriétaires fonciers, qu'ils soient promoteurs comme Pierre et Vacances à Pardigon, simple particuliers comme la famille Foncin au quartier du Dattier à Cavalaire ou bien propriétaires publics à l'image du Ministère de la Défense²³³⁵. Afin de vaincre la rétention foncière de ces grands propriétaires particulièrement

²³³¹ Entretien F.R et H.B, 07/09/2012, p. 18.

²³³² Entretien C.D, 17/07/2012, pp. 20-21.

²³³³ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 26.

²³³⁴ L'expropriation n'est utilisée qu'en dernier ressort et avec l'appui du maire : « quand on lance des expros, parce que c'est quand même ce qui est le plus difficile, on a toujours engagé les expros en s'étant assuré dès le départ du soutien franc et massif du Maire. Que ce soit à Fréjus, c'était Léotard à l'époque, ou à Hyères où c'était Ritondal. On ne serait jamais parti dans une procédure d'expro si on avait senti que le maire risquait de nous lâcher », Entretien C.D, 17/07/2012, p. 26.

²³³⁵ Le Ministère de la Défense est un acteur important de la politique foncière du littoral en raison des nombreuses possessions héritées de sa politique de défenses et de fortifications protégeant la côte. Si l'armée a longtemps retenu sa ressource foncière, elle a progressivement ajusté sa position sous l'effet de l'évolution des techniques de défense du

présents sur les grands caps littoraux varois²³³⁶ (îles d'Or, cap Bénat, cap Sicié, Corniche des Maures) le Conservatoire a aménagé des cadres de négociation avec eux. L'on peut citer pour les particuliers la possibilité de donations (en paiement de droits de succession depuis 1995) ou bien pour le grand propriétaire public qu'est le Ministère de la Défense²³³⁷, l'organisation de rencontres annuelles avec le Conservatoire :

« La conférence annuelle du Conservatoire du littoral - Ministère de la défense (...) avec d'un côté douze personnes en uniforme, de l'autre côté les délégués un peu plus décontractés (...) ça se tient à Paris au Ministère de la Défense, et on passe site par site pendant tout l'après-midi... »²³³⁸.

Le Conservatoire est donc en situation d'interdépendance avec les propriétaires fonciers et les élus locaux ce qui explique son rôle de médiateur privilégiant l'entretien de bonnes relations avec les décideurs locaux, les propriétaires ainsi qu'un réseau d'informateurs utiles à la négociation.

Si cette posture de neutralité apparente lui est parfois reprochée par les militants associatifs, elle est cependant au principe même de son efficacité compte de tenu de sa fragilité institutionnelle. En effet, ce régime d'action environnemental reste largement bricolé. Cette configuration demeure caractérisée par la dépendance du Conservatoire d'une part à l'égard des règles et de l'action de la SAFER et d'autre part des ressources financières de l'EPF et des communes. La condamnation de la commune de Cavalaire dans le contentieux indemnitaire l'opposant à Pierre et Vacances a ainsi eu raison de la promesse d'achat des bâtiments par cette dernière²³³⁹. Ce retrait a mis cette entente entre acteurs publics à l'épreuve, l'EPF devant rallonger la durée de son portage foncier de deux ans et gérer l'occupation des locaux par un festival²³⁴⁰ dans l'attente du rachat des dernières parcelles par le Conservatoire en janvier 2013, le temps

territoire mais surtout des contraintes pesant sur ses ressources financières. Sous la pression des réformes budgétaires de Bercy, la défense a alors entrepris de valoriser son patrimoine.

²³³⁶ La présence de ces grandes propriétés foncières sur le littoral a permis aux services régionaux du ministère de l'Équipement de défendre dès le Schéma d'aménagement du littoral élaboré en 1972 une stratégie de protection « dynamique » du littoral associant à la protection littoral de ces grands espaces une stratégie d'épaississement de l'urbanisation remontant vers l'arrière pays via le désenclavement autoroutier. De fait, l'urbanisation longtemps concentrée sur le littoral s'est mise à remonter de manière diffuse le long des axes de pénétration autoroutière. Voir sur ce sujet les échanges avec M.T, chargé de mission au SRE PACA, Entretien M.T, 25/03/2011, pp. 3-4.

²³³⁷ En 1990, le Ministère de la Défense a créé la MRAI (Mission de Réalisation des Actifs Immobiliers) pour trouver des repreneurs fonciers afin d'éviter que la Défense ne garde de trop grandes emprises en gestion, gardiennage et en soutien. Après une période d'intense cession durant les années 1953-1995, les volumes cédés déclinent régulièrement pour atteindre en 2005, 40M€ par an. La MRAI est alors constituée d'une quinzaine de personnes dont 6 négociateurs régionaux, dont la mission est d'entrer en contact avec les organismes militaires qui ont pris la décision de vendre qui est le fait des états-majors de chaque armée. En PACA, en 2005, 80% du patrimoine détenu par la Défense se situait dans le Var (40 296 ha) et était essentiellement le fait de l'Armée de terre (dont 36 022 ha pour le camp de Canjuers). Source : « Les grands propriétaires fonciers », étude réalisée pour la Région par le bureau d'étude extra-muros en mars 2005.

²³³⁸ Entretien C.D, 17/07/2012, p. 23.

²³³⁹ Plus largement, aux dires du directeur de cabinet de l'ancien Maire de Cavalaire, Annick Napoléon, cet endettement résultant du contentieux indemnitaire de l'affaire de Pardigon est à l'origine d'un surcroît de fiscalité communale expliquant la défaite de la majorité aux élections municipales de mars 2014. Entretien off avec J-M M. le 23/05/2014. De fait, suite à l'action indemnitaire entamée par Pierre et Vacances suite à l'annulation du projet de ZAC, la CAA de Marseille le 8 février 2007 a déclaré l'Etat et les collectivités responsables dans la proportion de 60% du préjudice qu'elle a subi. En conséquence, le TA de Nice a condamné le 17 janvier 2013 la commune de Cavalaire à verser 3,2M€ au promoteur, la commune de La Croix-Valmer devant pour sa part lui verser plus de 4,2M€.

²³⁴⁰ Il s'agit du Festival de l'association « Les Tragos » occupant sans droit ni titre les bâtiments en ruine de la ferme de Pardigon. Cette affaire a cristallisé les critiques adressées par les associations à l'EPF accusé de ne pas pratiquer de concertation à propos de la valorisation du site de Pardigon. Les trois associations participant au comité de pilotage se

que celui-ci rassemble les financements nécessaires. L'équilibre financier de cette entente entre opérateurs fonciers publics est donc fragile. La précarité de ce montage explique sans doute qu'en dépit de la formalisation d'un partenariat EPF-Conservatoire, suite à cette affaire, cette convention n'ait pas été activée jusqu'alors, de même qu'entre l'EPF et la SAFER qui n'ont pas à ce stade formalisé de relation partenariale. L'on reste donc dans une entente *ad hoc* entre acteurs publics, certes emblématique mais qui n'a pu se généraliser à d'autres configurations. *In fine*, cette entente témoigne de la dépendance du Conservatoire vis-à-vis de la SAFER et de surtout de l'EPF, dépendance que les dirigeants du Conservatoire s'efforcent de contrebalancer par une politique informelle auprès des associations de sauvegarde afin de se constituer un capital de légitimité.

Ce régime d'action foncière environnemental est donc une action foncière bricolée entre opérateurs fonciers publics en situation de lutte institutionnelle qui repose sur un continuum entre action collective locale et action foncière. La banalisation du recours au juge pour faire appliquer les règles de la loi Littoral sous l'impulsion des associations riveraines devenues usagers réguliers du tribunal administratif se combine avec la montée en puissance d'un opérateur régional spécialisé pour fabriquer une nouvelle action foncière. Cette alliance informelle avec les milieux associatifs va consolider l'éligibilité d'un délégué du Conservatoire au profil d'intermédiaire désireux de faire évoluer les cadres d'intervention régionaux en matière foncière. Professionnalisation et politisation de l'action foncière vont ainsi de pair avec l'établissement d'une action foncière pluraliste et bricolée dans laquelle le conservateur s'impose comme un acteur nodal au centre de multiples transactions associant les décideurs, les propriétaires et les associations.

Aux termes de cette section, l'on a tenté de montrer comment les dispositifs de protection du littoral offrent un cadrage normatif aux mobilisations associatives permettant la formation d'une coalition environnementaliste informelle liant coordination associative, juge et conservateur. Ces instruments de préservation du littoral constituent un « dispositif d'intéressement »²³⁴¹ à une action foncière bricolée et pluraliste offrant un espace d'opportunité à des entrepreneurs identitaires, institutionnels et *in fine* politiques, faisant converger, à travers un processus d'élargissement, les causes locales (domestique, environnementale puis civique), réajustées en fonction du contexte d'action publique. Par ailleurs, la sédimentation du conflit d'usage est à l'origine d'un processus de cristallisation d'une identité collective fondée sur une solidarité riveraine. L'ancrage varois et tropézien de la lutte a permis de mobiliser au sens

sont solidarisées avec l'association « Les Tragos » face aux demandes de l'EPF leur enjoignant de quitter les lieux avant le 31/12/2012. L'EPF s'est trouvé dans une situation temporaire délicate, pris entre les engagements non tenus de la mairie à l'égard de l'association (la commune avait promis de racheter les lieux et de les maintenir dans les locaux) et la nécessité de tenir ses engagements de propriétaire à l'égard du Conservatoire à qui était destiné le terrain. Celui-ci s'est trouvé dans une situation plus confortable, une fois devenu propriétaire des lieux en janvier 2013 et, fidèle à sa posture de médiateur, a permis aux Tragos de rester dans les locaux en contrepartie de la remise aux normes de sécurité du bâtiment. Cette affaire s'est donc soldée au détriment de l'image de l'EPF et au bénéfice de celle du Conservatoire qui a pu consolider sa bonne image auprès des acteurs associatifs.

²³⁴¹ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.

propre, c'est-à-dire de mettre en mouvement, la reconnaissance d'une identité riveraine, centrée sur l'espace domestique de la plage à celui de l'espace public du littoral. Ce déplacement des rôles et des positions s'est opéré grâce au travail de deux figures d'intermédiaires de la médiation²³⁴² : le travail généraliste de traduction juridique du magistrat qui a permis de juridiciser les griefs et le travail de courtier du conservateur qui a permis de négocier l'acquisition du Conservatoire. Au total, l'on assiste donc à une socialisation par le conflit d'usage alimentant un processus de démocratisation de la société locale par le droit et la construction d'un nouvel espace public matérialisé par le chemin des douaniers : le littoral²³⁴³.

En conclusion de ce sixième chapitre. Les formes plurielles de la régionalisation foncière : une régulation politique territorialisée

Au terme de ce chapitre, l'analyse de l'action foncière régionale analysée *in situ* a permis de distinguer trois types de régimes d'action foncière correspondant à autant de formes de régulations politiques territorialisées.

La première forme, celle du régime d'action foncière dépolitisant qui caractérise la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis, s'insère dans une histoire locale marquée par un fort développement économique impulsé et contrôlé par la puissance publique autour d'un projet de technopôle générateur de pression foncière et immobilière. La contractualisation régionale au début des années 2000 a fourni un cadre d'opportunité aux acteurs locaux pour recombinaison cet héritage et formaliser une action foncière interventionniste autour de l'EPF PACA qui joue ici le rôle d'agence de régulation multiniveaux. Les professionnels de l'action foncière sont au cœur des processus transactionnels mis en forme *via* des procédures contractuelles qui permettent des échanges de savoirs, de savoir-faire et offre un cadre de négociation avec des acteurs privés en faveur de projets d'habitat et de renouvellement urbain. Cette action foncière structure ainsi des rapports politiques et sociaux multiniveaux au travers d'un processus d'apprentissage dans un cadre fermé et restreint qui accroît la capacité d'action d'une coalition intergouvernementale dépolitisée de techniciens régionaux et d'élus urbains multipositionnés.

La seconde forme, celle du régime d'action foncière néo-clientélaire rencontrée dans le Val de Durance prolonge la configuration d'échange politique rencontré dans la première partie. Elle s'inscrit à partir de la fin des années 2000 dans l'histoire d'un désengagement étatique vis-à-vis d'un espace périurbain à la croissance non maîtrisée. La mise en œuvre du programme régional d'aménagement et de maîtrise foncière de la vallée est ici détournée au profit d'élus locaux soumis à l'influence des coalitions de

²³⁴² Olivier Nay, Andy Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*. Economica, 2002.

²³⁴³ L'histoire de la construction du littoral témoigne d'ailleurs de l'élargissement de la notion : auparavant assimilé au rivage sous le régime de l'Ordonnance de la marine de 1681, le littoral a vu sa délimitation élargie suite aux dispositifs précités menant à l'adoption, à l'unanimité, de la Loi Littoral en 1986.

croissance de l'économie résidentielle locale. Fondées sur des échanges entre propriétaires fonciers, lotisseurs-constructeurs et commerçants, ces coalitions de croissance développent une économie résidentielle locale fondée sur les revenus des navetteurs. La puissance publique régionale accompagne ce mode de développement générateur de coûts d'équipements par la distribution de ressource foncière non bâtie affectée à des projets d'aménagement et d'équipement urbains. Cette politique distributive est contrôlée par des élus régionaux multi-positionnés qui consolident ainsi leur leadership par des pratiques de courtage départementalisées et désormais contractualisées afin d'élargir la logique de verrouillage de leur assise territoriale. Au total, cette politique s'efforce donc de satisfaire les orientations des coalitions de croissance de l'économie résidentielle par la distribution de ressource foncière à des élus municipaux largement soumis à leur influence. Elle participe ainsi à la confirmation du pouvoir notabiliaire et au renouvellement de ses pratiques d'intermédiation.

La troisième forme, celle du régime d'action foncière environnemental analysé dans la presqu'île de Saint-Tropez s'inscrit dans l'histoire d'un développement touristique générateur de spéculation foncière et immobilière. A partir de la fin des années 1960 de grands projets d'aménagement privés voient le jour portés par des coalitions de croissance agrégeant intérêts fonciers, immobiliers et commerçants afin de développer une économie résidentielle littorale reposant sur les revenus du tourisme. Influençant fortement les décisions des administrations et des élus locaux, cette coalition va se heurter à une action collective de riverains qui vont se professionnaliser dans la cause de la sauvegarde du littoral. Mobilisant un répertoire d'action judiciaire, cette coalition environnementale anti-croissance va nouer une alliance informelle avec des professionnels du droit et de la conservation du littoral qui vont mettre à leur disposition des ressources d'expertise afin de faire échec au projet immobilier. Dans cette configuration, la médiation du conservateur régional va s'avérer déterminante, notamment dans le bricolage de l'arrangement institutionnel qui va permettre *in fine* au Conservatoire d'acquiescer et de gérer l'espace naturel avec la coopération des opérateurs fonciers régionaux que sont l'EPF et la SAFER. Ce régime d'action environnemental, plus ouvert, plus instable et davantage pluraliste que les précédents, dessine les contours d'une action foncière qui renforce l'identité sociale des riverains et contribue à la politisation écologiste du problème foncier.

L'identification de ces régimes d'action foncière locaux fait ainsi apparaître la région comme un niveau privilégié de régulation politique c'est-à-dire comme un espace de production de règles d'action foncière élaborées selon des arrangements entre acteurs négociés et formalisés dans des normes ou des contrats²³⁴⁴. Cette procéduralisation de l'action publique est toutefois plurielle comme le rappelle Jacques Commaille : « caractérisées par leur complexité, la fragmentation et la fluidité, ces procédures prennent la forme d'un cumul d'ajustements et de compromis multiples, eux-mêmes comme résultant à la fois des contradictions, des tensions ou des conflits marquant toute action mais aussi d'un ensemble

²³⁴⁴ Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2^e éd., 2007, pp. 159 et suivantes.

d'arrangements, d'accords établis sous le régime de la négociation ou sur le mode de la médiation »²³⁴⁵. Ainsi, nous avons dégagé trois formes de production procédurale de règles territorialisées d'élaboration et de suivi des politiques foncières qualifiées ici de régimes d'action foncière locaux. Le régime d'action foncière environnemental repose sur l'organisation d'une scène d'action collective mettant en débat un projet immobilier et au-delà un mode de développement résidentiel littoral. Le régime d'action foncière néo-clientélaire repose sur des procédures contractuelles mettant en forme la redistribution notabiliaire de la ressource foncière afin d'accompagner le développement périurbain. Enfin la troisième forme procédurale est celle du régime d'action foncière dépolitisant structuré par une agence de régulation multiniveaux en charge de la coproduction et de l'application négociée de règles d'action foncière dans le secteur de l'habitat et du renouvellement urbain. Trois formes de procéduralisation de l'action foncière régionale se dégagent donc : régulation par l'action collective, par l'échange politique et par la dépolitisation agencifiée. La régionalisation foncière fabrique ainsi des formes intermédiaires de régulations politiques combinant niveau départemental, intercommunal et communal dans des agencements territorialisés qui nous rappelle que l'institutionnalisation de la région est à la croisée de trois grands processus²³⁴⁶, de mobilisations, d'interventions publiques et d'agencements institutionnels qui induisent une différenciation du rapport légitime aux institutions régionales.

²³⁴⁵ Voir sur la régulation politique : Jacques Commaille et Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », in Jacques Commaille, Jobert et Commaille Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, Coll. Droit et société, 1998, p. 14.

²³⁴⁶ Romain Pasquier, « La fabrique des espaces politiques régionaux : retour sur une France différenciée », *Métropolitiques*, 26/11/2012, [en ligne], consulté le 29/11/2012.

Le parti pris initial de la présente thèse sur la politique foncière régionale consistait à adopter une méthodologie monographique et sectorielle pour appréhender le processus de régionalisation en Provence-Alpes Côte d’Azur envisagé à travers une grille d’analyse méso-multi-niveaux. L’hypothèse qui sous tendait cette recherche était que cette action publique au-delà des compétences régionale, peu valorisée dans la hiérarchie régionale des domaines d’action publique, était cependant une focale d’analyse pertinente du changement institutionnel et des modes de régulations politiques produits par la régionalisation en raison de son ancienneté, de ses frontières floues et de son caractère partenarial.

Plutôt que de chercher à dégager un modèle explicatif général du pouvoir régional, l’ambition modeste de ce travail était d’étudier finement la genèse et l’institutionnalisation d’une politique régionale sur plus d’une quarantaine d’années, en étant attentif tant au niveau régional (méso) qu’aux processus d’interaction collective (multiniveaux) qu’elle cristallise. Inscrite classiquement dans le courant des analyses de sociologie des institutions et de la gouvernance multiniveaux, la thèse avait pour objectif de comprendre comment le changement institutionnel était donné à voir dans un secteur d’action publique régionale volontariste et contribuait ce faisant à produire des régulations politiques multiniveaux. L’examen du secteur foncier, relativement marginal dans l’institution régionale et aux effectifs resserrés, offrait sans doute d’autant moins de résistance au regard sociologique que nous avons bénéficié d’une posture ethnographique d’observation directe non participante et d’un accès privilégié aux sources archivistiques, ce qui nous a permis de mieux saisir la portée plus générale des évolutions. Au terme de cette recherche, tout en ouvrant quelques pistes qu’il s’agirait de prolonger, nous souhaitons principalement revenir sur deux conclusions qui se dégagent plus particulièrement et qui renvoient à deux niveaux d’analyse, à la croisée du secteur et des territoires.

1. L’action foncière à l’épreuve de catégorisations concurrentielles et sédimentées

Les travaux sur les politiques régionales nous invitent à saisir la régionalisation à travers une « focale sectorielle »²³⁴⁷, en partant de la division du travail public régional en secteurs. C’est cette sectorisation que ce travail de recherche questionne à partir d’une analyse de la genèse et de l’institutionnalisation des catégories d’action régionale. De ce point de vue, davantage qu’un secteur, l’action foncière régionale se présente comme un domaine d’action institutionnalisé dans des catégorisations concurrentielles et sédimentées, construites en interaction avec l’Etat, que ce soit

²³⁴⁷ Sylvain Barone, « Les régions saisies par leurs politiques », *Pouvoirs locaux*, n°94, III/2012, p. 4.

dans des relations de rivalité ou d'association. Deux types de catégorisation, politique et instrumentale, ont ainsi été successivement identifiés mobilisant des grandeurs de référence et stabilisant des consensus dans des configurations du travail public régional spécifique contribuant à des stratégies de leadership régional.

1.1. Une catégorisation politique : gagner du terrain contre l'Etat

La genèse de l'action foncière s'inscrit un processus de catégorisation politique de l'action foncière alternatif aux services du ministère de l'Équipement.

La promotion d'un nouveau modèle régional d'administration du foncier par les élites réformatrices de la régionalisation fonctionnelle dans un contexte d'explosion démographique et urbaine va cristalliser la mise à l'agenda de la politique foncière régionale à l'occasion de la mise en place de l'EPR en 1974. C'est cependant une solution alternative qui va s'imposer au sein de l'institution régionale à la faveur d'une conjoncture caractérisée par le développement touristique croissant du moyen et de l'arrière pays. Face aux projets de développements touristiques et d'aménagement du territoire, l'action foncière régionale s'impose alors comme un moyen pour les élites socialistes locales d'affirmer un engagement régionaliste sur le territoire et pour le territoire – « vivre et habiter au pays » – impliquant une relation personnelle à l'espace habité et mobilisant la terre comme grandeur identitaire et patrimoniale. Cette qualification politique est produite par une génération de jeunes militants de l'institution régionale socialisée aux idées autogestionnaires et post soixante huitardes de la deuxième gauche. Elle permet au président de la Région, Gaston Defferre, de bâtir un compromis historique avec les élus ruraux du massif alpin contre les élus niçois qui boycottent alors la jeune institution régionale.

Cette catégorisation politique institutionnalise ainsi un échange politique régional de type néo-clientélaire hybride mêlant des formes de leadership transactionnel et transformationnel. En effet, si elle renouvelle le style de légitimation notabiliaire en promouvant sur le terrain de nouveaux profils de techniciens diplômés mobilisant un répertoire de développement local, elle contribue également à stabiliser des consensus clientélares. La politique foncière régionale est alors une politique de guichet mobile distribuant dans un registre personnalisé de la ressource foncière dans le cadre des relations durables et asymétriques d'un courtage départementalisé. De ce point de vue, la Région est une machine politique alimentant une « pyramide de clientèles »²³⁴⁸ irriguées du noyau du patron régional à un entourage²³⁴⁹ élargi redistribuant à des clientèles locales de second ordre. Cette catégorisation fait ainsi de la régionalisation un espace de formation d'une nouvelle forme de clientélisme imbriqué avec une institution régionale alors peu bureaucratisée. A la tête de cette pyramide de clientèles, Gaston Defferre,

²³⁴⁸ Jean-François Medard « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, 26^e année, n°1, 1976, p. 125.

²³⁴⁹ Bailey distingue deux niveaux d'engagement dans la clientèle d'un patron : le noyau de fidèles loyaux lié par un engagement moral et l'entourage lié à celui-ci par un engagement instrumental. Voir : Frederik Bailey George, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

personnalité politique nationale alors en situation de repli stratégique, apparaît comme une figure de *boss* régional, qui recompose son leadership grâce au cumul du mandat régional et à une équipe de jeunes militants issus de lignées de leaders politiques locaux²³⁵⁰. Celle-ci constitue le noyau dur d'un entourage d'intermédiaires, « courtiers en développement »²³⁵¹, usant du registre de la proximité pour mobiliser des clientèles locales lors de commissions foncières itinérantes, rites d'institution mettant en scène la puissance de l'intermédiation régionale. Des rapports de clientèles sont établis via cet échange politique entre l'institution régionale et les pouvoirs ruraux, contribuant au développement urbain de territoires jusque là marqués par le poids du monde agricole. Cette intermédiation alimente un processus de notabilisation du régionalisme à partir des élections municipales de 1977. Ces intermédiaires abandonnent progressivement la lutte revendicative pour adopter une posture plus gestionnaire qui autonomise progressivement le dispositif. La catégorie est ainsi recomposée par cette gestion clientélaire dans un registre gestionnaire que reprennent à leur compte à partir de 1986 les conseillers régionaux frontistes dans un objectif convergent de carrière notabiliaire. L'institutionnalisation de cette catégorie fait donc de la ressource foncière une source de construction de loyautés politiques et de rétribution militante permettant la notabilisation et l'incorporation au jeu politique local.

Au total, cette action foncière contribue à institutionnaliser une division du travail public régional caractérisée par une porosité des positions politiques et administratives.. Cette configuration est en effet marquée par le pouvoir d'influence du président de la commission foncière²³⁵² qui joue un rôle important dans le suivi des dossiers, activité qu'il partage avec le cabinet du président, point nodal du travail régional. Outre cette régulation politique, celui-ci joue en effet un rôle de premier plan dans la conception des dispositifs fonciers et la mise en place d'une « stratégie d'auto-orchestration »²³⁵³ visant à faire la preuve de la capacité de la Région à faire exister, au-delà du secteur, un territoire régional, par la mise en plan de l'action régionale et l'animation de réseaux d'acteurs. Cette stratégie participe d'une « économie morale »²³⁵⁴ des rapports politiques entre la Région et « ses pays » dans laquelle les techniciens de l'action foncière apparaissent comme les héros fragiles du développement local cultivant un lien personnel avec le territoire. Coincés entre le duo cabinet-président de commission, les militants institutionnels du service foncier disposent au final de peu de marges dans l'institution régionale, position

²³⁵⁰ Ce qui n'est pas sans rappeler le modèle du « big man » des sociétés lignagères mélanésiennes. Voir : Marshall David Sahlins « Poor man, richman, big man, chief : political types in Melanesia and Polynesia », *Comparatives Studies in Society and History*, vol.V, n°3, 1963, pp. 285-303.

²³⁵¹ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n°63, 1996

²³⁵² D'autant plus important dans la configuration de majorité relative issue des élections de 1986.

²³⁵³ Christian Le Bart, « Le leadership et territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *Le leadership et le territoire*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, 2003.

²³⁵⁴ Une « économie morale » est une organisation morale des rapports politique entre dirigeants et dirigés, lesquels deviennent dès lors des liens fondés sur des notions partagées de justice et évalués en fonction de ces dernières. Patrons et clients peuvent ainsi être vus dans cette perspective comme faisant partie d'une seule et même configuration normative. Voir : Edward Palmer Thomson « The moral economy reviewed », *Customs in Common*, The Merlin Press, Londres, 1993.

qui les contraint en externe à occuper le terrain et en interne à s'autonomiser progressivement autour d'un rôle d'instructeur de dossiers de subventions.

1.2. Une catégorisation instrumentale : une décentralisation qui étatisé

Une seconde catégorisation émerge à la faveur de l'alternance de 1998 : issue de la contractualisation Etat-Région, elle permet la mise en forme d'une nouvelle catégorie instrumentale qui vient se superposer à la précédente.

Cette catégorisation est portée par des hauts fonctionnaires de l'Etat et de la Région dans le contexte de mise à l'agenda des problèmes de renouvellement urbain et de mixité sociale. L'action foncière régionale s'élabore alors comme un moyen de produire du logement social en milieu urbain dense dans une conjoncture spéculative croissante, cristallisant les relations d'« associés-rivaux »²³⁵⁵ qu'entretiennent Départements et Région depuis la décentralisation. Elle redéfinit les modalités de cadrage du problème mobilisant le foncier comme un support d'urbanisation, faisant appel à la grandeur technicienne des élites professionnalisées qui la constitue. Elle s'interprète ainsi comme une nouvelle forme « d'étatisation »²³⁵⁶ au-delà des compétences régionales, c'est-à-dire d'élaboration de formes juridiques, de construction de frontières, d'invention de procédures de décision et d'intériorisation de normes, qui constitue la catégorie foncière à travers son instrumentation.

Cette mise en forme savante et bureaucratique institutionnalise une décentralisation qui étatisé en milieu urbain. L'investissement de nouvelles élites réformatrices dans le gouvernement régional à la faveur de l'alternance de 1998 va en effet profondément modifié les modes de faire de l'action foncière régionale désormais engagée dans un processus d'apprentissage collectif d'une nouvelle action publique multiniveaux promue et légitimée par des normes expertes. Cette instrumentation bureaucratique et savante recoupe un savoir de gouvernement, les études foncières, et un design institutionnel spécifique, l'agencification, sous la forme d'un Etablissement Public Foncier. L'expertise militante des études foncières s'institutionnalise alors progressivement à travers la systématisation d'un dispositif d'action publique, le diagnostic foncier. La fabrique de ce nouveau savoir de gouvernement contribue à naturaliser une catégorie d'action aux frontières controversées, élargissant d'autant les prérogatives des techniciens. De la même manière, le design institutionnel de l'agence, principe d'organisation administrative décentralisée et spécialisée²³⁵⁷, bureaucratise l'action foncière à la marge des institutions locales. Cette agence de régulation multiniveaux confère à ses dirigeants un pouvoir politique de régulateur d'interfaces multiples produisant une « régulation

²³⁵⁵ Albert Mabileau, *Le Système local*, Paris, L'Harmattan, 2003.

²³⁵⁶ Au sens de Michel Offerlé : Michel Offerlé, « Etatisations », *op.cit.*

²³⁵⁷ Chevallier, Jacques, « Agencification et gouvernance », in, *Les agences, une nouvelle gestion publique*, Rapport du Conseil d'Etat, Etude annuelle, 2012.

conjointe »²³⁵⁸ particulièrement adaptée à l'irréversibilité de cette action foncière contractuelle à l'horizon pluriannuel et aux ressources fiscalisées. A la faveur cette nouvelle configuration, des alliances se scellent avec les fonctionnaires régionaux autrefois marginalisés qui mobilisent un registre d'action néo-expert en y puisant des ressources d'autonomisation et de légitimation. Au total, une nouvelle grammaire consensuelle de la gouvernance se formalise, stabilisant les pratiques et les représentations d'une communauté régionale d'expertise et de pratiques.

Au total, cette catégorisation recompose les relations entre politique et administration au bénéfice de cette dernière, l'action foncière pouvant désormais être analysée comme un « objet politique confisqué »²³⁵⁹, De fait, cette instrumentation savante et bureaucratique, assortie de divers arrangements institutionnels, alimente une technicisation et des ajustements relationnels récurrents qui professionnalisent le travail public régional. Elle s'inscrit dans une configuration marquée par un net renforcement de l'élite dirigeante et professionnalisée de l'EPF qui revendique la maîtrise du domaine foncier sur la base d'un processus de mobilisation d'un nouveau savoir. Cette technocratisation²³⁶⁰ accompagne un renforcement de l'exécutif régional à travers la figure du vice-président. La présidence de l'EPF devient pour les élus régionaux un trophée inscrit dans l'horizon d'action stratégique du leadership régional. Toutefois, l'économie morale de la gouvernance territoriale dans laquelle s'insèrent les rapports politiques entre la Région et l'EPF interdit toute publicisation de cette conduite régionale, prescrivant des liens informels au couple vice-président/directeur général de l'EPF. Ainsi, cette catégorie instrumentale revêt la forme d'une politique confisquée, contraignant le leadership régional à une « stratégie d'auto-imputation »²³⁶¹ c'est-à-dire à s'impliquer dans une agence à qui il externalise le contrôle réel de l'action foncière en échange des profits politiques et symboliques des opérations engagées en matière de renouvellement urbain et de mixité sociale.

Loin d'apparaître comme une sectorisation continue, le processus de catégorisation de l'action foncière régionale apparaît donc concurrentiel et sédimenté. Par ailleurs, bien que cette qualification

²³⁵⁸ Notion forgée par Catherine Paradeise, la « régulation conjointe » est un type de régulation sociale par la base qui nous semble particulièrement bien adaptée au jeu triangulaire de la régulation régionale agencifiée que nous avons identifié avec l'EPF. Elle la présente en effet comme « *l'un des horizons possibles du pilotage institutionnel dans ces organisations mal construites pour équilibrer régulations de contrôle et régulation autonomes : l'offre de régulation conjointe exprime le souci de faire société en construisant un système d'action qui favorise la production et/ou l'appropriation de règles communes aux diverses composantes de l'organisation, qui articule les productions endogènes de normes par chaque acteurs collectif avec un ensemble de super-règles co-construites et assumées par l'ensemble des acteurs, au service d'une visée consentie par tous* ». Catherine Paradeise, « 2. La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in Gilbert de Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », 2003, pp. 41-49.

²³⁵⁹ Nous reprenons ici la formule de Fabien Desage et David Gueranger : Fabien Desage David et Gueranger, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

²³⁶⁰ Voir Bruno Jobert, « Introduction », Vincent Dubois, Delphine Dulong (dir) ; *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique* ; Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, pp. 131-135.

²³⁶¹ Christian Le Bart, « Le leadership et territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir), *op.cit.*

s'impose, ces ordres institutionnels sont transgressés par une politisation écologiste qui parvient, selon les configurations, à mettre en échec des programmes d'aménagement comme à Pourrières ou dans la baie de Cavalaire. C'est pourquoi, il est nécessaire d'appréhender plus finement ces mobilisations à travers une analyse en termes de régimes d'action foncière qui met cette institutionnalisation à l'épreuve des configurations territoriales.

2. Des cadres d'intermédiation multiples : les régimes d'action foncière multi-niveaux

Les grilles d'analyse du pouvoir régional en termes de mobilisations considèrent généralement celles-ci à travers des modèles régionaux d'action collective appréhendés à travers la notion d'échange politique territorial ou de capacité politique, qui tendent à uniformiser les styles d'action publique régionaux. C'est cette perspective qu'interroge notre travail de thèse en mettant en évidence des types de régimes d'action multiniveaux. Plutôt que de raisonner en termes de modèle régional, un des principaux résultats de la thèse a été d'identifier une pluralité de régimes d'action foncière reposant sur l'institutionnalisation d'arènes de négociation multiniveaux, plus ou moins ouvertes et hiérarchisées, stabilisant des intermédiations régionales d'intérêts multiples.

2.1. Des formes variées d'arènes et de coordination multi-niveaux

Dans cette perspective la régionalisation foncière se présente comme un cadre procédural de régulation politique institutionnalisant des arènes de négociation multiniveaux plus ou moins ouvertes et hiérarchisées dans lesquelles se jouent des apprentissages collectifs.

En premier lieu, ces arènes peuvent être différenciées tout au long des processus de négociation, selon qu'elles sont relativement ouvertes à une pluralité d'acteurs ou fermées autour d'un petit nombre. La première forme correspond au régime d'action foncière environnementale : pluraliste et instable, il est structuré autour des règles de la loi littorale qui rendent possible la mise en débat de l'urbanisation et du mode de développement résidentiel par une action collective de riverains attachés à la défense de la qualité de vie dans la baie de Cavalaire. La seconde configuration, le régime d'action foncière néo-clientélaire, est un type hybride : si elle repose certes sur des procédures contractuelles autorisant une expertise savante, elle met surtout en forme une redistribution notabiliaire de la ressource foncière contrôlée par des élus régionaux multi-positionnés dans un objectif d'aménagement et d'équipement urbain du Val de Durance. La troisième forme, le régime d'action foncière dépolitisant, est un cadre de négociation avec des acteurs privés en faveur de projets d'habitat et de renouvellement urbain structuré par la contractualisation entre l'Etablissement Public Foncier PACA et la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis qui stabilise un processus d'apprentissage dans un cadre fermé et restreint, limité aux professionnels et à quelques élus urbains multipositionnés.

Cette différenciation des régimes d'action foncière peut être complétée en second lieu par une analyse multiniveaux en fonction de degré plus ou moins hiérarchisé de coordination entre acteurs. Suivant les perspectives de l'institutionnalisme centré sur les acteurs²³⁶², ces régimes d'action foncière peuvent ainsi être rattachés à trois modes de coordination multiniveaux de l'action foncière. Le régime dépolitisant de l'agencification apparaît tout d'abord comme la forme d'action foncière multiniveaux la plus intégrée, interdisant toute forme de retrait, et reposant sur un « système de négociation forcée » : si les acteurs perdent la possibilité d'une action autonome, ils sont cependant assurés que les décisions ne seront pas prises sans leur accord, ce qui rapproche cette coordination d'une concertation. Le régime néo-clientélaire dessine en revanche un système de coordination plus souple, basée sur une pyramide de clientèles²³⁶³. Cette structure est basée sur des liens plus ou moins étroits entre patrons et clients, le nombre important de clients limitant toutefois les relations personnelles et durables à l'échelle régionale. Il faut donc envisager cette coordination comme un chaînage clientélaire à plusieurs niveaux, l'entourage élargi des super-patrons régionaux ayant eux-mêmes leur clientèle qui les constituent à leurs tours en patrons locaux. Ce régime néo-clientélaire est donc une forme de coordination multiniveaux fondée sur la négociation bilatérale entre acteurs limité dans son objet, proche de la gouvernance des marchés captifs. Enfin, le régime environnemental est le moins hiérarchisé, étant limité à l'adaptation mutuelle. Les coalitions d'acteurs sont en concurrence et agissent sans concertation, agissant pour la promotion de leurs intérêts respectifs. La coordination résulte seulement de l'interdépendance des acteurs qui s'efforce d'anticiper les coups de leurs partenaires ou adversaires, en bricolant des alliances adhocratiques entre niveaux d'action. Cette grille de lecture ne doit pas cependant induire en erreur : si les processus de coordination multiniveaux en milieu urbain sont plus hiérarchisés, c'est qu'ils constituent un mode de gestion adapté à un univers institutionnel turbulent caractérisé par des relations d'associés-rivaux entre Région et Départements. A l'inverse, la plus grande souplesse des pyramides clientélares coïncide avec des situations politiques où l'appartenance à la Région est beaucoup moins discutée²³⁶⁴.

Au total, ces types de régimes dessinent trois structures relationnelles autorisant des processus d'apprentissage du changement plus ou moins transactionnels et collectifs mettant en relation les acteurs avec l'institutionnalisation régionale. Ainsi, en s'inspirant des travaux d'Eric Verdier²³⁶⁵, ce degré d'ouverture et de hiérarchisation permet de caractériser des types d'interaction entre règles, instruments et acteurs, correspondant à des figures de régimes d'action multiniveaux. Selon cette gradation, la régionalisation foncière apparaît facilitatrice dans le premier type, c'est-à-dire rendant l'action collective possible, régulatrice dans le second type, en permettant un courtage classique de ressources et enfin

²³⁶² Renate Mayntz et Fritz Scharpf, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », in *Politix*. Vol.XIV, n°55, 3^e trimestre, 2001.

²³⁶³ Jean-François Medard, *op.cit.*, p. 125.

²³⁶⁴ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, n°4, 1996, p. 622.

²³⁶⁵ Eric Verdier, « L'action collective territoriale face aux risques du travail : quelles 'futurités communes' ? », *Revue Interventions économiques* [en ligne], 42/2010, mis en ligne le 1 déc. 2010, consulté le 1 nov. 2012.

entrepreneuse dans le troisième type, ordonnant des finalités d'action publique autour du renouvellement urbain et de la mixité sociale.

2.2. Des intermédiations régionales d'intérêts multiples

Ces processus d'apprentissage stabilisent des intermédiations régionales d'intérêts multiples au cœur desquels se trouvent des figures types de médiateurs déclinant des styles d'action publique régionaux déterminés par leur trajectoire.

L'on a identifié dans notre travail de thèse trois figures d'intermédiaires régionaux caractérisés par des trajectoires, des prescriptions de rôles et des styles de légitimation différents : le technotable, le technocrate et la figure hybride du militant expert. Généralement issue d'une génération militante post-soixante-huitarde socialisée aux idées autogestionnaires, le technotable se présente comme un technicien à haut niveau de diplôme mobilisant un répertoire de développement local caractérisé par la proximité. Ses ressources relationnelles couplées à une bonne maîtrise des ressources d'expertise le qualifie pour l'éligibilité en milieu rural ce qui en fait une nouvelle figure du pouvoir notabiliaire liée à l'action foncière régionale. Le technocrate de l'action foncière régionale émerge plus tardivement : appartenant à un grand corps de l'Etat, celui des Ingénieurs des Ponts et Chaussées²³⁶⁶, il s'est converti à la nouvelle action publique contractuelle promue et légitimée par des normes expertes, et s'incorpore à l'agencification. Pilote de négociations multiniveaux, il est également détenteur d'un savoir de gouvernement, l'expertise du diagnostic foncier, qui le constitue en élite professionnalisée revendiquant la maîtrise du domaine foncier. Enfin, au croisement entre ces deux figures, l'on a retrouvé la figure hybride du militant expert. Généralement issu de la même génération militante que le technotable, il s'en distingue cependant par son rôle d'« entrepreneurs de morale »²³⁶⁷ disqualifiant l'intermédiation notabiliaire au profit d'un répertoire d'action collective valorisant l'expertise qui les professionnalisent. Entrepreneur de causes écologiste ou sociale, il occupe généralement un positionnement de cadre intermédiaire dans les institutions régionales. Il apparaît ainsi comme un idéaltype de « marginal sécant » : marginal par rapport aux institutions régionales et sécant par sa mobilisation qui le met en relation avec d'autres univers sociaux, constituant ainsi une figure privilégiée de l'intermédiation régionale.

De fait, chaque régime d'action foncière cristallise des médiations avec des groupes d'intérêts auxquels il alloue de manière différenciée de la ressource foncière. Nous avons ainsi identifié dans ce travail pour chacun des trois régimes des groupes d'intérêts spécifiques : aménageurs-constructeurs du renouvellement urbain, coalitions de croissance du périurbain et coalitions environnementale du littoral. Ainsi dans le régime dépolitisant, les technocrates de l'action foncière sont au cœur des processus

²³⁶⁶ De manière plus subsidiaire, celui des urbanistes de l'Etat.

²³⁶⁷ Howard Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1985.

transactionnels mis en forme *via* des procédures contractuelles multiniveaux qui offrent un cadre de négociation avec des aménageurs-constructeurs privés et publics, parties prenantes à des projets d'habitat et de renouvellement urbain. A l'inverse, dans le régime néo-clientélaire, l'intermédiation des technotables bénéficie à des clientèles locales constituées de coalitions de croissance de l'économie résidentielle fondées sur des échanges entre propriétaires fonciers, lotisseurs-constructeurs et commerçants, et développant une économie résidentielle locale fondée sur les revenus des navetteurs. Enfin, le régime environnemental est caractérisé par la médiation d'un militant expert écologiste au bénéfice d'une coalition anti-croissance rassemblant sous un mode informel professionnel du droit et de la conservation des sites et propriétaires résidentiels, cristallisant l'identité sociale de ces derniers.

Au total, à travers ces différents régimes, la régionalisation apparaît comme un espace de notabilisation, de professionnalisation et de mobilisation de nouvelles élites locales, contribuant à structurer des intérêts fonciers organisés dans des coalitions d'acteurs multiples.

3. Des pistes à explorer

Ces réflexions finales sur les processus de catégorisation et les régimes d'action multiniveaux invitent à entrevoir de nouvelles pistes de recherche sur la régionalisation que la présente thèse a fait émerger.

A cet égard, alors que nous avons borné notre champ d'analyse à la région PACA, il nous semblerait intéressant en premier lieu de réaliser une enquête comparative pour tester l'hypothèse d'une régionalisation de l'action foncière au niveau national. Cette comparaison permettrait de préciser les modalités d'institutionnalisation des régimes d'action foncière multiniveaux en questionnant le postulat d'une convergence des politiques foncières régionales à travers le processus d'étatisation identifié plus haut. La multiplication d'EPF régionaux ayant pour objectif prioritaire de produire du foncier pour le logement social et l'institutionnalisation récente d'un groupe de travail thématique consacré au foncier à l'ARF, tend en effet à accréditer l'hypothèse d'un processus d'articulation entre différents niveaux opéré à l'échelle nationale. Suivant les préconisations de Patrick Hassenteufel, il s'agirait dans cette perspective d'appliquer les outils d'analyses sociologiques du comparatisme afin de réaliser une sociologie des *policy transfer* régionaux identifiant les « acteurs exportateurs et/ou importateurs en interaction à des niveaux multiples » et intégrant « la dynamique temporelle des transferts et des traductions qui s'inscrivent, plus généralement, dans des processus d'apprentissage, instrumentaux, stratégiques et cognitifs »²³⁶⁸. Cette comparaison permettrait de confronter les modalités du « gouvernement à

2368 Hassenteufel Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 131.

distance » proposées par Renaud Epstein²³⁶⁹ avec cette nouvelle forme d'étatisation véhiculée par la régionalisation foncière et ainsi de mieux mesurer l'impact différencié des réformes néo-managériales sur la décentralisation en fonction des configurations d'interactions, de traduction et d'hybridation.

En second lieu, une autre piste de recherche prometteuse consisterait à poursuivre l'analyse des modes d'intermédiation régionaux en élargissant la focale d'analyse à d'autres secteurs d'action publique régionaux. Il s'agirait de compléter les résultats du programme de recherche PRELAT²³⁷⁰ sur le travail politique régional en l'enrichissant d'une analyse des différents registres d'action des élus régionaux dans leur activité d'intermédiation locale. Deux formes de médiation, clientéliste et experte, serait plus spécifiquement investiguées. Il s'agirait, d'une part, de creuser le postulat de la Région comme machine politique alimentant des clientèles de notables locaux, contribuant à élargir et à recomposer les formes clientélares, grâce à l'importance des dispositifs régionaux de subventions. D'autre part, et en contrepoint, l'on s'efforcerait de montrer également combien cette intermédiation est concurrencée par une autre, de type experte, mobilisée par des élus et des techniciens aux profils militants. Ce travail permettrait ainsi de mieux cerner l'économie générale des ressources clientélares enchevêtrées dans des logiques multiniveaux de cumul de mandats et sa mise en cause partielle par une instrumentation experte.

En troisième lieu, il serait fructueux d'analyser les relations Région-Agglomérations à l'épreuve des réformes territoriales en cours. L'on a pu constater en effet combien la contractualisation avait fait émerger un couple Région-Agglomération dans le domaine des politiques foncières. Au-delà de cette configuration, il faudrait poursuivre cette analyse à d'autres configurations sectorielles et territoriales, au prisme des réformes en cours et des élections régionales à venir. Si ce chantier de recherche ouvre davantage de perspectives d'analyse de moyen terme, l'on pourrait toutefois s'intéresser à court terme aux négociations multiniveaux qui vont se mettre en place au sein des conférences territoriales de l'action publique prévues par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. Destinées à être des lieux de mise en forme de conventions territoriales d'exercice concertée, ces instances visent à faire émerger de nouvelles relations contractuelles sur des champs d'intervention concurrentiels pour lesquelles le principe de spécialisation n'a *de facto* rien réglé, compte tenu de l'éclatement des compétences. Il serait dès lors intéressant d'étudier les modes d'arrangements entre des Régions à taille recomposée et des Agglomérations au statut

2369 Renaud Epstein, *op. cit.*

2370 Projet de recherche financé par l'ANR, voir *supra*.

métropolitain désormais reconnu. Cette recombinaison institutionnelle riche en coordination, mais aussi en concurrence, va sans doute mettre à l'épreuve ce couple d'« associés-rivaux » à l'heure où l'avenir de leur tiers-opposant, le Département, est incertain en milieu urbain. S'il n'est pas sûr que ces réagencements soient d'une radicale nouveauté, il reste à savoir dans quelle mesure il s'agit d'une réactualisation de relations plus anciennes ou bien d'une évolution plus profonde dessinant une nouvelle hiérarchie des mandats et des relations institutionnelles. Ce sont ces arrangements institutionnels qu'il conviendrait d'analyser au croisement d'une sociologie politique et d'une sociologie de l'action publique.

En d'autres termes, explorer ces diverses pistes relatives aux modes de régionalisation foncière, en étant attentif aux jeux d'échelle, permettrait de saisir les modes de recomposition du gouvernement régional tout en prenant au sérieux la nécessité de penser l'action publique dans sa dimension multiniveaux.

1. / Ouvrages, mémoires, thèses et rapports scientifiques (par ordre alphabétique)

- ABBOTT Andrew, *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- ABELES Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- ABELES, Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Armand Colin, 1990.
- AGULHON Maurice, *La République au village*, Plon, Paris, 1970.
- AGULHON Maurice, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.
- ALBARELLO Luc, *Apprendre à chercher, l'acteur social et la recherche scientifique*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 3^e édition, 2007.
- ALDRIN Philippe, *Monographie sur la carrière politique de Monsieur Louis Philibert : un parcours original en politique (1947-1993)*, Maîtrise d'histoire contemporaine sous la direction de Philippe Mioche, Université Aix-Marseille, 1993.
- AMPHOUX Nicole, *Mutations foncières et changements de la représentation dans les communes de l'est varois*. Thèse de troisième cycle d'Aménagement urbain, Aix-en-Provence, 1980.
- AUST Jérôme, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, 2004.
- AVELINE Natacha, *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation, nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, HDR en Economie, Université Lyon 2, 2005.
- BAILEY, Frederik George, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.
- BURNS James MacGregor, *Leadership*, Harper and Row, New York, 1979.
- BALME Richard (dir), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, Octobre 1996.
- BARONE Sylvain, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montpellier 1, 2008.
- BARONE Sylvain (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.
- BARTHES, Roland, *Mythologies*, Paris, Seuil, 1957.
- BAUER Gérard, Roux, Jean-Michel, *La Rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Le Seuil, 1976.
- BAYER Emile, *Pouvoir municipal et espace populaire, Vienne, 1848-1934*, Thèse de doctorat de troisième cycle en Urbanisme et en Aménagement, Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris-Val de Marne, 1980.
- BERARD Yann, CRESPIEN Renaud, *Aux Frontières de l'expertise dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 278 pages.
- BECKER Howard, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1985.
- BECKER Howard, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, Collection Grands repères, édition française, 2002.
- BERTHET Thierry, *Les Régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris, 1999.
- BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
- BILAND Emilie, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2012.

BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 496 pages.

BORNAD Elvire, MESPOULET Martine, VERDIER Eric, *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*. Karthala, Science Po Aix, 2011.

BOULAY Guilhem, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille Aix-en-Provence (1990-2010)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Provence Aix-Marseille 2011

BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Editions de Minuit, Paris, 1980

BOURDIEU Pierre, *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 1984

BOURRICAUD, François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961.

BOURILLON Florence, VIVIER Nadine (dir), *La mesure cadastrale, Estimer la valeur du foncier*, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

BOYER Marc, *L'hiver dans le Midi. L'Invention de la Côte d'Azur, L'Invention de la Côte d'Azur XVIII^e-XXI^e siècle*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2002.

BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric (dir), *Le clientélisme politiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

BROMBERGER Christian, RAVIS-GIORDANI Georges, *Le Deuxième phylloxéra? Facteurs, modalités et conséquences des migrations de loisirs dans la région PACA*, Service Régional de l'Équipement, Aix-en-Provence, 1977.

BROSSARD Thierry, CAVAILHES Jean, HILAL Mohamed, JOLY Daniel, TOURNEUX François-Pierre, TRITZ Céline, WAVRESKY Pierre, *Analyse géographique et évaluation économique des paysages périurbains*, Dijon, Besançon, INRA-CESAER, CNRS-Théma, rapport de recherche, 2005.

BUHOT Clothilde, *Marché du logement et division sociale de l'espace. L'exemple des îles du Ponant*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Brest, 2006.

BUHOT Clothilde, *Démythifier le foncier-Etat des lieux de la recherche*, Association des Etudes Foncières, Avril 2012.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris, 2001.

CADIOU, Stéphane, *Le Pouvoir local*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

CHALARD Laurent, *Les Métropoles régionales*, Collection Travaux n°5, La Documentation française, 2007, 300 pages.

CADORET Anne 2006. *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université Paul Valéry, Montpellier III, 586 p., 2006.

CASANOVA Laure, *Les dynamiques du foncier à bâtir comme marqueurs du devenir des territoires de Provence intérieure, littorale et préalpine. Eléments de prospective spatiaux pour l'action territoriale*, Thèse de doctorat en géographie, Université d'Avignon. 2011.

CASTELLS Manuel et GODART Francis, *Monopolville*, Mouton, Paris/La Haye, 1974.

CATTILA Michel, *Le Travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007.

CHABERT Pierre, *Les Cercles, une sociabilité en Provence*, Aix en Provence, Publication de l'Université de Provence, 2006, 280 pages.

CHAMPAGNE Eric, *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines. Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore*. Montréal, INRS. Thèse de doctorat en études urbaines, 2002.

COMBY Joseph, RENARD Vincent, *Les politiques foncières, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 1996.

COULOMB Pierre, NALLET Henri, *Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle*, Paris, INRA-CORDES, 1980.

CRESPY Cécile, *Une action publique hybride. Permanence et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur (1982-2004)*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Aix-Marseille 1, 2006.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

DALIGAUX Jacques, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 1999.

DANET Antoine, *Le SCOT, un nouvel instrument pour quelle action publique ? Essai d'analyse sociologique du SCOT de la région de Strasbourg*, Mémoire d'IEP Strasbourg, 4^e année sous la direction de Marine de Lassalle, juin 2010.

DAVEZIE Laurent, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris, Seuil-La République des idées, 2008.

DELATTRE Laurence, *Analyse des déterminants des choix de préservation des espaces agricoles et naturels dans les politiques locales d'urbanisme*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Aix-Marseille Université, juin 2013.

DE LEUSSE Christian, *Les grands acteurs fonciers et immobiliers en région PACA*, Thèse de doctorat en urbanisme, Aix-en-Provence, Institut d'Aménagement Régional, 1981.

DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (dir), *Analyser le travail politique, les mondes du travail politique, les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, Collection Res Publica, 2014.

DESAGE Fabien, GUERANGER David, *La Politique confisquée-Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

DESROSIERES Alain, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

DEZE, Alexandre, *Le Front National à la conquête du pouvoir ?*, Armand Colin, Paris, 2012.

DOGAN Mattéi, PELASSY Dominique, *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982.

DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2009.

DUBOIS Vincent, DULONG Delphine (dir), *La Question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

DUBOIS Vincent, *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Belin, 1999.

DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, « Logiques Politiques », 1997, 295 pages.

DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, « Repères », 2012, p. 49.

DUPONT Josselin, *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat de Géographie, Rennes 2, novembre 2014.

DUVILLARD Sylvie, *De l'appropriation foncières à la ville territoire: les processus de territorialisation par la propriété foncière dans deux petites villes des montagnes méditerranéennes (Nyons – Sud Drôme et Aubenas – Sud Ardèche)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Grenoble 1, 2001.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001, 261 pages.

EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, collection Gouvernances, Paris, 2013.

EVANS-PRITCHARD EE, 1948, *The Divine Kingship of the Shilluk*, in *Essays in Social Anthropology*, Londres, 1962.

ELIAS Norbert, *La Société de cour*, Flammarion, 1985.

ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, 1992.

ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, [1969].

FARGE Arlette, *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil, 1989.

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007.

FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, Paris, Fayard, 1992.

FENNO Richard, *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown and company, 1978.

FIORINA Morris, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press, 1977.

FOUCAULT Michel, *Sécurité, Territoire, Population* (1978), Paris, Gallimard, 2004.

GABRIELLE Isabelle, *Les problèmes fonciers et immobiliers dans la vallée de la Durance, leur évolution avec la progression de l'autoroute*, Mémoire de Maîtrise sous la direction de Maurice Wolkowitsch, Université d'Aix-Marseille II, Institut de géographie, 1985-1986.

GARRAUD Philippe, *Le Chômage et l'Action publique. Le bricolage institutionnalisé*, Paris L'Harmattan, 2000.

GARCIA Marie-Carmen et GENIEYS William *L'Invention du pays cathare. Essai sur la constitution d'un territoire imaginé*, L'Harmattan, 2005

GAUDIN Jean-Pierre, *La négociation des politiques contractuelles* (dir), Paris, L'Harmattan, 1996

GAUDIN Jean-Pierre, *Les Nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1997, 2^e édition.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Science po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 2002.

GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2^e éd., 2007.

GAUDIN Jean-Pierre, *La Démocratie participative*, coll. 128, Armand Colin, Paris, 2007.

GEORGE Henri, *Progress and poverty* (1879), Paris, Alcan, 1925.

GILBERT, Claude (dir), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 2003.

GRAVIER Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

GREMION Pierre, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GOFFMAN Erving, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Edition de Minuit, 1973.

GOFFMAN Erving, *L'arrangement des sexes*, La Dispute, Paris, 2002.

GOMBIN Joël, MAYANCE Pierre (dir), *Droit(es) aux urnes en Région PACA ! L'élection présidentielle de 2007 en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers Politiques », 2009.

GOURGES Guillaume, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Grenoble, 2010.

GRAMSCI Antonio, « Les Intellectuels et l'organisation de la culture », in *Gramsci dans le texte* (textes choisis), Paris, Editions Sociales, 1977.

GRAWITZ Madeleine, *Méthode des sciences sociales*, Dalloz, Précis Dalloz, Paris, 1990.

GUERINGER Alain, *Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate : contribution aux objectifs de gestion de l'espace*, Thèse en doctorat de géographie, Université de Clermont-Ferrand, 2000.

GUIGOU Jean-Louis, *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 1982.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES, Patrick (dir), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014.

HANNART Benoit, *Gaston Defferre, de l'émancipation des colonies à l'émancipation des collectivités territoriales*, Thèse de doctorat en droit public, Aix-Marseille Université, 2015.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, 2009

HOOGE Liesbet (dir), *Cohesion and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

HOOGE Liesbet, MARKS Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Laham, Rowan and Littlefield, 2001.

HOOD Christopher, *The Tools of Government in the Digital Age*, Chatham (N.J.), Chatham House Publishers, 2007.

JAMOUS Haroun, *Contribution à une sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Copédith, 1968.

JEANNOT Gilles, *Les Métiers flous. Travail et action publique*, Octares, septembre 2005.

JOBERT Bruno, *Le Tournant néolibéral en Europe*, Paris, Harmattan 1994,

JULIEN Christian, *Les Politiques régionales de formation professionnelle continue*, L'Harmattan, Paris, 1998.

KEATING Michael, *Comparative urban politics Power and the city in the United States Canada Britain and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.

KEATING Michael, LOUGHLIN John, DESCHOUWER Kris, *The New Regionalism in Europe : A comparative study of eight regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

KRUGMAN Paul, *Géography and Trade*, Gaston Eyskens Lecture Series, 1991.

KUBLER Daniel, *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques politiques », Paris, 2000.

LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de Sciences Po, 1992

LAFERTE Gilles, *Folklore savant et folklore commercial : reconstruire la qualité des vins de Bourgogne. Une sociologie économique de l'image régionale dans l'entre-deux guerres*, Thèse de sociologie, Paris, EHESS, 2002.

LAGROYE, Jacques, FRANÇOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Manuel de sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 2012.

LAGROYE Jacques, (dir) *La politisation*, Paris, Belin, « Socio-histoires », 2003.

LASCOUMES Pierre et LE GALES, Patrick (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences po, Paris, 2005.

LASCOUMES Pierre, *L'Eco pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

LASCOUMES Pierre, *Corruptions*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.

LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Que sais-je ?, PUF, 2012.

LATOUR Bruno, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, Paris, 2002

LEBORGNE, Mathieu, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction d'un sentiment d'appartenance territoriale : le cas du Parc national Régional du Verdon*. Thèse de doctorat en Sciences Sociales de l'EHESS, 2006, 584 pages.

LE GALES Patrick, TATCHER Mark (dir), *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris, 1995.

LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian (dir), *Les paradoxes des régions en Europe*, La découverte, collection Recherches, 1997.

LE GALL Laurent OFFERLE Michel et PLOUX Frans (dir), *La Politique sans en avoir l'air*, PUR, Rennes, collection Histoires, 2012.

LE LIDEC Patrick, *Décentralisation, financement et transfert d'impopularité*, in BEZES P. et SINE Alexandre, *Gouverner par les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

LE LIDEC Patrick, *Les maires dans la République*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2001.

LE ROYEtiienne, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriations foncières*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2011.

LIPIETZ Alain, *Le Tribut foncier urbain*, Paris, F. Maspéro, 1974.

LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LIVET René, *Habitat rural et structures agraires en Basse Provence*, Ophrys, Aix, 1962.

LOGAN John, MOLOTCH Harvey, *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley University of California Press 1987.

LOWI Theodore, *The End of Liberalism : Ideology, Policy and the crisis of Public Authority*, New York Yorktown, 1969.

LUHMANN Niklas, *The différenciation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.

MABILEAU Albert, *Le Système local*, Paris, L'Harmattan, 2003.

MAISETTI Nicolas, *Opération culturelle et pouvoirs urbains-Instrumentalisation économique de la culture et luttes autour de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013*, L'Harmattan, Questions contemporaines-Série Question urbaines, Paris, 2014.

MAHONNEY James, RUESCHENMEYER Dietrich, *Comparative Political Historical Analysis : Achievement and Agendas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

MARIN Bernd (dir.), *Generalized Political Exchange*, Francfurt-am-Main/Boulder (Col.), Campus Verlag/Westview Press, 1990.

MARTINELLI Bruno, *Une Communauté rurale de Provence face au changement*, Editions du CNRS, 1983.

MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, Paris, 1996.

MAYHEW David, *Congress: the Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

MAZEAUD Alice, *La fabrique de l'alternance : la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de La Rochelle, 2010.

McEWEN Nicolas, MORENO Luis (dir.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres, Routledge, 2005.

MERIAUX Olivier, *L'action publique partagée : formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse de doctorat en science politique soutenue en 1999 à l'Université Grenoble 2

MICHEL Hélène, *La Cause des propriétaires. Etat et propriété en France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2006.

MICHELS Roberto, *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 2015, 1^{re} éd 1925.

MICHON Sébastien, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014.

MILL John Stuart, *Principes d'économie politique*, Guillaumin, Paris, 1873.

MULLER Pierre, *Le Technocrate et le paysan*, Paris, Editions ouvrières, 1984.

MULLER Pierre, *Les Politiques publiques*, PUF, collection « Que sais-je ? », Paris, 2000.

NAY Olivier, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

- NAY, Olivier, SMITH, Andy (dir), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.
- NAPOLEONE Claude, *Prix fonciers et immobiliers et localisation des ménages au sein d'une agglomération urbaine*, thèse de doctorat en science économique, EHESS, 2005.
- NEGRIER Emmanuel (dir), *Patrimoine culturel et décentralisation : une étude en Languedoc-Roussillon*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clefs Montchrestien, 1998
- OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Collection de l'INRETS, Arcueil, 2007.
- OSTROM Elinor, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.
- PADIOLEAU, Jean- Gustave, *Quand la France s'enferme*, Paris, PUF, 1981.
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien, *La Gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2007.
- PASQUIER Romain, *Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, Paris, 2012.
- PASQUIER Romain, *La Capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2004.
- PERRIN Coline, *Construire les campagnes méditerranéennes. Usages, aménagements et valorisation du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1950-2010)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Provence Aix-Marseille 1, Università degli Studi di Firenze, 2009.
- PERSYN Nicolas, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement, outils et pratiques*, Thèse de doctorat en géographie, Paris, 2014.
- PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994
- PIERSON Paul, *Politiques sociales européennes*, Paris, L'Harmattan 1994.
- PINÇON-CHARLOT Michel et Monique, *Les ghettos du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Seuil, 2007
- PAYRE Renaud, POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, Paris, 2013.
- POCQUET Florian, *La construction sociale du rôle d'administrateur territorial*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.
- POURCHET Yves, *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban, 1987.
- PRADELLA Sébastien, *Gouverner le sol urbain La production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2011.
- QUESNAIS François, *Tableau économique des physiocrates (1758)*, Calmann-Lévy, 1969.
- REBOUR Thierry, *La théorie du rachat*, Publications de la Sorbonne, 2000.
- RECLUS Elisée, *La Nouvelle Géographie Universelle*, Tome 2, Hachette, Paris, 1868.
- RHODES Roderick, *Power Dependence Theories of Central-Local Relations : A critical Reassessment in Goldsmith M. J.(ed.)*, New Research in Central-Local Relations, 1986.
- RHODES Roderick, *Understanding Governance: Policy, networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.
- ROSE Richard, DAVIES Philip, *Inheritance in Public Policy : Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.

ROUBIEU Olivier, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse en Science Politique, Université Paris I, 1999.

RONCAYOLO Marcel, « Territoires », *Territoire*, 1983, n°1

SAWICKI Frédéric, *Les Réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997.

SAUNIER Pierre-Yves, *Les Elites municipales sous la Troisième République*, Paris, Edition du CNRS, 1998.

SEGAS Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004.

SCHMITT Guillaume, *Valeurs et usages de l'espace : approches méthodologiques des dynamiques foncières dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Lille, 2009.

SINTOMER Yves, TALPIN Julien (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll.Res Publica, 2011.

SMITH Adam, *De la richesse des nations*, Garnier Flammarion, Paris 1999.

SPANOCCHI Christine, *Etude foncière de cinq communes des Alpes-de-Haute Provence : Manosque, Sainte-Tulle, Pierrevet, Volx, Villeneuve*, Mémoire de Maîtrise de Géographie, 1989/1990.

STOKER Gerry, *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan Press, Basingstoke, 2000.

STONE Clarence N., *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

SULEIMAN Ezra, *Les Notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Seuil, 1987.

THOENIG Jean-Claude, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, 1985.

THOENIG Jean-Claude, *L'Ere des technocrates*, Paris, Coll. Logiques sociales, L'Harmattan, 1987.

TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, éd. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999.

TOURAINÉ Alain, *La Voix et le regard*, Paris, Le Seuil, 1978.

TRAÏNI Christophe (dir.), *Vote en PACA. Les élections de 2002 en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Paris, Karthala, 2004.

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 2008.

VEITL Philippe, *L'Invention d'une région : les Alpes françaises*, Presses Universitaires de Grenoble, 2012.

VERDIER Eric, *Comment change l'instrumentalisation des territoires et l'action publique ? Aix-en-Provence*, 2012.

VEYNE Paul, *Le Pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

VIAL Dominique, *Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ emploi-formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010)*, Thèse de doctorat en sociologie, Aix-Marseille Université, 2012.

VIDAL DE LA BLACHE, Paul, *Tableau de la géographie de la France*, Hachette, Paris, 1903.

VILMIN Thierry, *L'aménagement urbain en France*, Lyon, Certu, 1999.

WEBER Max, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale » (1904), in *Essais sur une théorie de la science*, Paris, Plon, 1992.

WEBER Max, *Sur l'Ethique de la conviction et l'éthique de la responsabilité*, Paris, 10/18, Plon, 1995.

WEBER Max, *Economie et société* (1921), vol 1, Paris, Pocket, 1995.

WELLER Jean-Marc, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation de l'action administrative des services publics*. Paris, Desclée de Brouwer, Collection Sociologie économique, 1999.

WILLIAMSON Oliver Eaton, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, 1996.

WOLKOWITSCH, Maurice, *Provence-Alpes Côtes d'Azur*, PUF, 1984.

ZALIO Pierre-Paul, *Grandes familles à Marseille au XX^e siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999.

2. / Articles, communications et chapitres d'ouvrages collectifs (par ordre alphabétique)

- ABBOTT Andrew, « Things of Boundaries », in *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001.
- ALDRIN Philippe, « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, n°79, pp. 25-52, 2007.
- AUST Jérôme, CRESPIY Cécile, « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, n°82, pp. 64-72.
- BALME Richard, « La région française comme espace d'action publique », in LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, coll. Recherches, 1997.
- BALME, Richard, « Le parlementarisme rationalisé de la 5^e République », *Revue Française de Science Politique*, vol.XLVIII, 1998.
- BAREL Yves, ARBARET-SCHULZ Christiane, BUTEL Anne-Marie, *Territoires et codes sociaux*, CRU, juin 1981.
- BARONE Sylvain, « Les régions saisies par leurs politiques », *Pouvoirs locaux*, n°94 III/2012.
- BARONE Sylvain, « Introduction générale : les politiques régionales à l'examen », in BARONE Sylvain (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris 2011.
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999.
- BEL Maïten, MEHAUT Philippe, MERIAUX Olivier (dir), *La Décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail* 47, 2005, p 301-322
- BENKO Georges, « Economie urbaine et régionale au tournant du siècle », *Métropoles* [En ligne], 1 | 2007, mis en ligne le 18 mai 2007.
- BERTHET, Thierry, « La Régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret », in BARONE Sylvain (dir) *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.
- BEZES Philippe, Rationalisations salariales dans l'administration française, in LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2007.
- BEZES Phillipe, « La Réforme de l'Etat et son contexte. Les politiques de réforme de l'Etat sous la V^e République », in La Réforme de l'Etat, *Les Cahiers Français* n°346, La Documentation française, Paris, sept.-oct., 2008.
- BEZES Philippe et MUSSELIN Christine, « Le New Public Management. Entre rationalisation et marchandisation » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2015.
- BILAND Emilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales. » *Politix*, n°96, 2011/4.
- BILLARD Gerald et MADORE François « Les Hauts de Vaugrenier : un exemple atypique de la fermeture résidentielle en France », in *M@ppemonde*, n°93 (1-2009), consulté sur le site de la revue : <http://mappemonde.mgm.fr/num21/lieux/lieux09101.html>.
- BIRENBAUM Guy, « Le Front National à l'Assemblée (1986-1988). Respect et subversion de la règle du jeu parlementaire », *Politix*, 5, vol.XX, 1992.
- BODIGUEL Jean-Luc, « Les commissions de développement économique régional. Composition, bilan et perspectives », *Revue française de science politique*, 1966, 16, (3), pp. 472-492.

- BOINON Jean-Pierre, « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », *Economie et Statistique*, n°444-445, 19, 2011.
- BONGRAND Philippe *et al.*, « Introduction » *Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique »*, *Gouvernement et action publique*, 2012/4 n°4, pp. 7-20.
- BOONE Damien, « La dépolitisation, registres et interprétations. », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section Thématique 42, 2013.
- BORRAZ Olivier, JOHN Peter, « The transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.XXVIII, n°1, 2004, pp. 107-120.
- BORRUEY René, « Les villes nouvelles françaises, ou l'intercommunalité forcée, le cas des rives de l'Etang de Berre », *Rives nord-méditerranéennes*, 2006, en ligne en 2008.
- BOURDIEU Pierre, « Les rites comme actes d'institution », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.XLIII, juin 1982, Rites et fétiches. pp. 58-63.
- BOURDIEU Pierre, « Comprendre », dans Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BOYER Robert, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », in *Association recherche et régulation, L'Année de la régulation n°7 (2003-2004)* Presses de Sciences Po « Annuels », 2003, pp. 167-203.
- BRENNER Neil, « Globalisation as Reterritorialisation : The resacling of Urban Governance in the Européean Union », *Urban Studies*, 1999, 36, pp. 431-451.
- BRESSAT-BODET Cécile, « La Région au banc d'essai des FN », in Bernard Jouve *et alii*, *La Région, Laboratoire politique*, Paris, La Découverte, 2001.
- BRIQUET Jean-Louis, « Des Amitiés paradoxales-Echanges intéressés et morale du désintéressement dans les relations de clientèle », *Politix*, vol.XII, n°45.
- BUE Nicolas, DESAGE Fabien, « Le monde réel des coalitions. L'étude des alliances de gouvernement à la croisée des méthodes », *Politix*, n°88, 2009/4.
- BUISSON-FENET Hélène, VERDIER Eric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes des formations professionnelles initiales en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Revue française de pédagogie*, n°182, 2013, pp. 19-30.
- BUITELAAR Edwin, « A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process », *Urban Studies*, vol.XLI, n°13, déc. 2004.
- BUTON François, PIERRU Frédéric, « Instituer la police des risques sanitaires. Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'Etat sanitaire », *Gouvernement et action publique* 2012/4 (n°4), pp. 67-90.
- CADIOU Stéphane, « Elus et professionnels de l'action publique : vers une démocratie « technocratique » ? Dossier - Qui sont les élus territoriaux ? *Pouvoirs locaux* n°88, 1/2011.
- CADIOU Stéphane, « Collaborateurs politiques » in COLE A., GUIGNER S., PASQUIER R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 73-79.
- CADIOU Stéphane, « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants, Le cas de l'agglomération bordelaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°104, 2008, pp. 58-67.
- CADIOU Stéphane, « Chapitre 7 Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEIBSEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie, Droit et société*, vol.XLIV, 2007.
- CAGE Agathe, « Le concept de champ faible, un outil heuristique pour une sociologie des think tanks », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section Thématique 57, Paris 2013.

CALDERARO Norbert, « La loi Littoral et le juge », *Méditerranée* [En ligne], 115 | 2010, mis en ligne le 30 déc. 2012, consulté le 2 janv. 2014.

CALLON Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, 36, 1986.

CASTEL Robert, L'Expert mandaté et l'expert instituant », CRESAL, Situations d'expertise et socialisation des savoirs, *Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985*, Saint-Etienne, 1988.

CENTI Cesar, « Les enjeux du modèle niçois. L'approche localiste du développement en question », *Revue Economique*, vol.XLIV, 1993.

CHABERT Pierre, « Rouges et Blancs : Cercles en Provence », in *Ethnologie Française*, Paris, XXXV, 1, 2005.

CHABERT Pierre, « Entre intertextes ethnographiques et fiction littéraire, le roman régional », *Association 1851 pour la mémoire des Résistances républicaines*, [En ligne], 2007, Consulté le 8 oct. 2015. URL : <http://www.1851.fr/auteurs/sommaire.htm>.

CHABERT Jean-Baptiste, « Les régions face à leur avenir : 'animation prospective' ou 'gouvernement méso' », *Pouvoirs locaux*, n°91, 2011, pp. 15-22.

CHABRAN Fanny, NAPOLEONE Claude, « Les conditions du développement des banques d'actifs naturels en France. Analyse du régime institutionnel de la première Réserve d'Actifs Naturels française », *Développement durable et territoires*, vol.XLIII, n°1-2012.

CHALARD Laurent, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azuréenne », *L'Espace Politique* [Online], 11 | 2010-2, On line since 18 November 2010, URL, connection on 9 March 2014.

CHALARD Laurent, « Les communes périphériques à croissance spectaculaire, des boomburbs à la française ? », *Population & Avenir*, n°702, 2011/2.

COLE Alistair, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Sylvain Barone (dir), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011

COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? » in COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Collection Droit et société, 1998.

COMBY Joseph, RENARD Vincent (dir), 40 ans de politiques foncières en France, ADEF, *Economica*, 1996.

COMITE D'HISTOIRE DU MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Revue d'histoire du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série, Décembre 2010.

CORCUFF Philippe, LAFAYE Claudette, « Une relecture critique du Pouvoir périphérique », in *Politix*, vol.II, n°7-8 oct.-déc. 1989.

CORDELLIER Serge et LE GUEN Roger, « Chapitre 5-Elections professionnelles et conceptions de l'entrepreneuriat (1983-2007) », in HERVIEU Bertrand et al., *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po « Académique », Paris, 2010.

COTTIN-MARX Simon, (2007-2008), *Jeudi noir ou les « nouveaux » militants*, Mémoire de master de sociologie politique, Université Paris VII-Saint-Denis.

CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française desociologie*, vol.XVI, n°1, 1975.

DALIGAUX Jacques, « Enjeux et problématiques d'une nouvelle forme de planification dans les Bouches-du-Rhône », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 20 | 2005, mis en ligne le 25 juin 2008, Consulté le 14 février 2012. URL : <http://rives.revues.org/1883>.

DAVIN Pascal, « La relation de l'élu régional à son mandat. Analyse d'une configuration singulière, l'exemple breton », in FONTAINE Josph et LE BARTChristian (dir), *Le Métier d'élu local*, L'Harmattan, 1994.

DE SEVERAC Claire, JOUVE Bernard, VANIER Martin, « Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir), *La Région, laboratoire politique*, La Découverte, 2001, pp. 227-244.

DECHEZELLES Stéphanie, OLIVE Maurice, « La représentation dans la rue. Analyse comparée de mobilisation d'élus locaux », in MAZEAUD Alice, DULONG Delphine et ROGER Antoine (dir.), *Les pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DECHEZELLES Stéphanie, OLIVE Maurice, « Conflits de lieux, lieux de conflits. L'espace des mobilisations territoriales », *Colloque CHERPA*, Science Po Aix 29-30 janv. 2015.

DELATTRE Laurence, CHANEL Olivier, NAPOLEONE Claude, « Comment modéliser les déterminants locaux de préservation des espaces non artificialisés en France ? » *Revue d'Economie régionale et urbaine*, n°5, 2012.

DELEON Richard, « The urban antiregime progressive politics in San Francisco », *Urban Affairs Quarterly*, 27 (4), 1992.

DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick, « Introduction au dossier : la politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du travail*, n°50, vol.II, 2008, pp. 4-13.

DEMAZIERE Didier et LE LIDEC Patrick, « Introduction : Analyser le travail politique », in Didier DEMAZIERE et Patrick LE LIDEC (dir), *Les mondes du travail politique Les élus et leurs entourages*, PUR, Coll. Res Publica, 2014.

DESAGE Fabien, « Le Leadership politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir), *Le leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2003.

DESAGE Fabien, « Un repère de coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, n°88, 2009/4.

DESROSIERES Alain. « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques » in *Politix*. vol.VII, n°25, 1994.

DOUAY Nicolas, « L'Emergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeographie : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 459, mis en ligne le 25 mai 2009, consulté le 2 août 2013.

DOLOWITZ David et MARSH David, *Learning from Abroad : the role of Policy transfer*, Blackwell, 2000.

DONZEL André, FRANÇOIS Daniel, GENIAUX Ghislain, NAPOLEONE Claude, *Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers*, DRE PACA, 2008

DOUILLET Anne-Cécile, « Les Régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in BARONE Sylvain (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Chapitre 13. Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

DUBOIS Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, n°4, 1996, pp. 580-623.

DURAN Patrice, « L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001.

EFFOSSE Sabine, « Chapitre 4 - Paul Delouvrier et les villes nouvelles (1961-1969) », in LAURENT Sébastien (dir.), *Paul Delouvrier, un grand commis de l'Etat*, Presses de Sciences Po « Colloque », 2005, pp. 75-86.

EPSTEIN Renaud, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo managériales de l'Etat français », *Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Section thématique 12.1, 2009.

EPSTEIN Renaud, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, n°37, juil.2013.

ESTEBE Philippe, « Les quartiers, une affaire d'Etat. Un instrument territorial », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris, 2004.

EVANS-PRITCHARD Edward Evan, 1948, *The Divine Kingship of the Shilluk*, in *Essays in Social Anthropology*, Londres, 1966.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris 2003.

FAURE Alain, MULLER Pierre, « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », *Congrès des 4 pays*, Lausanne, 2005

FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Métropole/Région : une gouvernance sédimentée et incarnée », in *Pouvoirs locaux, Stratégies territoriales Régions et métropoles. Quelles règles du jeu ?*, n°96, 1/2013.

FAURE Alain, « Compte rendus-Olivier Nay, La Région, une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional », *Revue française de Science Politique*, vol.L, n°3, 2000.

FAURE Alain, « Introduction, Deuxième Partie, Au-delà des compétences », in Sylvain BARONE (dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 113.

FAURE Alain, « Les motifs (dés)anchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples », in BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

FERRET Jérôme, « Le Néo-occitanisme dans les représentations territoriales des élites méridionales », *Pôle Sud*, n°7, 1997.

FILATRE Daniel, « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, vol.IV, n°112, pp. 719-739.

FILLEULE Olivier, « Devenir militants », *Revue française de science politique*, vol.LI, n°1-2, 2001.

FILLIEULE Olivier, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel » Post scriptum, *Revue française de science politique*, 2001/1, vol.LI, pp. 199-215.

FONTAINE Joseph, WARIN Philippe, « Retours d'évaluation. La régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes », *Pôle Sud*, n°12, 2000, pp. 92-115.

FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000.

FOURNIER Pierre, MATTINA Cesare, « Secours ou entrave à l'action publique ? Les élus locaux face à l'Etat dans les territoires mono-industriels à risques », *Sciences de la société*, n°90, Presses du Mirail, Toulouse, 2014.

FRANQUEMAGNE Gaël, « La Mobilisation socioterritoriale du Larzac et la fabrique de l'authenticité », *Espaces et Sociétés*, n°143, 2010/3.

FREDENUCCI Jean-Charles, « L'Entregent colonial des Ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°79, 2002-2003.

FRIGGIT Jacques, « Le prix des logements sur longue période », *Informations sociales* 5/2009, n°155.

GAFFARD Jean.-Louis, « Innovation et territoires en Europe », in SAVY, Michel, VELTZ Pierre (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprises*, DATAR/L'Aube, Marseille, 1993.

- GAÏTI Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in COHEN Antonin et al., *Les formes de l'activité politique*, Presses Universitaires de France « Hors collection », 2006, pp. 39-64.
- GAÏTI Brigitte, « La décision à l'épreuve du charisme. Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969 », *Politix* 2008/2 (n°82), pp. 39-67.
- GAÏTI Brigitte, « Les inconstances politiques », *Politix*, n°56, 2009.
- GALANTER Marc, « Why the 'haves' come out ahead : speculation on the limits of legal changes », *Law and society review*, 1974, 9, pp. 95-160.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en région », *Formation emploi*, n°121, 2013.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (dir.), 2014, *Les mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, Rennes, pp. 109-124.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « Les configurations du travail politiques. Des modèles à l'épreuve des incertitudes », *Revue Française d'Administration Publique*, n°154, 2015.
- GARDON Sébastien, VERDIER Eric, « L'entourage politique des exécutifs locaux : logiques de recrutement et de fonctionnement des cabinets en Région », Communication présentée au *Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Aix-en-Provence, 2015.
- GARNIER Jacques, Conférence introductive/Deuxième journée du colloque « *Cultures régionales, développement économique. Des ressources territoriales pour les économies régionales* », 30-31 mai 2013, Euromed Management/Kedge/Marseille.
- GASCHET Frédéric, POUYANNE Guillaume, « Nouvelles centralités et valeurs immobilières : vers un découplage des centralités résidentielles et économiques ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2011-03, pp. 499-526.
- GAUDIN Jean-Pierre, « La Cité reconstituée. Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle », *Revue Française de Science Politique*, 35^e année, n°1, 1985.
- GAUDIN Jean-Pierre, « La Genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », *Revue Française de Science Politique*, 39^e année, n°3, 1989.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », in *Revue française de science politique*, 45^e année, n°1, 1995. pp. 31-56.
- GAUDIN Jean-Pierre, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », in NAY Olivier, SMITH Andy, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, 2002.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Une approche systémiste du rôle des Régions », in BARON Sylvain (dir), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Contractualisation », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, Coll « Gouvernances », Paris, 2011.
- GENIAUX Ghislain, NAPOLEONE Claude, « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », in *Economie & prévision*, n°168, 2005/2.
- GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du 'Pays Cathare'. Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, n°7, 1997.
- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2 n°2, pp. 89-115.

GERARD Yann, « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », p. 5 in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol.IX, n°1 | mai 2009.

GERARD Yann, « Intervention foncière publique et protection des espaces naturels. Le Conservatoire du littoral en France méditerranéenne », in PERRIN Coline (dir), *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Collection de l'Ecole française de Rome, 2013.

GERARD-VARET Louis-André, « Les régions, acteurs du développement économique », in DUPOIRIER Elisabeth (dir), *Régions, La croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, pp. 157-170.

GERVAIS Julie, « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public », in *Action publique et légitimités professionnelles, Droit et société*, LGDJ, Paris, 2008, pp. 136-144.

GERVAIS Julie, « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.LXXVI, 2010/3.

GOLDTHORPE P. (dir.), « Order and conflict in contemporary capitalism », Oxford, Clarendon Press, 1984.

GOODE William, « Encroachment, charlatanism, and the emerging profession : psychology, sociology and medicine », *American Sociological Review*, vol.XXV, 1960.

GOURGUES Guillaume, « Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional : le la performance institutionnelle aux formes de gouvernement », in BARONE Sylvain (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

GREMION Catherine, « Le milieu décisionnel central », in DE BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis (éd.), *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, FNSP (Références), 1982, pp. 205-224.

GRONDEAU Alexandre, « Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis », *Noroi* [En ligne], 200 | 2006/3, mis en ligne le 12 déc. 2008, consulté le 13 oct. 2012.

GUELTON Sonia, Françoise Navarre, « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux », *Flux* 1/2010 (n°79-80), pp. 34-53.

HAAS Peter, « Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, pp. 1-35.

HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, LASCOUMES Pierre, « L'instrumentation et ses effets, débats et mises en perspective théoriques », in HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, LASCOUMES Pierre (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014.

HARLOE Michael, « Switching to the slow lane restraining growth in boom town », *Communication International Conference on comparative regional studies*, Sendai Japon, 19-25 sept. 1992.

HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », *Science*, vol.CLXII, n°3859, 1968, pp. 1243-1248.

HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 113-132.

HATZFELD Hélène, « La décentralisation du système éducatif : les régions à l'épreuve », *Politiques et management public*, vol.IX, n°4, 1991, pp. 23-49.

HOBEIKA Alexandre, « La collégialité à l'épreuve » La production de l'unité au sein de la FNSEA, *Politix*, 2013/3 n°103, pp. 53-76.

HOOD Christopher, « The Tools of Government », Chatham (N.J.), Chatham House Publishers, 1986.

HATCHUEL Armand, « La naissance de l'ingénieur généraliste. L'exemple de l'Ecole des Mines de Paris », novembre 1997, site de l'Ecole des Mines, 1997.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, BALME Richard, GARRAUD Philippe, RITAINE Evelyne, Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne), *Revue française de science politique*, 43^e année, n°3, 1993, p. 452.

IHL Olivier, « Démocratiser les honneurs », *Genèses*, n°55, 2004/2.

IZARD Michel, « Méthode ethnographique » in Pierre Bonte et Michel Izard (dir), *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, PUF, Paris, 2008,

JACQUOT Sophie, HALPERN Charlotte, « Aux frontières de l'action publique », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

JACQUINOD Florence, LANGUMIER Julien, « Géovisualisations 3D en action dans l'aménagement du territoire », *Géocarrefour* [En ligne], vol.LXXXV/4 | 2010, mis en ligne le 13 juillet 2011. URL : <http://geocarrefour.revues.org/8163>.

JANETTI Maurice, « Les Communes rurales et la décentralisation », *Pouvoirs Locaux*, n°1, 1989.

JARRIGE Françoise, JOUVE Anne-Marie, NAPOELONE Claude, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°49, 2003

JARRIGE Françoise, NEGRIER, Emmanuel, SMYRL Marc, « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado, Etats-Unis) et Montpellier (Languedoc-Rousillon, France) », *Pôle Sud*, n°42, 2015/1.

JEANNOT Gilles, MARGAIL Fabienne, « 'Le porter à connaissance stratégique' : 'dire' de l'Etat et coordination de l'action publique dans l'aire métropolitaine Marseillaise », in *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°80-81, 0180-930-XII-98/80-81/151/8, 1999, pp. 157-158.

JOBERT Bruno, « Représentations sociales controversées et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 42, avril 1992.

JOBERT Bruno, Damamme Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue Française de Science Politique*, 45^e année, n°1, 1995.

JOBERT Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse un parcours de recherche », in Alain FAURE, Gilles POLLET, Philippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

JOBERT Bruno, « Introduction », in DUBOIS Vincent; DULONG Delphine (dir), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique* ; Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, pp. 131-135.

JOSSELIN Daphné, « Economie politique internationale : de l'usage multiforme des réseaux de politique publique », in LE GALES P., THATCHER M.(dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995.

JOUVE Bernard. « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon », in *Politiques et management public*, vol.XVI, n°1, 1998. *La gouvernance urbaine*.

JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, « Introduction. L'expérimentation : portée et limites de l'atout maître de la région », in Bernard JOUVE et alli., *La région, laboratoire politique*, La Découverte « Recherches », 2001.

KIRAT Thierry, TORRE André, « Conflits d'usages et dynamiques spatiales. Les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux (II) », *Géographie, économie, société* 2/2007, vol.IX, pp. 119-120.

LAGROYE Jacques, « La légitimation », in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, t.1, Paris, PUF, 1985.

LAGROYE Jacques « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in MABILEAU Albert (dir.), *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 169 et p. 180.

LAGROYE Jacques, « Avant-Propos », in LAGROYE Jacques (dir), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

LAGROYE Jacques « Le leadership en questions Configurations et formes de domination », in SMITH Andy et SORBETS Claude (dir), *Le leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des 'passe-droits' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », in *Norme, règle, habitus et droit chez Bourdieu. Droit et société*, n°32, 1996, LGDJ, Paris, pp. 51-73.

LAURENS Sylvain, « 'Pourquoi' et 'comment' poser les questions qui fâchent ?, Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des 'imposants' », *Genèses* 4/2007, n°69, pp. 112-127.

LAURENS Sylvain, « Les Agents de l'Etat face à leur propre pouvoir Eléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses* 3/2008, n°72, pp. 26-41.

LAFAYE Claudette, THEVENOT Laurent. « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », in *Revue française de sociologie*, 1993, 34-4.

LA BLACHE (Vidal de) Paul, « Nécrologie. Pierre Foncin », *Les Annales de Géographie*, Année 1917, vol.XXVI, n°139, 1917.

LACHERET Arnaud, SAEZ Guy, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir), *La Région, laboratoire politique*, La Découverte, 2001, pp. 295-318.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. », *Politix*, vol.XI, n°42, 2^e trimestre 1998.

LASCOUMES Pierre, « Les associations au risque de la démocratie participative », in *L'éco-pouvoir. Environnement et politique*, Paris, La Découverte, 1994.

LASCOUMES Pierre, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45^e année, n°3, 1995.

LASCOUMES Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007/3 n°68.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Les résistances aux instruments de gouvernement », in HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014.

LE BART Christian, *La Rhétorique du maire-entrepreneur*, Pédone, Paris, 1992.

LE BART Christian, « Le leadership et territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Andy SMITH et SORBETS, Claude (dir), *Le leadership et le territoire*, Res Publica, Rennes, PUR, 2003.

LE BIANIC Thomas, VION Antoine (dir), *Action publique et légitimité professionnelle, Droit et société*, LGDJ, Paris, 2008.

LE BIANIC Thomas., « Les Psychologues face à l'Etat en France », in *Politix*, /2, n°102, 2013.

LECA Jean, « L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012/1, n°1, pp. 59-82.

LEFEBVRE Henri, « Préface », in Henri RAYMOND, Nicole HAUMONT, Marie-Geneviève RAYMOND, Antoine HAUMONT, *L'habitat pavillonnaire*, 3^e éd., CRU, Paris, 1979.

LEFEBVRE Edwige, « L'ORSTOM au sein du mouvement tiers-mondiste : Convergence, rupture et persistance », in *Colloque Les sciences hors d'occident au XX^e siècle. Série sous la direction de Roland Waast*, vol.IV, Médecines et santé médical, 1996, ORSTOM Editions, IRD.

LEFEBVRE Lise, ROUQUETTE Céline, « Les prix du foncier agricole sous la pression de l'urbanisation » in *Economie et Statistique*, n°444-445, 19, 2011.

LEFEVRE Rémi, « L' élu local, homme pluriel », in *Qui sont les élus territoriaux ? Dossier Pouvoirs locaux* n°88/2011.

LE GALES Patrick, LASCOUMES Pierre, in HALPERN, LE GALES, LASCOUMES, *L'Instrumentalisation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014.

LE GALES Patrick, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45-1, 1995.

LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 1-2., 2007.

LE LIDEC Patrick, « Décentralisation, financement et transfert d'impopularité », in P. BEZES et Alexandre SINE, *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.

LERESCHE Jean-Philippe, NAHRATH Stephan, « Conclusion générale », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre et NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007.

LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région », *Revue Française de Science Politique*, vol.II, n°4, 1999, pp. 571-597.

LEROY Marc, « La régulation financière de l'action publique régionale », in BARONE Sylvain (dir), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, p. 252.

LE SAOUT Rémy, OLIVE Maurice, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux Entre distanciation et engagement » in *Politiques et management public*, vol.XXV, n°2, 2007.

LE SAOUT Rémy, « Recomposition institutionnelle et encadrants publics. L'intercommunalité comme révélateur des liens entre le directeur des services municipaux et le maire », Quatorzième journée d'étude du GDR Cadres, *Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques*, Annecy-le-Vieux, 6 et 7 déc. 2007.

LOLIVE Jacques, TRICOT Anne, « La constitution d'un réseau d'expertise environnementale », in *Métropolis, Projets et politiques de transport : expertises en débat*, n°108/109, 2002.

LOLIVE Jacques, « La montée en généralité pour sortir du Nimby : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. », in *Politix*, n°39, 1997.

LORRAIN Dominique, « Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains », in *Politiques et management public*, vol.V, n°3, 1987. Public, privé : espaces et gestions. Actes du Second colloque international - Lyon - 15/16 déc. 1986 (2^e partie) - Incertitude des pratiques, pp. 83-102.

LORRAIN Dominique, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989.

LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol.XXXIII, n°4, 1991.

LORRAIN Dominique, « Capitalismes urbains : la montée en puissance des firmes d'infrastructure », *Entreprises et histoire*, n°30, 2002.

LORRAIN Dominique, « La main discrète, la finance globale dans la ville », *Revue Française de Science Politique*, 2011/6, vol.LXI, pp. 1097-1122.

LOWI Theodore, *The End of Liberalism : ideology, Policy and the crisis of Public Authority*, New York, Yorktown, 1969.

LUSSAULT Michel, « L'espace avec les images », in DEBARBIEUX Bernard, LARDON Sylvie (dir), *Les Figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube-DATAR, 2003.

MABILEAU, Albert, « Les Génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, 47^e année, n°3-4, 1997.

MAYNTZ Renate et SCHARPF Fritz, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », in *Politix*, vol.XIV, n°55 3^e trimestre, 2001.

MAJONE Jose (dir), *Regional Institutions and Governance in the European Union*, London and Westport, Praeger, 2003.

MARCHAND Marie-Jacqueline, « Les lycées, les régions : an III », *Politiques et management public*, vol.IX, n°1, 1991, pp. 47-66.

MARTINETTI Joseph, « Un département bleu azur, entre conservatisme et localisme », *Hérodote*, 2004/2, n°113, pp. 68-93.

MASSARDIER Gilles, « Expertise, compétences et multipositionnalités », in *Politix*, vol.IX, n°36, 1996.

MATTINA Cesare « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *Politix*, vol.XVII, n°67, 2004.

MATTINA Cesare, « I. La Régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des collectivités locales*, t.25, 2005.

MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports. Conseiller le politique, résister au comptable et discipliner le technicien (1958-1966) », *Gouvernement et action publique* 2012/4, n°4, pp. 21-43.

MEDARD Jean-François, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, 26^e année, n°1, 1976.

MEDARD Jean-François, « Théories de l'échange et échanges politiques », in Paul Henri CLAEYS, André Paul. FROGNIER (eds.), *L'échange politique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

MEDARD Jean-François, « Clientélisme politique et corruption », in *Tiers Monde*, vol.XLI, n°161, 2000.

MELOT Romain et PAOLI Jean-Christophe, « Conflits et urbanisme littoral littoral. Le cas de la Corse », in Coline Perrin (dir) *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Collection de l'Ecole française de Rome, 2013

MEILLERAND Marie-Clothilde, « Genèse de la région Rhône-Alpes Aménagement du territoire et construction régionale (1945-1972) », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Pour mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série, nov. 2012.

MEIMON Julien, « La vie en coulisses. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », in Courty (Guillaume) (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, pp. 136-156.

MICHEL Hélène, « Le droit comme registre d'eupéanisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, n°6, printemps 2002.

MICHEL Hélène, « Chapitre 7 / Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in BORRAZ Olivier, GIRAUDON Virginie, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010.

MOCCI Florence, WALSH Kevin, DUMAS Vincent, GASSEND Jean-Marie, ALLINNE Cécile, BADIE Alain, MIRAMONT Cécile, PAILLET Jean-Louis, ANDRE Cécile, « Aqueduc et structures hydrauliques de la villa de Richeaume I à Puylobier (Bouches-du-Rhône) », in *Gallia*, t.62, 2005.

MOLOTCH Harvey, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol.LXXXII, n°2, 1976.

MOREL-JOURNEL Christelle, PINSON Gilles, « Les établissements publics d'aménagement entre intégration locale et gouvernement à distance. Le cas de l'EPA de Saint-Étienne », *Communication au Congrès de l'Association Française de science politique (AFSP)*, Strasbourg, 2011.

MOSSBERGER Karen, STOKER Gerry, « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning Government and Policy*, 12 (2) 1994.

NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2007.

NAPPI-CHOULET Ingrid, « L'analyse économique du fonctionnement des marchés immobiliers », *Working paper*, Essec Research Center, DR-97018, 1997.

NOLLET Jean, « La production des décisions dans les cabinets ministériels. A propos de la gestion politique de la 'vache folle' », in DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, pp. 91-108.

MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2007.

NAY Olivier, SMITH Andy, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, Paris, 2002.

NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux. », *Politix*, n°38, 1997.

NAY Olivier, « La politique des bons offices. L' élu, l'action publique et le territoire », in LAGROYE Jacques, *La politisation*, Belin, « Socio-histoires », Paris, 2003.

NEGRIER Emmanuel, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle Sud*, n°3, 1995.

NEGRIER Emmanuel, JOUVE Bernard (dir), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix* 2005/2, n°70, pp. 89-112.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n°63, 1996.

OLLITRAULT Sylvie, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique* 2001/1, vol.LI.

OLIVE Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés* 2015/1, n°160-161.

OFFERLE Michel, « Etatisations », *Genèses* 28, 1997.

PADIOLEAU Jean-Gustave, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Bezes Philippe, *L'Action publique volontariste*, L'Harmattan, Paris, 1993.

PALIER Bruno, « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French Social Policy in France », in STREECK Wolfgang, THELEN Kathleen (dir), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

PARADEISE Catherine, « 2. La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », in Gilbert de Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte « Recherches », Paris, 2003.

PARADEISE Catherine, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », in LE BIANIC Thomas, VION Antoine (dir), *Action publique et légitimité professionnelle, Droit et société*, LGDJ, Paris, 2008.

- PARODI Jean-Luc (coordination), Les élections intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et événement, *Revue française de science politique*, vol.LIV, n°4, août 2004.
- PARRI Leonardo, « Territorial politics and political exchange ; american federalism and french unitarism reconsidered », in MARIN Bernd (dir), *Governance and General Exchange*, Francfort-am-Main/Boulder (Col.), Campus Verlag/Westview Press, 1990.
- PASQUIER Romain, « La fabrique des espaces politiques régionaux : retour sur une France différenciée », *Métropolitiques*, 26/11/2012, consulté le 29/11/2012.
- PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol.LV, n°1, 2005, pp. 133-154.
- PAYRE Renaud, « Un braconnier des disciplines. Territorialité, métier d'élu et construction des sciences humaines dans l'œuvre de Philippe Veitl (1963- 2006) », in VEITL Philippe, *L'invention d'une région : les Alpes françaises*, PUG, 2012.
- PENISSAT Etienne, « Publier des 'chiffres officiels' ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'Etat. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique* 2012/4, n°4, pp. 45-66.
- PIERSON Paul, « Path dependence, increasing returns, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol.XCIV, n 2, 2000.
- PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique* 5/2007, vol.LVII, pp. 555-597.
- PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris, 2004.
- PINSON Gilles, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7/2010.
- PIZZORNO Alessandro, « Les Syndicats et l'action politique », *Sociologie du Travail*, n°2, 1971.
- PIZZORNO Alessandro, « Scambio politico identità collettiva di classe », *Rivista italiana di scienza politica* (7) 1977.
- PIZZORNO Alessandro, « Entre l'action de classe et le corporatisme. A propos de la représentation des travailleurs dans les pays capitalistes avancés », in *Sociologie du Travail*, n°2, 1978.
- POLLARD Julie, « Les promoteurs immobiliers et l'action publique en France : des bénéfices collectifs sans action collective ? », in *Congrès de l'Association Française de science politique*, Grenoble, 2009.
- POLITIX, « L'Institution des rôles politiques », Dossier, vol.X, n°38, 2^e trimestre 1997.
- POLITIX, « On ne subit pas son rôle », Entretien avec Jaques Lagroye, vol.X, n°38, 2^e trimestre 1997, pp. 7-17.
- PONS Xavier, « Les statistiques scolaires : vers une science du gouvernement régional ? », in BORNAND Elvire, MESPOULET Martine, VERDIER Eric (dir.), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala, Paris, 2012.
- MONFERRAND Alain, « Les Etablissements Publics Régionaux », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Actes de la journée d'Etudes du 8 juin 2009, La Défense, *Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série nov. 2009.
- PARODI Jean-Luc (dir), « Les Elections intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, vol.LIV, n°4, août 2004.
- PREVOT Maryvonne, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », *L'Information géographique*, 2012/1, vol.LXXVI, pp. 11-27.
- QUERMONNE Jean-Louis, « Vers un régionalisme 'fonctionnel' ? », in *Revue française de science politique*, 13^e année, n°4, 1963, pp. 849-876.

- QUERMONNE Jean-Louis, « Préface », in Bernard JOUVE *et al*, *La région, laboratoire politique*, La Découverte « Recherches », 2001.
- QUERE Michel, « Territoire et gouvernance locale : le cas de Sophia-Antipolis », *Géographie, Economie, société*, vol.IV, n°2, 2002.
- RADAELLI Claudio, « Européanisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, coll.« Gouvernances », 3^e éd., Paris, 2010.
- REGINI Marco, « The Conditions for political exchange : how concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain », in GOLDTHORPE John (dir.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1984.
- REMOND Bruno, « L'Histoire de la Région et la Région dans l'Histoire », in BARONE Sylvain (dir.), *Les Politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.
- RETIERE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de 'capital social populaire' », *Politix*, 2003, vol.XVI, n°63, p. 133.
- REYNAUD Bénédicte, « Les propriétés des routines : outils pragmatiques de décision et de modes de coordination collective », *Sociologie du travail*, XL, 4, 465-477, 1998, p. 473.
- RHODES Roderick, « Power Dependence Theories of Central-Local Relations, a critical reassessment », in Goldsmith M. J.(ed.), *New Research in Central-Local Relations*, 1986, p. 43.
- RICONO Gilles, « Les Etablissements Publics Régionaux », in Comité d'Histoire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Pour mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série, nov. 2012, p. 57.
- RITAINE Evelyne, « La capacité politique des régions en Europe du Sud », in LE GALES Patrick, LEQUESNE Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, collection Recherches, 1997.
- ROO (de) Priscilla, « L'Arc méditerranéen : une méthode d'aménagement » in *Méditerranée*, t.79, 1-2-1994, L'Arc méditerranéen en question, 1994.
- ROO (de) Priscilla, « Une stratégie de métropole » in BECQUART Dominique (dir.), *Marseille. 25 ans de planification urbaine*, Marseille, AGAM / Editions de l'Aube, 1994.
- ROBERT Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, 2003.
- ROTHSTEIN Bo, STEINMO Sven, « Restructuring Politics : Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States », in ROTHSTEIN Bo, STEINMO Sven (eds.), *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave, 2002.
- ROUBAN Luc, « Chapitre 1 - Un inspecteur des finances atypique », in LAURENT Sébastien, *Paul Delouvrier, un grand commis de l'Etat*, Presses de Sciences Po « Colloque », 2005 p. 11-32
- ROUBAN Luc, « L'Etat à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 142, 2012, pp. 467-490.
- ROUSSEAU Max, « Gouverner la gentrification », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 8 juil.2010, consulté le 14 nov. 2013, URL : <http://metropoles.revues.org/4257>.
- ROY Béatrice, « La Région, acteur de l'aménagement du territoire », in DUPOIRIER Elisabeth (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Science Po, 1998, pp. 201-216.
- RUFFAT Marcel, « A quoi sert le néo-corporatisme ? » *Vingtième siècle*, n°13-1897, p. 99.
- SABATIER Paul, SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 209-234.

- SAHLINS Marshall David, « Poor man, richman, big man, chief : political types in Melanesia and Polynesia », *Comparatives Studies in Society and History*, vol.V, n°3, 1963, pp. 285-303.
- SAMAK Madlyne, « Quand la 'bio' rebat les cartes de la représentation des agriculteurs. L'institutionnalisation de l'agriculture biologique dans les Alpes-Maritimes », in *Politix*, 2013/3, n°103, pp. 125-148.
- SARUGGER Sabine, « Groupes d'intérêts », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Le Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, 3^e éd., Paris, 2010.
- SAUNIER Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, n°71, 2008/2.
- SAWICKI Frédéric, « Le Leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir), *Le leadership et le territoire*, Rennes, PUR, Coll. Res Publica, 2003.
- SAWICKI Frédéric, « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Jacques LAGROYE (dir), *La politisation*, Paris, Belin, « Socio-histoires », 2003.
- SENCEBE Yannick, « Multi(ples) appartenances en milieu rural », *Informations sociales*, n°164, 2011/2.
- SENCEBE Yannick, « La SAFER. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux*, n°20, 2012/1.
- SCHMITTER Philippe, « Neo-Corporatism and the State », *European University Institute, Working Paper*, n°106, June 1984.
- SINTOMER Yves, BLONDIAUX Loïc, « L'Impératif délibératif », *Politix*, vol.XV, n°57, 2002, pp. 17-35.
- SPIRE Alexis, WEIDENFELD Katia, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, 2011/3 n°79, pp. 689-713.
- STONE Deborah, « Introduction : Think tanks, Policy Advice and Governance », in STONE Deborah, DENAHM Andrew (dir), *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester, UP, 2004, pp. 1-16.
- TELLIER Thibault, « Les Etablissements publics régionaux et la question régionale », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Pour mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série nov. 2012, p. 61.
- THELEN Kathleen, « Institutions and social change : the evolution of vocational training in Germany », in SHAPIRO Ian, SKOWRONEK Stephen, GALVIN Daniel (dir.), *Rethinking Political Institutions. The Art of State*, New York, New York University Press, 2006.
- THELEN Kathleen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation. L'Année de la régulation n°7 (2003-2004), Presses de Sciences Po « Annuels », Paris, 2003.
- THERY Irène, « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, LGDJ, 60, Paris, 2005.
- THOMSON Edward Palmer « The moral economy reviewed », *Customs in Common*, The Merlin Press, Londres, 1993.
- TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes (1908-1912). Une enquête d'histoire sociale des sciences sociales », in *Annales*, 52^e année 1997.
- TOULEMONDE Bernard, « Les Etablissements Publics Régionaux », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, *Pour mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série nov. 2012, p. 83.

- TRAÏNI Christophe, « Les protecteurs des animaux et le droit. Refoulement ou formalisation des émotions ? », *Droit et société*, LGDJ, Paris, 2014/2, n°87, pp. 465-482.
- TROUPEL Aurélien, PINA Christine, « La guerre du golf. Les usages collois du référendum collectif », *Congrès de l'Association Française de Sociologie*, Bordeaux, 2006.
- VADELORGE Loïc, « Des CODER à Defferre : l'Équipement au cœur du débat sur la décentralisation », in Comité d'Histoire du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, L'Équipement et la décentralisation (1981-1992), Actes de la journée d'Études du 8 juin 2009, La Défense, *Revue d'histoire du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série nov. 2009, p. 29.
- VADELORGE Loïc « Du district de la région parisienne au Conseil régional d'Ile-de-France : la loi de 1972 en miroir », in Comité d'Histoire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Les Etablissements Publics Régionaux », *Pour mémoire, Revue d'histoire du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer*, n°Hors-série nov. 2012, p. 47.
- VERDIER Eric, GARDON Sébastien, « Le travail d'organisation du gouvernement régional », *Communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Section thématique 12, Strasbourg, 2011.
- VERDIER Eric, GARDON Sébastien, « Trajectoires, engagements et responsabilités de vice-présidents régionaux «minoritaires» », in 13^e *Congrès national de l'Association Française de Science Politique (AFSP)*, Aix-en-Provence, 2015.
- VERDIER Eric, « Les légitimités professionnelles à l'épreuve de l'action publique : démarches de recherche », in LE BIANIC Thomas, VION Antoine, *Action publique et légitimité professionnelles*, Droit et société, LGDJ, Paris, 2008.
- VERDIER Eric, « Comment change l'instrumentation de l'action publique ? Premières esquisses », in Hélène BUISSON-FENET, Gwenola LE NAOUR, *Les professionnels de l'action publique*, Octares, Toulouse, 2008.
- VERDIER Eric, « L'action collective territoriale face aux risques du travail : quelles 'futurités communes' ? », *Revue Interventions économiques* [en ligne], 42/2010, mis en ligne le 1^{er} déc. 2010, consulté le 1^{er} nov. 2012.
- VIDAL DE LA BLACHE Paul, « Nécrologie. Pierre Foncin », *Les annales de Géographie*, Année 1917, vol. XXVI, n°139, pp. 67-70.
- VIGNON Sébastien, « Les maires des petites communes. Quelques éléments à partir du département de la Somme », in *Qui sont les élu(ter)ritoriaux ? Dossier Pouvoirs locaux*, n°88 1/2011.
- WORMS Jean-Pierre, « Le Préfet et ses notables », in *Sociologie du travail* (3), 1966.

3. / Autres sources écrites consultées

A/ Essais et romans, monographies et revues généralistes (par ordre alphabétique)

- AICARD Jean, *Le Diamant noir*, Flammarion, Paris, 1895.
- AICARD Jean, *Maurin des Maures*, Flammarion, Paris, 1908.
- AICARD Jean, *L'Illustre Maurin*, Flammarion, Paris, 1908.
- BUADES Florence, « Il était une fois Sophia-Antipolis », in Audacia, « *Sophia-Antipolis. Territoire d'avenir* », Audacia Editions, déc. 2009.
- CALDERARO Norbert, « Contes d'ailleurs et de demain », édition Theles, 2010.
- CHOURAQUI Edith, LANGEVIN Philippe (dir), *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000.
- CLUB JEAN MOULIN, *Les citoyens au pouvoir, 12 régions, 2000 communes*, Le Seuil, 1968, p. 79.

DEFFERRE Gaston, *Un nouvel horizon*, Idée actuelles, NrF, 1965, p. 132.

DE MAUPASSANT Guy, *Sur l'eau*, Folio Classique, 1993.

DE VOGÜE Eugène-Melchior, *Jean d'Agrève*, Paris, Nelson 1933.

FONCIN Pierre, *Les Maures et l'Estérel*, Paris, Armand Colin, 1910.

GERARD Jules, *La Chasse au lion*, Paris, Librairie Nouvelle, 1859.

GIONO Jean, *L'Iris de Suse*, Gallimard, La Pléiade, Paris, 1980.

GONTCHAROFF Georges, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », *Territoires* n°431, oct. 2002.

GUICHARD Olivier, *Aménager la France. Inventaire de l'avenir*. Paris, Robert Laffont, 1965.

HATCHUEL Arland, « La naissance de l'ingénieur généraliste. L'exemple de l'Ecole des Mines de Paris », nov. 1997, site de l'Ecole des Mines.

LAFONT Robert, *Décoloniser en France*, Gallimard, 1971.

LE MONNIER Jean, « Terres de liens : histoire de convergence », *Revue Pour*, n°220, déc. 2013, pp. 289 et suivantes.

LERAS Gérard, « Le Foncier en Rhone Alpes : une stratégie politique pour un bien commun », *Revue Pour*, n°220, déc. 2013.

LEVESQUE Robert, « Les SAFER. D'un opérateur foncier agricole à un opérateur rural », *Revue Pour*, n°220, déc. 2013.

MAYER René, *Féodalités ou démocraties ? Pour une administration d'un style nouveau*, Arthaud, Grenoble, 1968.

RICHARD René, BARTOLI, Camille, *La Côte d'Azur assassinée*, préface de Louis LEPRINCE-RINGUET, Paris, Editions Roudil, 1971.

ROCARD Michel, « Décoloniser la Province », Rapport sur la régionalisation, colloque de Grenoble, 1966, in Institut Tribune Socialiste.

PISANI Edgar, *Utopie foncière*. Gallimard, Paris, 1977.

VIARD Jean (dir), *La Métropole inachevée. Les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1994.

B/ Documents et publications institutionnels (par ordre chronologique)

Législation et réglementation générale

Tous les documents législatifs et réglementaires généraux ont été consultés sous Légifrance.

Textes réglementaires d'application (par ordre chronologique)

Arrêté Préfectoral du 22 mars 1961 réglementant la circulation des engins dans une zone de 300 m et de la vitesse 5 nœuds.

Premier Ministre, Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006.

Premier Ministre, Bordereau de transmission du 19 novembre 1998, CPER 1994-1998, III 2 Conforter les territoires, III I 5 Action foncière : Fonds Régional d'Action Foncière, in Archives Régionales.

Ministère de l'Equipement, Fiche-guide relative à la politique foncière adoptée lors du CIADT, 15 février 1998 in Archives Régionales.

Ministère de l'Equipement, note circulaire du 5 août 1999 : « Le volet foncier du Contrat de Plan Etat-Région ».

Ministère de l'Équipement, circulaire UHC/IUH/16 n 2000-61 du 3 août 2000 relative à l'utilisation des crédits « action foncière et aménagement urbain » du chapitre 65-23 (art.50), dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (hors Ile-de-France).

Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUIHC), « Prendre en compte le foncier dans les projets de territoire », mars 2004

Rapports parlementaires (par ordre chronologique)

Assemblée Nationale, Commission des échanges et de la production-aménagement du territoire, M. DURON Philippe, rapporteur, *Rapport sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, 1999.

Sénat, Commission des affaires économiques, MM. REPENTIN Thierry et BRAYE Dominique, rapporteurs, *Rapport d'information sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, 2000.

Assemblée Nationale, Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, M. LE GUEN Jacques, rapporteur, *Rapport d'information sur l'application de la loi littoral*, 2004.

Rapports ministériel et de corps d'inspections et de contrôle (par ordre chronologique)

SAINTENY Guillaume, « La fiscalité de l'espace naturel en France », in Ministère de l'Environnement, *Rapport de la Direction de la protection de la nature*, 1991.

DE ROO Priscilla, *Livre Blanc : l'aire métropolitaine marseillaise ou la métropole éclatée*, Mission AMM de la DATAR, 1992.

Conseil d'Etat, *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, Rapport du Conseil d'Etat, 1992.

Premier Ministre, Inspection Générale de l'Administration/Inspection Général des Finances, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur l'avenir des Contrats de Plan Etat-Région*, La Documentation française, mars 2005.

Contrôle général économique et financier, « Modalités de réalisation des missions de portage foncier dans les établissements publics fonciers », *Etude transversale du programme de travail 2011 de la mission Aménagement des territoires, Ville, Logement, Outre-mer*, 2011.

Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, 2012.

CHEVALLIER Jacques, « Agencification et gouvernance », in Rapport du Conseil d'Etat Etude annuelle *Les agences, une nouvelle gestion publique ?*, 2012.

Rapports, délibérations et documents communicants (par ordre chronologique)

OREAM, Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise, 1969, p. 60.

EPR, Préparation du discours du maire pour le 8 janvier 1974, in Archives Régionales,

EPR, Fiches nouvelles propres au Conseil régional, 1974, in Archives Régionales.

EPR, Délibération du 22 novembre 1975, Rapport au Préfet de Région.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais « Pour une politique foncière régionale » Propositions de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, Document de travail, octobre 1975, in Archives Régionales.

EPR, Etat d'avancement de l'étude sur le Verdon en date de juin 1978, in Archives Régionales.

EPR, Présentation de la politique foncière régionale de 1979, in Archives Régionales.

EPR, Conférence de presse avec Michel Pezet, les membres de la Commission Foncière et les journalistes de la presse régionale, 11 décembre 1984, in Archives Régionales.

SCET PACA, F. Cleac'h, Périmètres sensibles en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bilan des politiques foncières départementales, septembre 1985, in Archives Régionales

Conseil régional, Commission Foncière du 21 juillet 1986, p. 5, in Archives Régionales.

Conseil régional, Les nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil régional, 17 avril 1987, in Archives Régionales.

Conseil régional, La politique foncière du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, 6 juillet 1987, in Archives Régionales.

Conseil régional, Politique foncière régionale, bilan 1987, in Archives Régionales.

Conseil régional, Observatoire Foncier Régional Provence-Alpes Côte-d'Azur, Dossier de Présentation, novembre 1988 in Archives Régionales.

Mission exploratoire pour l'élaboration d'un nouveau Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine d'Aix-Marseille (AMM), Rapport d'étape au Ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et de Reversions, GAUDEMAR (de) J.-P., « SAM 3 ou l'esquisse d'une métropole euroméditerranéenne ? », sept. 1990.

DATAR, Mission Aire Métropolitaine Marseillaise de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992.

Bulletin municipal de Cavalaire, *Spécial Golf de Pardigon*, juillet 1996, in Archives Privées.

Ministère de l'Equipement, *Rapport d'étude préalable de la DTA de l'AMM* adressé au CIADT le 30 nov. 1997.

Conseil régional, Rapport d'Orientation budgétaire, décembre 1998, in Archives Régionales.

Conseil régional, Rapport d'activité du service foncier 1998, in Archives Régionales.

Conseil régional, Politique foncière régionale, Bilan de réalisation au 17 mai 1999, p. 1, in Archives Régionales.

BARTOLI Alain, *Rapport de la Mission d'expertise relative à la création d'un établissement public foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Janvier 2000.

BARTOLI Alain, *Rapport de la mission de préfiguration de l'établissement public foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, déc. 2000.

Conseil général, Direction de l'Economie, de l'Aménagement du Territoire, du Plan et des Affaires européennes du Conseil général des Bouches du Rhône, Service Etudes et prospective, Fiche technique de présentation de l'établissement public foncier, p. 5, juin 2001, in Archives Privées

Conseil général, Direction de l'Economie, de l'Aménagement du Territoire, du Plan et des Affaires européennes du Conseil général des Bouches-du-Rhône, Service Etudes et prospective, Fiche technique de présentation de l'établissement public foncier, p. 5, juin 2001, in Archives Privées.

Conseil régional, Délibération n°03-218, 5 déc. 2003, in Archives Régionales.

Région PACA, *Itinéraires-Territoires, Trimestriel d'information de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n°8, oct. 2004, in Archives Régionales.

Conseil régional, Délibération n°05-127, 24 juin 2005, in Archives Régionales.

Conseil régional, Délibération n° 05-139, du 21 octobre 2005, in Archives Régionales.

EPF, Bilan Programme pluriannuel de l'EPF 2005-2010, site internet de l'EPF.

Communiqué de presse de la FN-SAFER, SAFER et EPF : concertation et complémentarité, Paris, le 5 juillet 2012

Conseil régional, Délibération de l'Assemblée régionale du 29 avril 2015.

Communiqué de presse ARF/FN-SAFER, Pour renforcer la politique foncière d'aménagement rural et d'installation agricoles : le partenariat Région-SAFER, octobre 2013, consulté le 21/11/2015 sur <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/10/Cadre-partenariat-Re%CC%81gion-SAFER-VF.pdf>

Notes internes (par ordre chronologique)

Note de préparation de la réunion de la CODER datée du 16 mai 1972 in Archives Régionales.

Mission régionale, Fiche n°13, « *Etude en vue de la création d'un observatoire foncier et d'un organisme de maîtrise foncière* », 28 novembre 1973 in Archives Régionales.

Note de la Ville de Marseille, « Préparation du discours du Maire pour le 8 janvier 1974 », in Archives Régionales.

Note adressée à Monsieur George Frèche, le 26 mai 1976, in Archives Régionales.

Note pour le Président du Conseil régional, 1^{er} juin 1976 in Archives Régionales.

Note manuscrite à l'attention de P. L. collaborateur du groupe PS, 1977-78 in Archives Régionales.

Note de JP G. à Emile Didier, le 23 août 1979, in Archives Régionales.

Note de J. L. U. au DGS et au Directeur de cabinet régional en date du 5 février 1986 in Archives Régionales.

Note du 06/06/86 intitulée « Débat sur la définition des nouvelles orientations de la politique foncière du Conseil régional », in Archives Régionales.

Note non datée mais vraisemblablement de l'année 1986 de JL U. intitulée « *Argumentaires* », p.1, in Archives Régionales.

Note de J-L.U, chef du service foncier intitulée Redéploiement et réorientation de la politique foncière régionale, juin 1986, in Archives Régionales.

Note de J-L.U, chef du service foncier intitulée La Politique foncière du Conseil régional, Juin 1986, in Archives Régionales.

Note du service foncier, Budget 1986, in Archives Régionales.

Note de J-P.L, en date du 20 août 1992, in Archives Régionales.

Note d'activités de P.C, en date du 17 juin 1996 à l'attention de J-P. L., in Archives Régionales.

Note intitulée « Critères Fonciers » en date du 16 juin 1998, in Archives Régionales.

Note d'opportunité pour *La création d'une agence foncière régionale*, février 1999, in Archives Régionales.

Note du service foncier de 1999 intitulée « *Bilan de la procédure de conventionnement* », in Archives Régionales.

Note interne du service foncier de la Région datée de mars 1999, « Un opérateur foncier », in Archives Régionales.

Note de M-C. M., datée du 24 juin 1999, in Archives Régionales.

Note de M-C M. en date du 6 septembre 1999 au DGS de la Région in Archives Régionales.

Note du service foncier, *Restitution des « auto-diagnostics » par service*, 01/07/2000, in Archives Régionales.

Note en date du 13 avril 2001 à l'attention de Jean-Noël Guérini annotée de Charles Vigny, DGS des services du Département des Bouches du Rhône, in Archives Privées.

Note de travail en date du 16 octobre 2003, in Archives Régionales.

Note de travail du Conseil général des Bouches du Rhône en date du 28 juin 2004, in Archives Privées.

Note de la Direction générale des services du Conseil général des Bouches du Rhône à destination du directeur de cabinet en date du 24 juin 2004, in Archives Privées.

Note de la DGA de l'Economie et du Développement du Territoire du Conseil général des Bouches du Rhône, en date du 1^{er} juillet 2004 à l'attention de Jean-François Noyes, Directeur de cabinet, in Archives Privées.

Présentation de l'appel à projets en direction des agglomérations pour une méthodologie d'élaboration de leur stratégie foncière Vendredi 9 juillet 2004, Eléments d'intervention de Mme Sylvie Andrieux-Bacquet in Archives Régionales.

Note de travail du Conseil général des Bouches du Rhône à l'attention du Directeur de cabinet en date du 28 juin 2004, in Archives privées.

Note interne au service foncier de la Région en date du 25/11/2004, ITER, Point d'étape 25/11/2004, in Archives Privées.

Note de préparation du conseil d'administration du 16/06/05 de l'EPFR, Direction de l'Economie et de l'Aménagement du Territoire du Conseil général des Bouches du Rhône, in Archives Privées.

Note administrative de compte rendu de la première réunion du groupe de travail « observation foncière » du 11 avril 2006, in Archives Régionales.

Compte rendus de réunions (par ordre chronologique)

Ville de Marseille, « Compte rendu de la réunion de la Commission de Développement Economique Régional (CODER) », Marseille, 6 juin 1972, in Archives Régionales.

EPR, Commission Foncière, compte rendu de la séance du 8 janvier 1974, in Archives Régionales.

OREAM, Propositions pour une politique foncière régionale, mars 1974, p. 12, in Archives Régionales.

EPR, Compte rendu du Conseil régional du 1er mars 1974, Archives Régionales.

EPR, Compte rendu du bureau du 28 septembre 1976, in Archives Régionales.

Conseil régional, Commission Foncière, 2 juin 1986, Examen des dossiers ayant fait l'objet d'une proposition de subvention, in Archives Régionales.

Conseil régional, Compte-rendu Commission Foncière du 2 juin 1986, in Archives Régionales.

Conseil régional, Compte-rendu de la Commission Foncière du 17 juin 1986, in Archives Régionales.

Conseil régional, Compte-rendu Commission Foncière du 22 sept. 1986, in Archives Régionales.

Conseil régional, Commission Foncière du 20 sept. 1988, Bilan de la politique foncière 1988, in Archives Régionales.

Conseil régional, Compte-rendu des débats de la séance du 11 décembre 1998 de la Commission Aménagement et Développement Durable des Territoires et de la Montagne in Archives Régionales.

CRIES, Compte rendu de la réunion groupe de travail « Habitat, bâti, foncier et mutations territoriales » du 30 juin 2004, in Archives régionales.

Conseil régional, ITER, Point d'étape, 25/11/2004, in Archives Privées.

Lettres (par ordre chronologique)

Lettre d'André Samat, au Président de l'EPR en date du 6 avril 1978, in Archives Régionales.

Courrier du 23 janvier 1986 adressé par J-L.U, chef du service foncier à Robert de Caumont, Maire de Briançon in Archives Régionales.

Lettre du Maire de Beaumont de Pertuis le 10 juin 1986, in Archives Régionales.

Lettre adressée par le Président de la Commission Foncière à Monsieur Claude Barge Laval, Maire de Beaumont de Pertuis, 1986, in Archives Régionales.

Lettre de mandat adressée au Préfet de région par les ministres Dominique Voynet et Jean-Claude Gayssot en juin 1998, in Archives Régionales.

Lettre de cadrage de la DTA de l'AMM rédigée par la DDE 13 le 10 décembre 1998 et envoyée le 11 janvier 1999 à la commission foncière de la DTA in Archives Régionales.

CFDT – Clash Infos n°8-avril 2002, « Dossiers signalés : halte aux dérives ! ».

Courrier du président du Conseil général des Bouches-du-Rhône à la Présidente de l'EPF en date du 1^{er} juillet 2004, Archives Privées.

Courrier du Préfet de 24/09/2004 en réponse à la lettre de JNG du 1^{er} juillet 2004, in Archives Privées.

Courrier de Gilles de Robien Ministre de l'Équipement en date du 24 septembre 2004, in Archives Privées.

Lettre du Ministre de l'Équipement à M. le Président du Conseil général en date du 24/09/2004, in Archives Privées.

Lettre de Jean-Noël Guérini au Préfet de région du 10/11/2004 in Archives Privées.

Courrier du Président du Conseil général à destination du Préfet de Région en date du 11 février 2005, in Archives Privées.

Lettre de Jean-Noël Guérini à M. Gilles de Robien, février 2005, in Archives Privées.

Lettre du Préfet de région au Président du conseil général en date du 18 février 2005, in Archives Privées.

Lettre du Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône au Préfet de Région, avril 2005, in Archives Privées.

Confédération paysanne du Var, Courrier d'invitation pour la 1^{re} réunion du collectif « Terres Fertiles », Brignoles le 6 janvier 2006, in Archives Privées.

Courrier du Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer au directeur général d'EPF relatif à ses objectifs 2010 et à la part variable associée, in Archives Privées.

Contribution de l'ASSCV au volet foncier du projet de loi Urbanisme et Habitat, Lettre à Cécile Dufлот en date du 6 janvier 2013, in Archives Privées.

Courriels (par ordre chronologique)

Courriel de P.L, chef du service foncier du 04/01/2005, in Archives Privées.

Courriel de J-L.J, à Franck Dumontel, Directeur de cabinet de Michel Vauzelle le 29/06/2006, in Archives Privées.

Courriel de P.L, chef du service foncier en date du 1er juillet 2006, in Archives Privées.

Etudes régionales (par ordre chronologique)

INSEE PACA, « Au moins 520 000 pauvres en PACA », *Sud INSEE*, n°25, avril 2000.

JOURDAN Gabriel, « Ville automobile et planification urbaine. Le cas de la Côte d'Azur », *GIR Maralpin*, 2003, www.gir-maralpin.org/conferences/conferences.../ConfJourdan302.pdf.

Tercia Etude d'assistance pour la définition de la stratégie foncière et du volet foncier de la CASA, rapport de synthèse, version définitive, juillet 2005.

Tercia Etude d'assistance pour la définition de la stratégie foncière et du volet foncier de la CASA, rapport de synthèse, version définitive, juillet 2005.

Région PACA, *Les grands propriétaires fonciers*, Etude réalisée pour la Région par le bureau d'étude Extra-Muros en mars 2005.

INSEE PACA, « Val de Durance : éléments de cadrage démographique et économique », *Sud INSEE*, sept. 2008.

BERTRAND Damien, « Les politiques locales de l'Habitat et la réponse HLM dans les territoires peu denses-Communauté de commune Lubéron Durance Verdon », nov. 2008, FORS Recherche sociale, in Archives Régionales.

DAVEZIES, Laurent, *Etude sur l'économie résidentielle. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Rapport au Conseil régional-phase 1, Acadie, 2010.

INSEE PACA, « Faible développement des emplois stratégiques dans les grandes métropoles régionales », *Analyse*, n°4, 2011.

Région PACA, *Consultation d'urbanisme de paysage et de développement durable à la grande échelle du val de Durance- Synthèse des travaux des équipes de concepteurs*, sept. 2011.

INSEE PACA, « Faible développement des emplois stratégiques dans les grandes agglomérations régionales », *Analyse*, n°4 février 2011.

INSEE PACA, 130 ans de recensements. Depuis 1876, la population de la région a triplé, 2012.

INSEE PACA, Portrait de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2012.

INSEE PACA, « Des territoires ruraux peuplés mais dynamiques », *INSEE Analyse*, n°22 sept. 2015.

C/ Publications associatives et professionnelles (par ordre chronologique)

Revue Etudes Foncières-ADEF

Editorial, *Etudes foncières*, n°1, août 1978, p. 1.

REMOND Bruno, « La Région et la question foncière », *Etudes Foncières*, n°1, 1978, p. 1.

MEYER-HEINE Georges, « A propos de la politique foncière de l'EPR Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Etudes Foncières*, n°3, 1979, pp. 227 et suivantes.

GEOFFROY Jean-Paul, « Réplique à la controverse de M. Meyer Heine », *Etudes Foncières*, n°4, 1979, p. 24.

GAUDIN Jean-Pierre « La commune, banquier du foncier. Un long débat », *Etudes Foncières*, n°20, 1983, p. 25.

AMPHOUX Nicole, BELLON Hélène, « L'itinéraire de Georges Meyer-Heine », *Etudes Foncières*, n°25, décembre 1984, p. 12.

COMBY Joseph, « Quinze ans de luttes foncières sur le Larzac », *Etudes Foncières* n°25, décembre 1984.

COMBY Joseph, RENARD Vincent, (dir), *40 ans de politiques foncières en France*, ADEF/Economica, 1986, p. 61.

COMBY Joseph, « Plaidoyer contre le Plafond Légal de Densité », *Etudes Foncières*, n°60, 1993, pp. 16-17.

BERSANI Catherine, « Les DTA, ou le retour de l'Etat gendarme », *Etudes Foncières*, n°83, juillet 1999.

COMBY Joseph, « Les avatars du droit de propriété », *Etudes foncières*, n°100, 2002, pp. 14-15.

COMBY Joseph, « Les logiques contradictoires du foncier », *Etudes Foncières*, n°110, 2002.

RENARD Vincent, « L'improbable convergence des systèmes fonciers », *Etudes Foncières*, n°100, 2003, pp. 49-50.

NAPOLONE Claude, « Structuration des agglomérations et prévalence du modèle centre/périphérie », *Etudes Foncières*, n°124, 2006, pp. 30-31.

CHARMES Eric, « L'explosion périurbaine », *Etudes Foncières*, n°138, 2009.

DEJARDINS Xavier, « Ville rêvée et ville réelle. Veut-on réellement lutter contre l'étalement urbain ? », *Etudes Foncières*, n°131, 2011, pp. 16-19.

CASTEL Jean-Claude, « La densité au pluriel, un apport à la recherche sur les coûts de l'urbanisation », *Etudes Foncières*, n°152, 2011, pp. 13-17.

VILMIN Thierry, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes foncières*, n°157, 2012, pp. 27-33.

ADEF, *Politiques et actions foncière des régions. Outil et moyens*, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2010.

KASZYNSKI Marc, « Premières assises nationales du foncier », Lille 2011, *Collection ADEF- Evénements*, 2011.

MELOT Romain, « La valeur en procès Expropriation et stratégies judiciaires », *Collection ADEF*, 2013.

Autres revues et ouvrages professionnels (par ordre alphabétique)

BARBE, Catherine, « La genèse de la loi », *Colloque du GRIDAUH- La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, Orléans, 25-26 janv.2001, pp. 25-36.

BUHOT Clotilde, GERARD Yann, VINCENT Johan, HERRERA Catherine, DUVILLARD Sylvie, ROUSSEAUX Frédéric, TURQUIN Elise, BIZIEN Marion, RENARD Vincent, TRITZEN Céline, *Programme Liteau III : Propriété, conflits et dynamiques foncières sur le littoral, les grands domaines et le camping-caravaning sur parcelles privées (PROCODYF), Rapport final*, Ministère de l'Economie, de l'Energie et du Développement durable et de l'Aménagement des Territoires, nov. 2012.

CALDERARO Norbert, *Loi Littoral et Loi Montagne, 12 ans de jurisprudence commentée*, Editions Formation Entreprise, Paris, 2000.

CALDERARO Norbert, « Faut-il vraiment modifier la loi littoral », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, mai 2003.

CALDERARO Norbert, LACROUTS, Jérôme, *Le Littoral*, Le Moniteur Editions, 2^e éd., novembre 2005.

CALDERARO Norbert, MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Loi Littoral et loi Montagne : Guide de la jurisprudence commentée*, Editions Formation Entreprise, 2^e éd., Paris, 2005.

CETE Picardie-CETE Méditerranée, Pôle de compétence et d'innovation foncier et stratégies foncières, *La contribution des EPF à la production de logements*, décembre 2011.

CLAUDE Viviane, FREDENUCCI Jean-Charles, « Expériences professionnelles et effets de générations en villes nouvelles (1965-2002) », Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, *Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles*, 2004.

CLUB DE L'AMM, Présentation de l'AMM, document récupéré sur le site :<http://www.marseille-innov.org/AMM/index.html> le 09/01/2012.

DELENNE Michel, PARISIS Jean-Louis, VIARD Jean, (sous la responsabilité du professeur PARODI Maurice), *Approche comparative des structures foncières et de leurs rôles dans l'aménagement du Parc Naturel Régional du Luberon et de la zone d'aménagement du Verdon*, Bureau Méridional de Planification, 1970, 228 pages dactylographiées.

FATOME Etienne, JEGOUZO Yves, LEBRETON Jean-Pierre, MARIE Soizic, VERPEAUX Michel, *La modernisation des outils de l'action foncière*, Etude menée pour le Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH) GRIDAUH, 2012, p. 10.

GRAVELAINE (de) Frédérique, « Un pays, une culture, un combat », *L'Unité*, 1977.

LATARJET Bernard, « Justification économique de l'aménagement rural », *Espace 90*.

LA TAILLE-RIVERO (de) Marthe, « Terre de liens, Les jeunes pousses de la culture biologique », *Futuribles*, n°392, janv.-fév.2013.

Jurisprudence administrative illustrée, *La loi « littoral » du 3 janvier 1986*, La Documentation française, Paris, 1992.

LES CAHIERS DE L'USH, *Les coopérations entre organismes HLM et EPF*, n°147, sept. 2012.

MARIE Michel (en collaboration avec TAMISIER Christian), *Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Librairie des Méridiens, Paris, 1982.

MONTILLET Philippe, in « Le foncier, héritage et évolution » in *Fonciers en partage, Les cahiers de l'IAU IDF*, n°163, septembre 2012.

PECH Michel, GIORGIS Diane, « Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes. L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA », *Revue Pour*, décembre 2013.

PREDIT 1996-2000 Programme mobilisateur Evaluation – Décision d'aide n°97 MT 60.

PIBOU Elsa, « Entre continuités et discontinuités : examen et parcours des fermier-e-s de Terre de liens », *Revue Pour*, n°220, décembre 2013.

RENARD Vincent, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, n°148.

TRAPÏTZINE Richard, « La Région coordinatrice des initiatives locales », *Territoires itinéraires*, octobre 2004.

TERRES D'EUROPE-SCAFR, *Consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations*, 2006.

TRAPITZINE, Richard « La Région coordinatrice des initiatives locales », *Territoires itinéraires*, p. 4, oct. 2004.

URBAPRESS, « Provence Côte-d'Azur : 30% du budget régional au foncier », *Informations* n°47, 18 décembre 1975, in Archives Régionales.

D/ Articles et documents de presse (par ordre chronologique)

LE MONDE, « MM Defferre et Comiti s'opposent sur l'avenir de Marseille dans la régionalisation », 05/04/1969, Archives du journal.

INA, *Corniche des Maures : premier don au Conservatoire du littoral*, Vidéo - Journal télévisé, date de diffusion : 5 oct. 1977, source : France 3 (Collection : Le Journal Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse).

NICE MATIN, jeudi 13 déc. 1984.

NICE MATIN, « Le golf de Cavalaire doit concrétiser l'association de la Région au développement de la commune », 26/11/1986.

VAR MATIN, 29 nov. 1988.

LES ECHOS, « PACA : l'établissement public foncier régional au bord de l'implosion », juin 2004.

LA PROVENCE, « Rififi entre Guérini et Vauzelle », 10 juin 2004

LE MONITEUR, 18 juin 2004, p. 46.

LA PROVENCE, « Le torchon brûle entre Vauzelle et Guérini », 9 juil. 2004.

LA MARSEILLAISE, « Pénurie foncière dans le département », 13 juil. 2004, p. 11.

LE MONITEUR, 21 janv. 2005, p. 46.

LA PROVENCE, 3 mars 2005.

LA PROVENCE, « ITER permet à la Région de maîtriser le foncier », 23 juin 2006.

LE MONDE, Dimanche 30 juin-Lundi 1^{er} juil. 2013, p. 9.

L'UNITE, DE GRAVELAINE Frédérique, « Un pays, une culture, un combat », vendredi 7 janv. 1977.

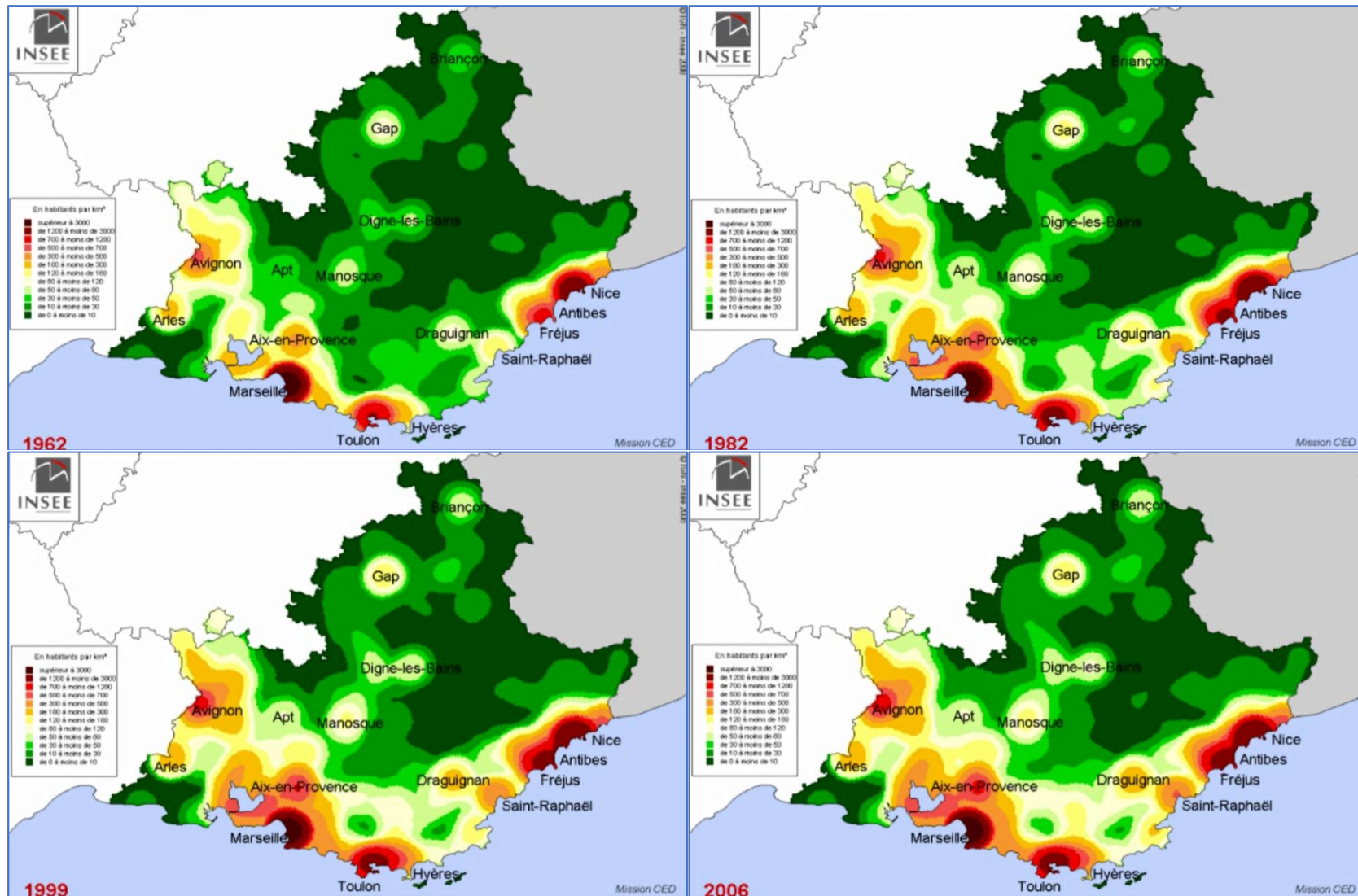
RIVE GAUCHE, n°1, oct.-nov. 1973.

RIVE GAUCHE, n°2, août 1972.

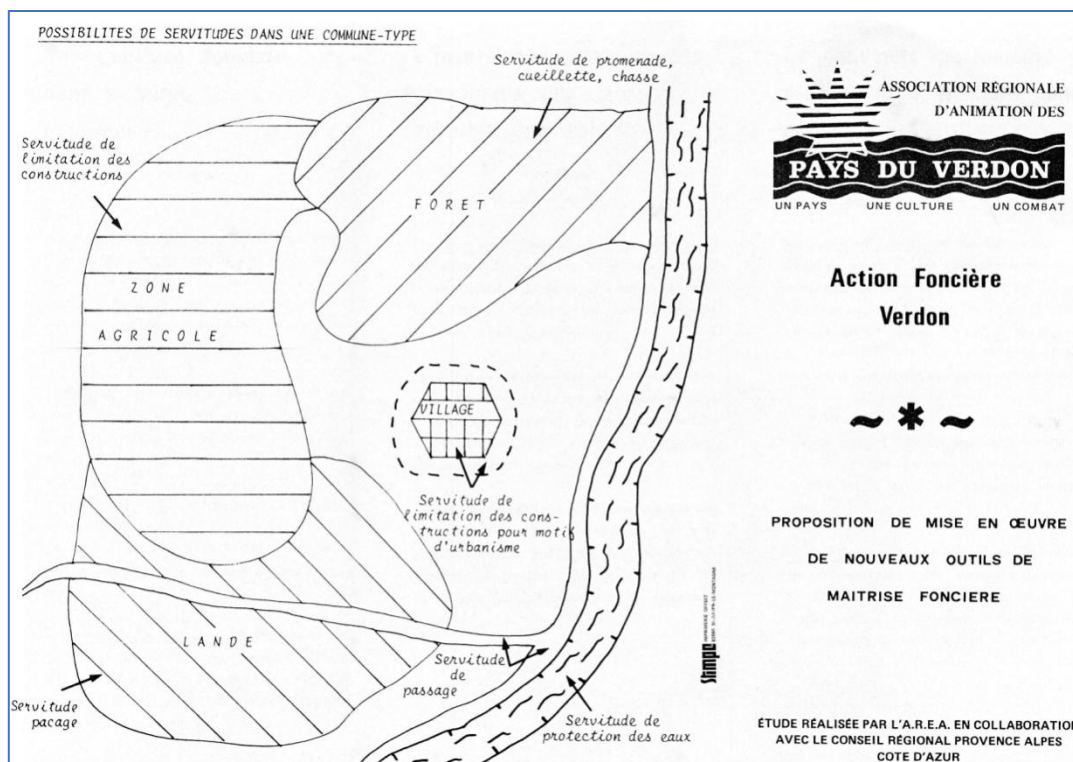
RIVE GAUCHE, n°4, novembre 1972.

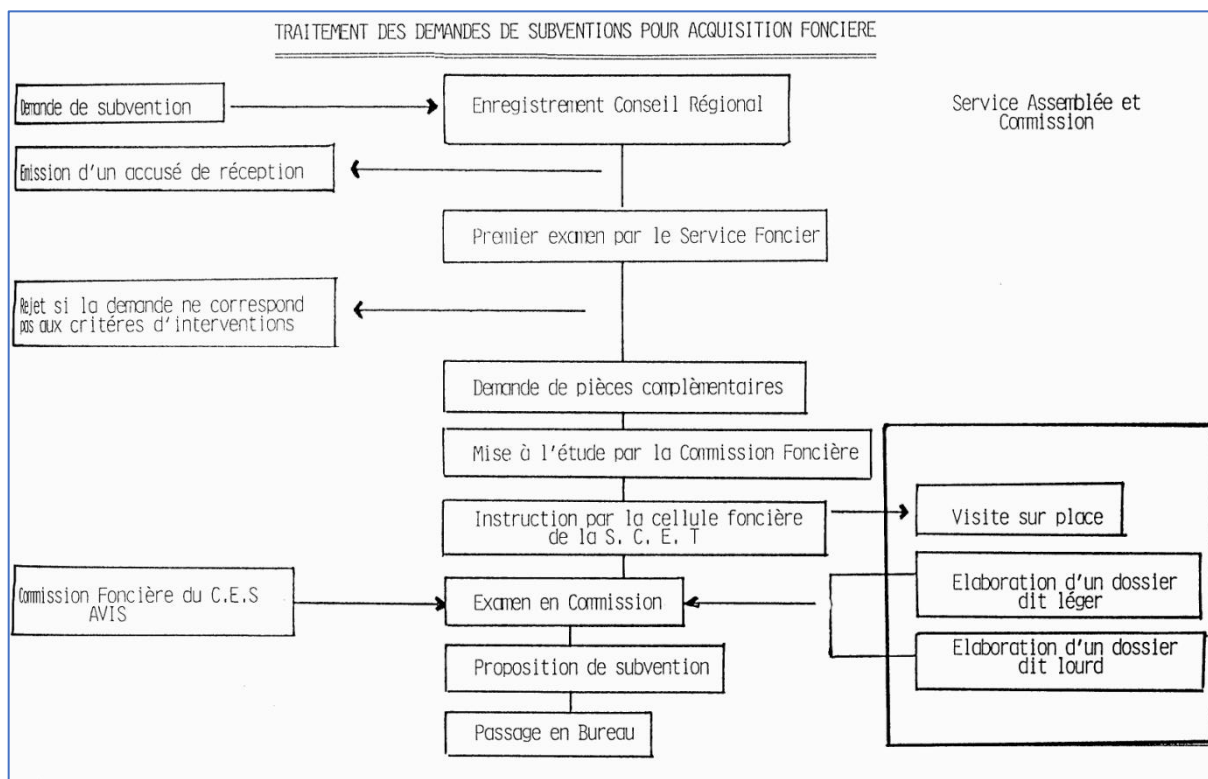
Annexes

Annexe 1. Cartes d'évolution de la densité de la population



Annexe 2. Documents d'archives

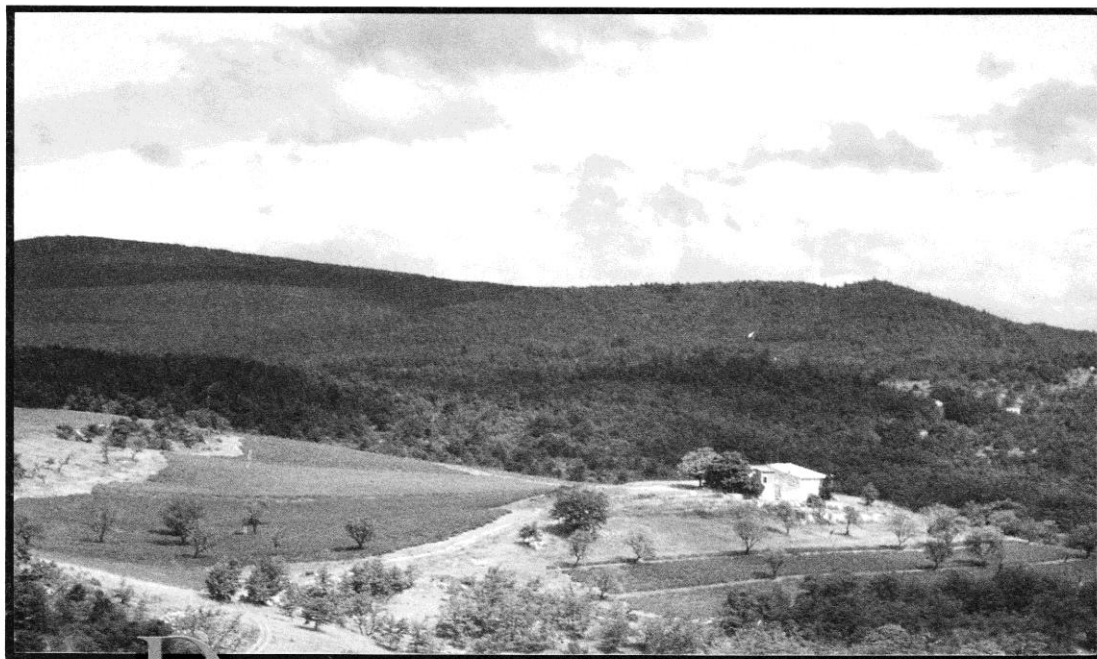




Numéro Spécial
Décembre 1984
Politique Foncière
Régionale

La Lettre

du Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur



Dix ans de politique foncière: un acquis pour l'avenir

Provence-Alpes-Côte d'Azur : une terre de contrastes, un immense puzzle où se succèdent terroirs et paysages. Riche de ses différences, cet espace où vivent quotidiennement 4 millions d'habitants, mérite d'être protégé par tous.

Par sa politique foncière dynamique au service des communes, le Conseil Régional apporte une contribution directe à l'aménagement du cadre de vie.

A l'heure où l'urbanisme relève essentiellement de la responsabilité des communes, une politique foncière est plus que jamais nécessaire pour maîtriser le développement de l'urbanisation, protéger les espaces naturels et lutter contre la spéculation foncière.

Depuis 1974, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur mène une véritable politique d'interventions foncières. Un cas exemplaire en France et un acquis irréversible aujourd'hui : plus de 300 millions de subventions attribuées pour l'achat de 16.000 hectares.

Michel PEZET
Président du Conseil Régional
Provence-Alpes-Côte d'Azur

CONSEIL REGIONAL PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Commission Foncière

Présenté en dossier
léger le :

Opération : 2ème opération

Dossier N° 103 (48.2)

CR N°

FICHE DE SYNTHESE

COMMUNE DE : POURRIERES Habitants 1727

ORGANISME DEMANDEUR : Commune

DESTINATION DES TERRAINS A ACQUERIR : RESERVE FONCIERE

INSCRIPTION AUX DOCUMENTS D'URBANISME : La commune possède un
POS approuvé

POSITION PAR RAPPORT A L'AGGLOMERATION : Le domaine se situe
à environ 5 kilomètres du Sud du village.

ACCES : Par le CD 423 - CD 6 - N7

SUPERFICIE :
426 ha 04 a 57 ca

PROPRIETAIRE (S)
ACTUEL (S)

Madame Veuve PETRINI
née MERLIN

FACILITES
ACTUELLES PREVUES
SERVITUDES
NUISANCES ET
RISQUES POSSIBLES

EAU	N	ELECTRICITE	N	ASSAINISSEMENT	N		
RADIO ELECT.	N	ELECTRIQUES	N	AERONAUTIQUES	N	AUTOROUTIERES	N
INONDATIONS	N	EBOULEMENTS	N	POLLUTION AIR	N		

NATURE ET IMPORTANCE DE LA VEGETATION : Forêt de pins et de chênes de moyenne et
haute futaie.

ESTIMATION DE LA VALEUR DES TERRAINS

PAR LES DOMAINES : Par jugement rendu par la chambre des expropriations du Tribuna
de Grande Instance de Toulon, le 15 janvier 1986, l'indemnité
totale due à Madame PETRINI a été fixée à 5.503 826,93 frs
soit : 1,29 le m2.

D'APRES ACTES NOTARIES ET MARCHE IMMOBILIER :

Prix conformes aux prix pratiqués sur
le marché immobilier local.

PRIX DEMANDE PAR LES PROPRIETAIRES : 5.503 826,93 francs soit 1,29 francs le m2.

POSSIBILITE D'ACQUISITION AMIABLE : La propriétaire par lettre en date du 16
Janvier 1986 a accepté expressément l'in-
demnité fixée par le juge.

AVIS DE LA SAFER ou CHAMBRE DE L'AGRICULTURE :

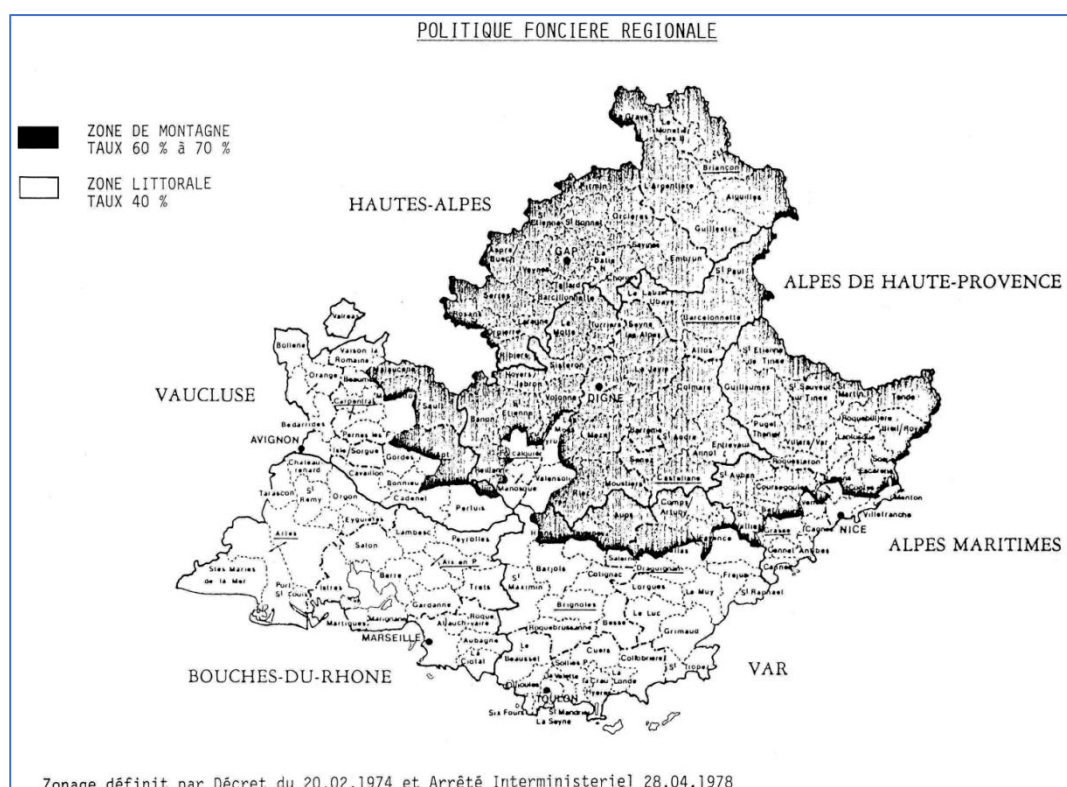
ADAPTATION DU TERRAIN A LA DESTINATION ENVISAGEE AU REGARD :

- des critères de fond : tres bons
- des éléments physiques : très bons
- des documents d'urbanisme : très bons.

OBSERVATIONS : Compte tenu de l'existence de ruines diverses, le prix subvention-
nable est de 5 403 826,93 francs soit 1,26 frs le m2.

T.S.V.P

ANNEES	MONTANTS BP + BS (MF)	% DU BUDGET REGION	BUDGET REGION (MF)
1975	28	38,4 %	73
1976	17	18,5 %	91,5
1977	19	17,2 %	110
1978	30	20,2 %	148
1979	35	17,1 %	204
1980	40	14,3 %	278
1981	43	11,9 %	360
1982	40	8,0 %	500
1983	32	3,9 %	815
1984	17,5	2,7 %	1.117,8
1985	18	1,4 %	1.226,8
1986	19	1,3 %	1.410,2



PEILLE

LA COMMISSION FONCIERE DU CONSEIL REGIONAL EN REUNION

Relancer l'économie par le bâtiment et l'emploi



M. Nicolai, maire, pendant son allocution, entouré (de gauche à droite) de MM. Cemolacce, Bosio, Baeza et Barety.

Peille a reçu, lundi, en son hôtel de ville et sur invitation du maire, M. Nicolai, la commission foncière du conseil régional dans le cadre de la décentralisation. La politique foncière a toujours été, en effet, l'une des préoccupations de la municipalité.

Il faut savoir que treize commissions siègent au conseil régional, chacune ayant en charge un secteur d'intervention. La commission foncière subventionne, par des aides non remboursables, les communes et les syndicats communaux pour les acquisitions de terrains nus. Jusqu'ici, cette commission avait favorisé l'achat de 17.000 hectares dans la région, dont 14.000 hectares de réserve foncière, espaces verts et terrains agricoles.

Depuis le 16 mars et après un travail de concertation et de réflexion, elle a décidé, à la majorité des groupes U.D.F., R.P.R., Front national et socialiste, de porter ses efforts en priorité vers l'amélioration du cadre de vie de la commune. Pour ladite commission, il s'agit de subventionner l'acquisition de terrains permettant la construction d'équipements collectifs et sportifs, bâtiment publics, etc. Elle espère ainsi favoriser la relance de l'économie par le bâtiment et l'emploi, évitant de « geler » les terrains non créateurs d'emplois.

Equipements réalisés

A l'initiative du maire, la commission s'est tenue pour la première fois depuis mars 1986 dans les Alpes-Maritimes. Les élus régionaux peuvent alors constater les réalisations effectuées dans les communes grâce au concours financier du conseil régional.

Au cours de cette réunion, la commission foncière a procédé à un tri des demandes de subventions. Elle a pu visiter les équipements réalisés par la commune de Peille. En l'occurrence, la réalisation de vingt-trois logements sociaux terminés et d'un jardin d'enfants en cours de finition. A cela, il faut ajouter un terrain de sport comprenant deux tennis, une aire de jeu pour le football et une pour le volley-ball, le tout étant équipé de vestiaires.

En projet, deux créations : l'aménagement d'une place de village pour permettre l'animation à La Grave-de-Peille, accompagné de vingt-deux logements sociaux, plusieurs locaux communaux et parkings. Ces réalisations permettront l'édification d'un tissu urbain dont La Grave-de-Peille est actuellement privée en raison de sa configuration géographique et de l'étalement des résidences.

Des précisions

Au cours de la séance, le président de la commission, M. Baeza, conseiller régional Provence - Alpes - Côte d'Azur, tenait à préciser « qu'au 16 mars 1986, le budget 86 concernant

foncier avait été totalement épuisé par la précédente gestion. en plus, 50 % du budget 87 avaient été engagés ».

Les premiers travaux ont donc consisté à remettre en cause et à réexaminer les dossiers que la précédente commission avait étudiés en dehors du budget. « C'est deux cent cinquante de ces dossiers, en stock dans le service, qui vont être révisés en fonction d'un critère bien établi et en tenant compte de la modicité de notre budget, précise M. Baeza. Ces nouvelles bases d'acceptation, tous les groupes les ont votées, à l'exception du Parti communiste qui s'est abstenu. Au cours de la séance, nous avons passé en revue une cinquantaine de dossiers qui ne correspondent plus aux priorités choisies », poursuivait-il.

« Peille, le plus curieux village des Alpes-Maritimes »

Après avoir rendu hommage à M. Raoul Bosio, vice-président du conseil régional, conseiller général des Alpes-Maritimes, premier adjoint au maire de Nice et représentant M. Jacques Médecin, président du conseil général, ainsi qu'aux autres membres de l'assistance, M. Nicolai, maire, brossait un tableau de Peille, aussi bien dans ses origines que dans sa qualité de vie. Il vantait son village et aimait à le désigner par une phrase de la cantatrice Mary Garden : « Peille est le plus curieux village des Alpes-Maritimes. »

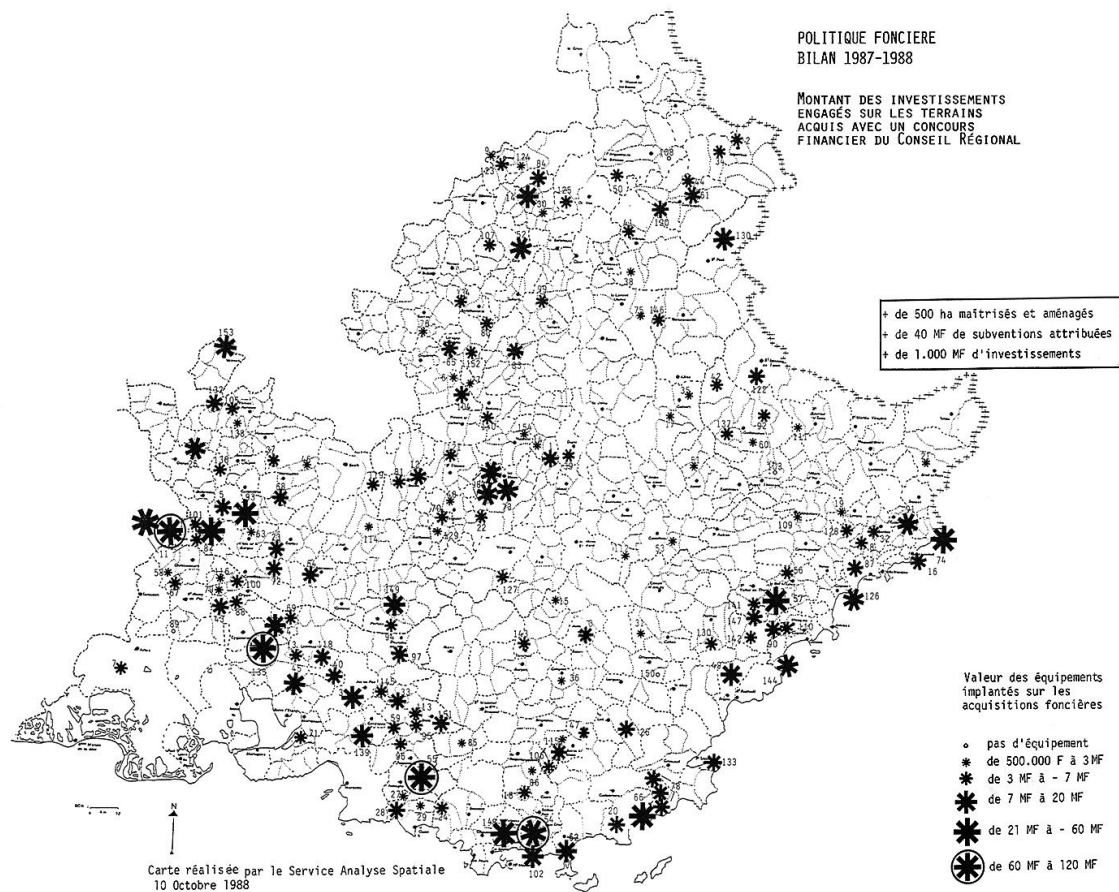
Longuement acclamé, il passait la parole à M. Baeza. Celui-ci remerciait M. Nicolai d'avoir invité la commission, et les autres membres d'avoir répondu à son appel (1). Le président félicitait le premier magistrat pour son excellente gestion, l'animation permanente et les activités diverses dans son village. « On ne s'ennuie pas chez vous et qu'il doit faire bon vivre à Peille », déclama-t-il. Tout en décrivant la politique foncière du conseil régional, il souhaitait que son intervention et son aide permettent de favoriser l'aménagement du territoire régional afin de relancer l'économie. Après quoi, l'assistance se dirigeait vers le restaurant pour un moment de détente.

Jean-Marie FIORUCCI.

(1) Outre les personnes déjà citées, assistaient à cette réunion de travail : M. J.-P. Barety, vice-président de la commission foncière du conseil régional et adjoint au maire de Nice ; M. Lucien Cermolacce, vice-président de la commission foncière et adjoint au maire de Fréjus ; M. Pierre Rinaldi, vice-président du conseil régional, conseiller général des Alpes-de-Haute-Provence et maire de Digne ; les conseillers généraux suivant : Mme Germaine Pivasset (Bouches-du-Rhône), M. Bernard Vagner (Var), M. Yves Arnaud (maire de Lagarde-Pareol, Vaucluse), M. Alain Bayrou (maire délégué de Puy-Saint-Pierre, Hautes-Alpes), M. Jean Féraud (maire de Trets, Bouches-du-Rhône), ainsi que M. J.-P. Gost (membre du bureau du conseil régional), M. Michel Orcière (président de la commission foncière du comité économique et social régional), M. Thouvenin (conseiller technique auprès de M. Gaudin, président du conseil régional) ; les services administratifs et techniques de la commission foncière ; le conseil municipal de Peille au complet, conduit par M. Gaudin, premier adjoint.



Au premier plan de l'assistance, les services administratifs et techniques de la commission foncière ; derrière, le conseil municipal au complet, conduit par M. Gaudin, premier adjoint.
(Photos Pressenda)



POLITIQUE FONCIERE REGIONALE : BILAN 1 9 8 7

=====

85 ACQUISITIONS FONCIERES SUBVENTIONNEES PAR LA REGION DE 322 HA ACQUIS
PAR LES COMMUNES.

PLUS DE 45 MF DE TERRAINS MAITRISES POUR LA REALISATION D'EQUIPEMENTS
PUBLICS.

DES PANNEAUX D'INFORMATION INSTALLES SUR CHAQUE TERRAIN ACQUIS GRACE AU
CONCOURS FINANCIER DU CONSEIL REGIONAL.

UN EXEMPLE : GOURDON (ALPES-MARITIMES)

=====





LES DESHONORIS CAUSA DE LA BAIE DE CAVALAIRE



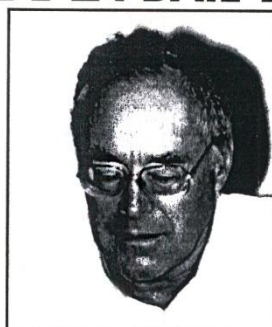
Monsieur REMOND

Président de L'Association pour la Sauvegarde des Sites de la Croix Valmer
Les Roches vertes, Boulevard du Littoral
83 420 LA CROIX VALMER
Tél. 94 79 60 53



Monsieur BUCHHOLTZER

Président de l'Association pour la Sauvegarde de la Baie de Cavalaire
141, avenue du Jas
83 240 CAVALAIRE SUR MER
Tél. : 94 64 46 36



Monsieur VERSPIEREN

Président de l'Association "Vivre dans la Presqu'île de Saint Tropez"
53, rue de Nazaret, 83 000 UMOGES,
Tél. : 55.06.86.90
18 Mas de Gigaro 83 420 LA CROIX VALMER
Tél. : 94 79 52 88



Madame BECQUART-LECLERCQ

Vivre dans la Presqu'île de Saint Tropez
130, rue Rianderie
59700 MARCQ EN BAROEUL
Tél. : 20 72 84 83
208 Baie de Valmer 83420 LA CROIX VALMER
Tél. : 94 79 63 21

LES PERSONA NON GRATA DE LA CROIX VALMER ET DE CAVALAIRE

VAR FAITS

Le maire de Cavalaire en examen pour

S'estimant mis en cause par un bulletin municipal d'associations de sauvegarde de Cavalaire et La

« Je vous annonce que je suis mis en examen... ».

C'est par cette déclaration, pour le moins surprenante, que Louis Foucher, maire de Cavalaire, a conclu, avant-hier, la séance du conseil municipal.

Louis Foucher, maire de Cavalaire (PR) depuis 1982, est poursuivi en justice par deux représentants d'associations de sauvegarde de l'environnement de Cavalaire et de la Croix-Valmer.

En août dernier, MM Buchholtzer et Rémond (!), s'étaient estimés gravement mis en cause par un bulletin municipal, édité par le maire à la suite de l'annulation, par le tribunal administratif de Nice, du projet immobilier du Golf de Pardignon, mené par le groupe

« Pierre et Vacances » (voir édition du 28 juin 1996).

L'« affaire » Pardignon

Dans un article pour le musclé, Louis Foucher dit les associations de sauvegarde de Cavalaire et croisière leurs participations dans le mouvement de Pardignon en site quable et l'annulation du p golf.

Ce que le maire assimile à mort économique de la ville (voir notre édition du 1996).

Dans le fameux bulletin pal figuraient les portraits de présidents des associations gérées, avec noms, adresses et numéros de téléphone privés.

RS

re mis amation

esidents er portent plainte

la parution du document et concertation. MM Buchholtzer et Rémond annonçant leur intention d'attaquer en justice Louis Foucher.

Les articles. C'est-à-dire, les articles pour « diffamation » et « atteinte à la vie privée ».

Le 28 juin 1996, le journal « Le Progrès » a publié un article intitulé « Le maire de Cavalaire est en examen ».

Le 28 juin 1996, le journal « Le Progrès » a publié un article intitulé « Le maire de Cavalaire est en examen ».

Le 28 juin 1996, le journal « Le Progrès » a publié un article intitulé « Le maire de Cavalaire est en examen ».

Le 28 juin 1996, le journal « Le Progrès » a publié un article intitulé « Le maire de Cavalaire est en examen ».



Les associations de sauvegarde de l'environnement de Cavalaire et de la Croix-Valmer ont porté plainte contre Louis Foucher.

de justice leur tribune politique et convoqué à une audience, suite de trouver dans la rue des adresses à leurs propres.

M.C.A

Les articles ont été publiés dans le journal « Le Progrès » le 28 juin 1996. Les articles ont été publiés dans le journal « Le Progrès » le 28 juin 1996.

Parking

L'administration a présenté, lors du CTP du 18 avril 2002, un état détaillé des places de parking disponibles, bâtiment par bâtiment. Un questionnaire va être diffusé à l'ensemble des directions pour faire un point précis sur les besoins des

agents, en vue d'une meilleure affectation de ces places ■

Prime informatique

Finis les errements en matière de prime informatique ? Selon la DRH, la nouvelle prime sera réservée, conformément à la réglementation, aux seuls agents assurant la mise en

œuvre et le fonctionnement régulier des systèmes d'information de la Région. Reste à faire le lien entre les métiers définis par un décret datant de 1971 (!) et les métiers existant aujourd'hui ... Une quarantaine d'agents sont concernés ■

*****Dossiers "signalés" : halte aux dérives !*****

Voici le texte de la lettre adressée au Président Vauzelle le 4 avril 2002 par la section CFDT :

Monsieur le Président,

La section CFDT du Conseil régional souhaite attirer votre attention sur les problèmes posés par les dossiers dits "signalés".

Cette question "empoisonne" la vie du personnel régional depuis plusieurs années, à divers titres.

Elle revient de façon récurrente lors de chaque Commission Permanente et s'est posée de façon plus grave encore pour la préparation des deux dernières Commissions Permanentes.

Les agents de la Région sont en effet de plus en plus nombreux à saisir les représentants du personnel pour se plaindre de la multiplication de ces dossiers, phénomène qui contribue à créer une ambiance délétère au sein de l'Institution.

Souvent déposés au dernier moment, sans être accompagnés des pièces nécessaires à un examen sérieux, ces dossiers doivent être instruits dans la précipitation, au mépris des principes de neutralité et d'égalité qui fondent le service public, et sans tenir compte des critères d'attribution fixés par les Elus Régionaux.

L'instruction de ces dossiers s'accompagne de directives de la hiérarchie, voire de pressions directes de tel ou tel élu, qui remettent en cause le fondement même des missions confiées aux agents, et les placent en porte-à-faux vis-à-vis des partenaires extérieurs.

Dans certains cas, les services instructeurs se retrouvent dans l'impossibilité de s'assurer de la régularité - sinon de la réalité - des opérations concernées, ce qui expose élus et agents à des risques juridiques évidents.

La section CFDT appelle donc de ses vœux une véritable prise de conscience des conséquences catastrophiques de la gestion actuelle des dossiers signalés, et demande à ce que des instructions précises soient données aux responsables des services opérationnels, afin de restaurer au plus vite un fonctionnement respectueux des règles du service public.

Nous tenions, Monsieur le Président, à vous alerter de façon précise sur ce sujet qui perturbe sérieusement le bon fonctionnement des services.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.



Agent du Conseil Régional instruisant
les dossiers signalés (allégorie)

**SYNDICAT CFDT INTERCO 13 - section du Conseil régional PACA - 27, place Jules Guesde -
13481 Marseille Cedex 20 - poste 5340 (fax 52 36)**

Annexe 3. Liste des entretiens réalisés

Ces entretiens resteront anonymes conformément au protocole d'enquête arrêté avec nos informateurs. Comme nous l'expliquons en introduction ce choix résulte de la proximité à l'égard de nos interlocuteurs, cette enquête ayant été réalisée pour l'essentiel en contexte professionnel entre février 2010 et décembre 2012. Afin de garantir cet anonymat, le référencement de nos entretiens se fait à partir des initiales de nos interlocuteurs, compromis imparfait, entre une numérotation trop impersonnelle et une discrimination entre interlocuteurs en raison de leur position.

Il n'est pas fait mention dans cette liste de tous les titres et fonctions des personnes interrogés mais davantage de ceux qui nous ont conduit à les solliciter pour réaliser des entretiens. Pour une analyse de la multipositionnalité de certains acteurs, il est donc nécessaire de se reporter à la thèse. Dans la mesure du possible, nous avons précisé l'intitulé du poste ou des fonctions occupé(es) à l'époque. Nous avons rappelé le lieu ou la ville ainsi que la date où s'est déroulé l'entretien. Lorsque l'entretien a été réalisé au téléphone, nous l'avons précisé. Dans certains cas, nous avons réalisé plusieurs entretiens (deux, voire cinq) avec la même personne. Ce fractionnement tient à leurs positions, à l'impossibilité de terminer dans les délais initialement impartis ou à des demandes de précision de notre part. Dans ce cas, le nom figure plusieurs fois accompagné des différentes dates des rencontres.

La liste ci-dessous est établie par ordre chronologique de réalisation.

1. Entretien avec C-D.L et P.L, chargé de mission affecté aux politiques territoriales à la Région et ancien chef du service foncier à la Région, Marseille, le 5 février 2010.
2. Entretien avec R.T, urbaniste consultant ayant supervisé le déroulement du programme d'études foncières et l'animation du Club des Opérateurs Fonciers, Meyreuil, le 28 janvier 2011.
3. Entretien avec M.T, ancien chargé de mission à la Direction régionale de l'Equipeement PACA en retraite, Marseille 25 mars 2011.
4. Entretien avec P.L, maître de conférences en science économique et ancien membre du cabinet de Michel Pezet, Marseille, 8 avril 2011.
5. Entretien avec S.H, chargée de mission au service foncier, habitat et urbanisme de la Région, Marseille 20 avril 2011.
6. Entretien avec R.J, chargé de mission au service foncier, habitat et urbanisme de la Région Marseille, le 24 mai 2011.
7. Entretien avec M-C.M, ancienne chef du service foncier de la Région, Marseille 28 août 2011 complété par des échanges le 5 septembre 2011.
8. Entretien avec M.C, C.P et B.L, chef du département aménagement des territoires, chef du service politiques territoriales et foncières et chargé d'études politiques territoriales et foncières au CETE Méditerranée, Aix-en-Provence, le 26 août 2011.
9. Entretien avec A.R., directrice générale adjointe de la Région en charge du développement soutenable et des stratégies territoriales, Marseille, le 14 octobre 2010.
10. Entretien avec J.B, directeur du développement soutenable de la Région, Marseille, le 14 novembre 2011.
11. Entretien avec J-L.U, ancien chef du service foncier de la Région, Marseille, le 12 décembre 2011.
12. Entretien avec P.L, ancien chef du service foncier et urbanisme de la Région, Marseille, le 20 décembre 2011.
13. Entretien avec N.B, ancien chef du service foncier urbanisme de la Région, Marseille, le 27 janvier 2012.
14. Entretien avec A.C, ancien chef du service analyse spatiale de la Région, Marseille le 30 janvier 2012.
15. Entretien avec A.P, en charge de la gestion administrative et financière du service foncier, habitat et urbanisme auquel elle est affectée depuis 1974, Marseille le 1^{er} février 2012.
16. Entretien avec S.A, ancienne Vice-présidente de la Région en charge de l'habitat, de la politique de la ville et du foncier, Marseille 7 février 2012.
17. Entretien avec P-L.S, directeur général de l'EPF PACA, Marseille le 7 février 2012, complété par des échanges le 23 février 2012.

18. Entretien F.M, chargée de mission au SGAR PACA en charge de l'habitat et des politiques foncières, Marseille, le 8 février 2012.
19. Entretien avec Y.L, ancien directeur régional adjoint de la DRE PACA à la retraite, Aix-en-Provence, le 15 février 2012.
20. Entretien avec S.H, chargée de mission au service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 17 février 2012.
21. Entretien avec J-M.R, ancienne chargée de mission au service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 17 février 2012.
22. Entretien avec X.G, chef de projet à l'EPF PACA, Marseille le 20 février 2012.
23. Entretien avec V.V, chargée de mission au service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 21 février 2012.
24. Entretien avec E.B, chargé de mission au service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 21 février 2012.
25. Entretien avec M.D, chef de projet à l'EPF PACA, Marseille le 24 février 2012.
26. Entretien avec M.D, ancien directeur de recherche en économie au CNRS et membre fondateur de l'Association des Etudes Foncières, Paris, le 28 février 2012.
27. Entretien avec C.D, chef du bureau des politiques foncières au Ministère du développement durable, Paris, le 29 février 2012.
28. Entretien avec C.T-F, en charge du contrôle de gestion à l'EPF PACA, Marseille le 1^{er} mars 2012.
29. Entretien avec C.P., chef du service politiques territoriales et foncières au CETE Méditerranée, Aix-en-Provence, le 2 mars 2012.
30. Entretien avec E.B, directeur général adjoint de l'EPF PACA, Marseille le 7 mars 2012, complété par des échanges le 21 mars 2012.
31. Entretien avec C.C, ancien Vice-président de la Région en charge de l'aménagement des territoires et Maire de Forcalquier, Marseille le 8 mars 2012.
32. Entretien avec C.C, conseillère régionale déléguée à l'habitat, Marseille le 12 mars 2012.
33. Entretien téléphonique avec C.G., directrice de l'Association des Etudes Foncières, le 13 mars 2012.
34. Entretien avec J.D., Maire de Volx, Aix-en-Provence, le 19 mars 2012.
35. Entretien avec A.A, Vice-président de la Région en charge du Foncier, Marseille le 10 avril 2012.
36. Entretien avec A.B, directeur général des services du Vaucluse et ancien directeur de la mission d'expertise et de préfiguration de l'EPF PACA, Avignon le 12 avril 2012.
37. Entretien avec M-P.B, conseiller technique du Président de Région en charge de l'aménagement des territoires, Marseille le 2 mai 2012.
38. Entretien avec C.H, vice-présidente de la Région en charge de l'aménagement des territoires et présidente de l'EPF PACA, Marseille le 21 mai 2012.
39. Entretien avec P.L, ancien chef du service foncier et urbanisme de la Région, Marseille, le 29 mai 2012.
40. Entretien avec P.G, directeur adjoint de la direction du développement des territoires, Marseille le 29 mai 2012.
41. Entretien avec C.A, directrice du CRIGE PACA, Aix-en-Provence, le 30 mai 2015.
42. Entretien téléphonique avec J-P.G, ancien chef de cabinet du Président de Région.
43. Entretien avec B.O, Président de l'Association régionale des HLM PACA, Marseille le 1^{er} juin 2012.
44. Entretien avec P.L, ancien chef du service foncier et urbanisme de la Région, Marseille le 6 juin 2012.
45. Entretien avec E.C, chargée de mission au SGAR en charge des politiques territoriales, Marseille le 6 juin 2012.
46. Entretien avec F.C, directeur du Pays de Haute-Provence, Forcalquier le 7 juin 2012.
47. Entretien téléphonique avec J-L.D, ancien directeur général des services de la Région le 8 juin 2012.
48. Entretien avec J.E, Maire de Villeneuve, Villeneuve, le 3 juillet 2012.
49. Entretien avec B.W, directeur général adjoint de la Région en charge de l'aménagement des territoires, Marseille le 4 juillet 2012.

50. Entretien A.H, président de la commission aménagement des territoires de la Région, Marseille le 4 juillet 2012.
51. Entretien avec M.D, Sénateur-Maire de Valbonne, Valbonne-Sophia-Antipolis le 5 juillet 2012.
52. Entretien avec M.B, ancien président de la commission foncière de la Région, Nice le 5 juillet 2012.
53. Entretien avec C.C, directrice de l'Agence d'urbanisme et de déplacement des Alpes-Maritimes et ancienne directrice de l'Aménagement des Territoires à la Région, Nice le 5 juillet 2012.
54. Entretien avec S.B et G.D, directeur de l'aménagement-environnement-connaissance du territoire et chef du service action foncière à la CASA, Valbonne-Sophia-Antipolis le 6 juillet 2012.
55. Entretien avec M.K et F.B, directeur général et directrice opérationnelle de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, Lille le 9 juillet 2012.
56. Entretien avec T.R, chargé de mission à la Mission aménagement régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, Lille le 9 juillet 2012.
57. Entretien avec M.B, ancienne directrice adjointe à l'aménagement des territoires de la Région, Aix-en-Provence le 11 juillet 2012.
58. Entretien avec M.L, directeur opérationnel SAFER PACA, Manosque, le 12 juillet 2012.
59. Entretien avec C.B et V.G directeur au développement des territoires et chef de service étude et prospective, Département des Bouches-du-Rhône, Marseille le 12 juillet 2012.
60. Entretien avec D.B, directeur général des services de la CCILO, Villeneuve, le 16 juillet 2012.
61. Entretien avec F.C, chef du service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 17 juillet 2012.
62. Entretien avec C.D, ancien délégué régional du Conservatoire littoral en PACA, Aix-en-Provence, le 17 juillet 2012.
63. Entretien avec B.A, en charge du SCOT de Manosque, Manosque le 25 juillet 2012.
64. Entretien avec K.P, responsable de l'urbanisme à la ville d'Oraison, Oraison le 27 juillet 2012.
65. Entretien téléphonique avec O.J, directrice de l'association « Terres de liens » en PACA, juillet 2012.
66. Entretien avec J.G, Vice-président de la Région en charge de la montagne, Marseille le 30 juillet 2012.
67. Entretien avec C.P, ancienne chargée de mission à l'EPF PACA en charge des ZAD ITER, Marseille le 30 juillet 2012.
68. Entretien avec E.d'A, chargée de mission au service foncier, habitat, urbanisme de la Région, Marseille le 31 juillet 2012.
69. Entretien avec M.P, ancien Maire de Pourrières, Aix-en-Provence le 22 août 2012.
70. Entretien avec N.P, en charge de l'aménagement des territoires et du suivi des relations avec l'EPF au Département des Alpes-Maritimes, Nice le 27 août 2012.
71. Entretien avec N.I et C.F, adjoint et responsable de l'urbanisme à la ville de Villeneuve-Loubet, Villeneuve-Loubet le 30 août 2012.
72. Entretien avec F.R et H.B, militants des associations de défense du littoral dans la baie de Cavalaire, La Croix-Valmer le 7 septembre 2012.
73. Entretien avec R.L, chargée de mission au service aménagement et équipement de la Région, Marseille le 11 septembre 2012.
74. Echanges mels avec J.C, fondateur de la revue des Etudes Foncières, le 11 septembre 2009.
75. Entretien téléphonique avec M-A.P-L, responsable de l'aménagement des territoires au Département des Alpes de Haute Provence, le 21 septembre 2009.
76. Entretien avec A.F, adjointe à l'habitat de la Ville de Marseille et conseillère régionale, Marseille le 1^{er} octobre 2010.
77. Entretien avec M.P, directeur opérationnel EPF PACA en charge des départements alpins, Marseille le 2 octobre 2012.
78. Entretien avec H.A, adjointe à l'habitat à la Ville de Toulon et Vice-présidente du Département du Var, Toulon le 3 octobre 2012.
79. Entretien avec A.R, ancienne chargée de mission en charge du foncier agricole à la direction de l'environnement et de l'agriculture de la Région, Marseille le 27 novembre 2012.

80. Entretien avec M.D, chef de projet à l'EPF PACA, Marseille le 11 décembre 2012.
81. Entretien téléphonique avec P.O, directeur de l'Association régionale HLM, le 25 février 2013.
82. Entretien téléphonique avec M.P, délégué régional de la Fédération des promoteurs constructeurs sur la Côte d'Azur, le 8 mars 2013.
83. Entretien avec A.M, directrice de la vie institutionnelle et des politiques publiques à la CCI PACA, Marseille le 19 mars 2003.
84. Entretien avec D.C, propriétaire viticole à Pourrières, Aix-en-Provence le 23 août 2013.

Annexe 4. Index des abréviations

ADEF : Association des Etudes Foncières	CES : Conseil Economique et Social
ADELS : Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale	CESR : Comités Economiques et Sociaux Régionaux
AFIGEO : Association Française pour l'Information Géographique	CETE : Centre d'Etude Technique de l'Equipement
AFTRP : Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne	CEVIPOF : Centre d'Etudes de la Vie Politique Française
AGAM : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise	CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail
AICPM : Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines	CFE : Cotisation Foncière des Entreprises
AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique	CG : Conseil Général
ALUR : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové	CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
AMAP : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne	CGP : Commissariat Général au Plan
AML : Aménagement de la Métropole Lorraine	CGT : Confédération Générale du Travail
AMM : Aire Métropolitaine Marseillaise (Club)	CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage	CIARV : Commission Interdépartementale d'Aménagement de la Région du Verdon
ANAH : Agence Nationale de l'Habitat	CIAT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	CICA : Conseils d'Initiative Concertation d'Arrondissements
ARDL : Association Régionale pour le Développement Local	CIF : Convention d'Intervention Foncière
AREA : Agence Régionale d'Equipement et d'Aménagement	CIVAM : Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural
ARF : Association des Régions de France	CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
ARHLM : Association Régionale des HLM	CLESUD : Centre Logistique de l'Europe du Sud
AROHLM : Association Régionale des Organismes HLM	CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
ARPE : Agence Régionale Pour l'Environnement	CNAT : Commission nationale d'Aménagement du territoire
ARS : Agences Régionales de Santé	CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
ASL : Association Syndicale Libre	CNI : Centre National des Indépendants
ASSCV : Association pour la Sauvegarde des Sites de la Croix-Valmer	CNJA : Centre National des Jeunes Agriculteurs
ATTAC : Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne	CNRS : Centre Nationale de la Recherche Scientifique
AUPA : Agence d'Urbanisme Pays d'Aix-Durance	CNSTP : Confédération Nationale des Syndicats de Travailleurs Paysans
BD TOPO : base de données vectorielles, composante du référentiel géographique produit par l'IGN	CODER : Commissions de développement économique régional
BS : Budgets Supplémentaires	COFIL : Comité de Pilotage
BTP : Bâtiment Travaux Publics	COS : Coefficient d'Occupation des Sols
CA : Conseil d'Administration	CP : Confédération paysanne
CARPOS : Comité d'Aménagement Rural par les Œuvres Sociales	CPA : Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
CASA : Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis	CPER : Contrat de Plan Etat-Région
CAUE : Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement	CR : Conseil Régional
CC : Communauté de Commune	CR : Conseil Restreint
CCI : Chambres de Commerce et d'Industrie	CREPUD-MED : Coopération Régionale pour une Planification Urbaine Durable
CCILO : Communauté de Commune Intercommunalité du Lubéron Oriental	CRH : Comité Régional de l'Habitat
CCIR : Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale	CRIGE : Centre Régional d'Information Géographique
CDAO : Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture	CROF : Club Régional des Opérateurs Fonciers
CDC : Caisse des dépôts et Consignation	CRU : Centre de Recherche d'Urbanisme
CdL : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	CSO : Centre de Sociologie des Organisations
CDOIA : Commission Départementale des Opérations Immobilières et de l'Architecture	DALO : Droit Au Logement opposable
CEA : Commissariat à l'Energie Atomique	DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme	DDAF : Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt
CEF : Compagnie d'Edition Foncière	DDE : Direction Départementale de l'Equipement
CELIB : Comité d'études et de liaison des intérêts bretons	DDT : Direction Départementale du Territoire
CEREMA : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement	DESS : Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées
CERES : Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialiste	DGA : Directeur Général Adjoint
CERF : Centre d'Echanges et de Ressources Foncières	DGAFP : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
	DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
	DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
	DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
	DGI : Direction Générale des Impôts
	DGRST : Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique
	DGS : Directeur Général des Services

DGS : Direction Générale des Services
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat
DGUHC-IUH : DGUHC Interventions Urbaines et de l'Habitat
DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIA : Déclarations d'Intentions d'Aliéner
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville
DLVA : Durance Luberon Verdon Agglomération
DRE : Directions régionales de l'Equipement
DREAL : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRH : Directeur des Ressources Humaines
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
DUP : Déclaration d'Utilité Publique
DVF : Demandes de Valeurs Foncières
EELV : Europe Ecologie-Les verts
EHESS : Ecole Hautes Etudes en Sciences Sociales
ENA : Ecole National d'Administration
ENL : Engagement National pour le Logement
EPA : Etablissement Public d'Aménagement
EPAREB : Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre
EPBS : Etablissement Public foncier de Basse Seine
EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
EPF : Etablissements Publics Fonciers
EPFD : Etablissements Publics Fonciers Départemental
EPFE : Etablissements Publics Fonciers d'Etat
EPFL : Etablissements Publics Fonciers Locaux
EPFR : Etablissement Public Foncier Régional
EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial
EPML : Etablissement Public Foncier de la Métropole Lorraine
EPR : Etablissements Publics Régionaux
ESH : Entreprises Sociales pour l'Habitat
ESSEC : Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales
FDSEA : Fédérations Départementales des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FEDER : Fonds Européens de Développement Régional
FIL : Fonds d'Initiative Locale
FN : Front National
FNADT : Fonds National d'Aménagement du Territoire
FNSAFER : Fédération Nationale des SAFER
FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FNSP : Fédération Nationale des Syndicats Paysans
FO : Force Ouvrière
FOL : Fédération des Œuvres Laïques
FPCUSH : Fédération des Promoteurs Constructeurs et l'Union Sociale de l'Habitat
FRIE : Fonds Régional d'Innovation pour l'Emploi
FSL : Fonds de Solidarité Local
GAL : Groupe d'Action Local
GIE : Groupement d'Intérêt Economique
GIP : Groupement d'Intérêt Public
GREF : Génie Rural, des Eaux et des Forêts
GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
H2P : Habitations de Haute-Provence
HBM : Habitations à Bon Marché
HEC : Hautes Etudes Commerciales
HLM : Habitation à Loyer Modéré
IAR : Institut d'Aménagement Régional
IATU : Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme
IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France

IAURP : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne
IGA/IGF : Inspection Générale de l'Administration / Inspection Générale des Finances
IGN : Institut Géographique National
ILO : Intercommunalité du Luberon Oriental
INA : Institut National de l'Audiovisuel
INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
INSEE : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
IPC : Ingénieur des Ponts et Chaussées
IRD : Institut de recherche pour le développement
ITER : International Thermonuclear Experimental Reactor
IUAR : Institut Universitaire d'Aménagement Régional
LCR : Ligue Communiste Révolutionnaire
LDH : Ligue des Droits de l'Homme
LDV : communauté commune Luberon Durance verdon
LOA : Loi d'Orientation Agricole
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOF : Loi d'Orientation Foncière
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
LOV : Loi d'Orientation pour la Ville
MAJIC : Mise à Jour des Informations Cadastres
MDC : Mouvement des Citoyens
MDER : Mission de Développement Economique Régional
MED : programme de coopération MED de l'union Européenne (Europe en Méditerranée)
MIACA : Mission Interministérielle d'Aménagement des Côtes de l'Aquitaine
MNR : Mouvement National Républicain
MPM : Marseille Provence Métropole
MRAI : Mission de Réalisation des Actifs Immobiliers
MRG : Mouvement des Radicaux de Gauche
MRU : Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
NA : Zone d'urbanisation future
NB : zone desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées
NC : zone de richesses naturelles à protéger
ND : zone à protéger en raison de risques ou de nuisances ou de qualités des sites
NEF : Nouvelles Etudes Foncières
NIMBY : «Not In My BackYard» («pas dans mon arrière-cour»)
NPM : New Public Management
OIN : Opération d'Intérêt National
OIR : Opération d'Intérêt Régional
OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction
OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OREAM : Organismes Régionaux d'Etudes d'Aire Métropolitaine
ORSTOM : Office de la Recherche Scientifique d'Outre-Mer
ORTF : Office de Radiodiffusion Télévision Française
OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble
PAS : Programme d'Aménagement Solidaire
PAZ : Plan d'Aménagement de Zone
PCF : Parti Communiste Français
PCI : Plan Cadastral Informatisé
PLAC : Plan Locaux d'Aménagement Commun
PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH : Plans Locaux de l'Habitat
PLS : Prêt Locatif Social
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPA : Personnes Publiques Associées
PPI : Programme Pluriannuel d'Investissement
PRELAT : Projet sur les Elus Locaux Au Travail financé par l'Agence Nationale de la Recherche
PRG : Parti Radical de Gauche
PROCODYF : Propriété, conflits et dynamiques foncières
PS : Parti Socialiste
PSU : Parti Socialiste Unifié
PUP : Plan Urbain Partenariaux
RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires
RD : Route Départementale
RDSE : Rassemblement Démocratique et Social Européen
REHA : Réhabilitation Habitat Energie Amélioration
RELIER : Réseau d'Expérimentation et de Liaison des Initiatives en Espace Rural
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
RPR : Rassemblement Pour la République
SAE : Service Aménagement et Equipements
SAEM : Société Anonyme d'Economie Mixte
SAEM SACA : SAEM Sophia Antipolis Côte d'Azur
SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAL : Schéma d'Aménagement du Littoral
SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SAN Ouest Provence : Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SCET : Société Centrale d'Equipeement du Territoire
SCI : Sociétés Civiles Immobilières
SCIC : Société Centrale immobilière (filiale CDC)
SCOT : Schémas de Cohérence Territoriale
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEM : Société d'Economie Mixte
SFHUR : Service Foncier, Habitat, Urbanisme de la Région
SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière
SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SGEN : Syndicat Général de l'Education Nationale
SHFU : Service Habitat-Foncier-Urbanisme
SIANOV : Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau du Nord-Ouest Varois
SIDEVAR : Syndicat Intercommunal pour le Développement des Vacances Rurales et Familiales
SIG : Systèmes d'Information Géographique
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocations Unique
SMPV : Syndicat Mixte des Pays du Verdon
SNAL : Syndicats National des Aménageurs Lotisseurs
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer Français
SPTC : Service Politiques Territoriales et Contractuelles
SPTE : Service des Etudes, de la Planification Territoriale et des Evaluations
SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SRDE : Schéma Régional de Développement Economique
SRE : Service Régional d'Equipeement
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
SYMIS : Syndicat mixte de Sophia Antipolis
TA : Tribunal Administratif
TCSP : Transport Collectif en Site Propre
TDEV : Taxe Départementale d'Espaces Verts
TER : Train Express Régionaux
TH : Taxe d'Habitation
TIC : Technologies de l'Information et de la Communication
TSE : Taxe Spéciale d'Equipeement
UA : zone urbaine centrale
UDF : Union pour la Démocratie Française
UMP : Union pour un Mouvement Populaire

UNEF : Union Nationale des Etudiants de France
UNPI : Union Nationale de la Propriété Immobilière
URVN : Union Régionale pour la protection de la Vie et de la Nature
USH : Union Sociale de l'Habitat
VEFA : Vente en l'Etat futur d'Achèvement
ZAC : Zones d'Aménagement Concerté
ZAD : Zones d'Aménagement Différées

Table des illustrations

Carte :

Carte n°1 : Les EPF en France au 1 ^{er} janvier 2013	393

Infographies :

Infographie n°1 : Bilans comparés de la politique foncière entre 1985 et 1999	243
Infographie n°2 : Les cessions de l'EPF PACA entre 2007 et 2013	362
Infographie n°3 : Les engagements financiers sur les opérations de l'EPF en 2013	365
Infographie n°4 : L'évolution des dépenses annuelles de l'EPF de 2007 à 2013	366
Infographie n°5 : La répartition des produits de l'EPF en 2012	367
Infographie n°6 : L'évolution des effectifs de l'EPF de 2002 à 2011	368
Infographie n°7 : L'évolution des stocks au 31 décembre 2009 en superficie et en montants	368
Infographie n°8 : Indice des prix à l'ha des terres et prés libres et non-bâties	438

Tableaux :

Tableau n°1 : Evolution de la part du budget régional affecté à la politique foncière entre 1975 et 1986	226
Tableau n°2 : Les principaux « clients » de l'action foncière (1986-1998)	245
Tableau n°3 : Les crédits du Ministère de l'Equipement 2000-2006 au titre du foncier	307
Tableau n°4 : Composante des registres d'action publique dans le champ du foncier	468

Encadrés

Encadré N°0 : Les modalités d'un travail de recherche en alternance	41
Encadré N°1 : Deux institutions de la « régionalisation fonctionnelle » : les CODER et les OREAM	53
Encadré N°2 : De la loi Cornudet à la « LOF » : brève histoire des dispositifs législatifs de gestion publique du foncier au XX ^e siècle	57
Encadré N°3 : Deux exemples de déconcentration régionale : la Mission Régionale et le Service Régional de l'Equipement(SRE)	63
Encadré N°4 : La Société Centrale pour l'Equipement du Territoire(SCET) et les collectivités territoriales	71
Encadré N°5 : Les opposants régionalistes au projet de Canjuers	129
Encadré N°6 : Cinquante ans d'aménagement hydraulique sur le Verdon	131
Encadré N°7 : Les projets de conversion touristique d'une ressource hydro-électrique	132
Encadré N°8 : M. Janetti et l'intercommunalité du Verdon	133
Encadré N°9 : « Un pays, une culture, un combat », la cause de Maurice Janetti	138
Encadré N°10 : La mémoire de Maurice Janetti, « une certaine idée de la France »	140
Encadré N°11 : La fabrique d'une expertise sur le territoire	144
Encadré N°12 : Une nouvelle figure d'élus local : le « technotable »	146
Encadré N°13 : Le projet moderniste de la SAFER	149

Encadré N°14 : Le boom démographique de Pourrières	149
Encadré N°15 : « Urbanisation et société locale en Provence »	151
Encadré N°16 : Les réseaux viticoles du parti socialiste ébranlés par la rurbanisation	152
Encadré N°17 : Un héritage historique : la dualité foncière et socio-économique de la commune de Pourrières	160
Encadré N°18 : Les coalitions anti-croissance du périurbain	166
Encadré N°19 : La politique foncière régionale de l'EPR en Nord-Pas-de-Calais	193
Encadré N°20 : Les théories du néo-régionalisme	275
Encadré N°21 : Les directives régionales d'aménagement et leurs déclinaisons en PACA	280
Encadré N°22 : La composition du conseil d'administration de l'EPF-PACA et son évolution	328
Encadré N°23 : Les sources de financement de l'EPF et la taxe spéciale d'équipement	361
Encadré N°24 : Indicateurs clés du compte financier 2014	371
Encadré N°25 : Les zonages de l'Etat et leurs conséquences	394
Encadré N°26 : L'association « Terre de liens »	448
Encadré N°27 : Le CRIGE, un exemple d'agencification des capacités régionales	471
Encadré N°28 : Urbansimul, historique et contexte d'un outil d'analyse et de prospective sur le foncier	479
Encadré N°29 : Pierre Laffitte, un ingénieur des Mines atypique	498
Encadré N°30 : Le projet urbain de Sophia-Antipolis et sa promotion	500
Encadré N°31 : Un sentier de croissance exponentielle aux effets déstabilisants pour la société locale	501
Encadré N°32 : André Aschiéri, un élu mobilisé pour la défense du « Moyen-Pays Provençal »	502
Encadré N°33 : La procédure de DTA des Alpes-Maritimes	504
Encadré N°34 : La construction d'une vision alternative du développement maralpin	506
Encadré N°35 : La politique foncière, enjeux majeur de la « nouvelle » DTA	507
Encadré N°36 : La construction conflictuelle de l'intercommunalité sophipolitaine	509
Encadré N°37 : Le volet foncier des contrats d'agglomération	511
Encadré N°38 : La stratégie foncière de la CASA	513
Encadré N°39 : La définition des sites intercommunaux d'intervention foncière	516
Encadré N°40 : Une scène intercommunale de négociation foncière	516
Encadré N°41 : Le soutien régional à la réalisation d'études de SCOT	517
Encadré N°42 : Le soutien régional à la modernisation de l'information des territoires	519
Encadré N°43 : Le foncier, une compétence intercommunale introuvable ?	520
Encadré N°44 : La création du service foncier de la CASA : un effet de la stratégie foncière	521
Encadré N°45 : La disqualification des pratiques foncières du « quotidien » au bénéfice du « foncier aménagement »	522
Encadré N°46 : Des pratiques « intergouvernementales » de délégation de compétence	523
Encadré N°47 : La stratégie foncière, un cadre de référence et de coordination	524
Encadré N°48 : La définition du périmètre d'intervention de l'EPF PACA au filtre de la négociation contractuelle	525
Encadré N°49 : Un exemple de secteur d'intervention foncière, le quartier des Maurettes à Villeneuve Loubet	527
Encadré N°50 : La maîtrise foncière du quartier des Maurettes à Villeneuve Loubet	531
Encadré N°51 : Les Maurettes, une opération de renouvellement urbain	533
Encadré N°52 : L'urbanisme négocié de l'éco-quartier des Maurettes	534
Encadré N°53 : Un cadre partenarial adhocratique	535
Encadré N°54 : La valeur foncière en débat : la pratique du « compte à rebours » à l'épreuve du droit de propriété	536

Encadré N°55 : La labellisation « Eco-quartier » du projet des Maurettes : la reconnaissance ministérielle d'une nouvelle grandeur professionnelle	539
Encadré N°56 : Une requalification professionnelle à l'épreuve des frontières de la sectorisation	540
Encadré N°57 : Marc Daunis, un élu entrepreneur en intercommunalités	543
Encadré N°58 : Le logement social, une ressource clientélaire	544
Encadré N°59 : La compétence foncière, une affaire d'experts	546
Encadré N°60 : Le foncier, une catégorie d'aménagement discrète	546
Encadré N°61 : ITER, un programme scientifique et technologique international sur la fusion nucléaire	551
Encadré N°62 : La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)	552
Encadré N°63 : Le contournement des règles de l'urbanisme municipal	553
Encadré N°64 : Le Val de Durance, un système d'économie résidentielle en fore croissance	554
Encadré N°65 : La négociation locale des règles d'urbanisme en milieu périurbain : rente foncière et anticipation spéculative	555
Encadré N°66 : L'usage stratégique de l'expertise prospective des études foncières	557
Encadré N°67 : Changement d'échelle, leadership et régionalisation fiscale : les enjeux d'un site interdépartemental	558
Encadré N°68 : Un périmètre fonctionnel qui contourne et occulte les frontières administratives	559
Encadré N°69 : L'aménagement du Val de Durance, entre concurrences institutionnelles et projets d'intégration multinationaux	561
Encadré N°70 : « ITER et les territoires » : l'ouverture progressive d'un dispositif procédural caractérisé par son instabilité organisationnelle	562
Encadré N°71 : Le Val de Durance, une échelle à la mesure de l'échange politique régional	565
Encadré N°72 : La fabrique experte d'un « <i>grand territoire</i> » : la consultation d'urbanisme du Val de Durance	567
Encadré N°73 : Les limites de la mission ITER de la Préfecture de région	569
Encadré N°74 : Le projet d'OIN des aménageurs régionaux confronté au désintérêt de la DATAR	570
Encadré N°75 : Le désengagement financier de l'Etat aménageur en question	570
Encadré N°76 : L'évitement de la contestation locale	571
Encadré N°77 : La neutralisation du Groupement d'Intérêt Public ITER	572
Encadré N°78 : Les élus locaux confrontés aux coûts d'équipement et d'aménagement des ZAD	573
Encadré N°79 : Trois exemples de détournements opportunistes des ZAD	574
Encadré N°80 : Les coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale	577
Encadré N°81 : La rente foncière des propriétaires agricoles au fondement de la coalition de croissance de l'économie résidentielle locale	578
Encadré N° 82 : Le parcours notabiliaire du maire de Villeneuve, un géomètre au cœur des coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale	580
Encadré N°83 : Les commerçants, un groupe d'intérêt engagé dans les coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale	581
Encadré N°84 : Les dépendances financières et institutionnelles d'un mode de développement	582
Encadré N°85 : La redistribution du foncier non-bâti cristallise les Vice-présidents socialistes ruraux	583
Encadré N°86 : Cumul des mandats et conduite de rôles : l'institution régionale à l'épreuve du local	584
Encadré N°87 : L'usage stratégique du mandat régional par deux Vice-présidents multi positionnés	585
Encadré N°88 : Des pratiques de courtage départementalisées qui verrouillent les ressources et consolident le leadership	587
Encadré N°89 : La sédimentation de l'action foncière régionale : une stratégie de contournement et de compensation au bénéfice des élus ruraux	590

Encadré N°90 : Une contractualisation contestée par les élus communautaires : le volet foncier des contrats de Pays	591
Encadré N°91 : Le volet foncier du Programme d'Aménagement Solidaire (PAS), une politique contractuelle appropriée par les maires	592
Encadré N°92 : La mise en cohérence fragile des politiques contractuelles régionales	593
Encadré N°93 : Le PAS, un cadre d'apprentissage technique et politique du projet urbain	595
Encadré N°94 : L'insertion du Département dans la contractualisation foncière et ses effets de renforcement du pouvoir notabiliaire	596
Encadré N°95 : Un Vice-président de Région entrepreneur en politiques territoriales	597
Encadré N°96 : La construction intercommunale : un espace d'opportunité pour les technotables de la négociation foncière contractuelle	598
Encadré N°97 : L'invention d'une destination pittoresque et exotique : l'identité péninsulaire des Maures et de l'Esterel	602
Encadré N°98 : Le Cap Lardier, haut-lieu symbolique de la mobilisation locale contre l'urbanisation littorale	609
Encadré N°99 : Des experts relayeurs de la cause environnementale	613
Encadré N°100 : L'extension de la cause associative : un processus de politisation locale	614
Encadré N°101 : Un professionnel du droit spécialisé dans la cause de la sauvegarde du littoral	617
Encadré N°102 : Une agence de régulation environnementale : le Conservatoire du Littoral	619
Encadré N°103 : La trajectoire d'un écologiste soixante-huitard devenu militant-expert : de la conservation à l'engagement dans l'écologie politique	621
Encadré N°104 : Action foncière et conflit d'institutions sectorielles: la mise en cohérence fragile de l'action de la SAFER et du Conservatoire du Littoral sur le site de Pardigon	623
Encadré N°105 : L'EPF et le recours à l'expertise : une stratégie de légitimation et d'intéressement contestée par les associations riveraines	626
Encadré N°106 : Les associations de riverains, alliés informels du conservateur	627

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction générale	7
Section 1. Comment étudier une politique foncière régionale ?	8
1/ Le foncier, un domaine d'action peu investigué par la science politique	8
1.1. Le foncier, un objet économique ?	9
1.2. Les politiques foncières entre intérêts et institutions	14
1.2.1. <i>L'approche par les intérêts</i>	14
1.2.2. <i>Les politiques foncières au prisme des institutions</i>	16
2/ La régionalisation en questions : institution, politiques, pouvoir	23
2.1. La Région, une institution	23
2.2. La Région saisie par ses politiques	27
2.3. Le pouvoir régional	30
Section 2. Une approche sectorielle de l'institutionnalisation régionale en Provence-Alpes-Côte d'Azur	35
1/ Un cadre pluridimensionnel d'analyse de l'institutionnalisation régionale	35
2/ Une option méthodologique : la monographie du foncier comme secteur d'action publique	38
3/ Des matériaux multiples issus d'une enquête réalisée en contexte professionnel	40
4/ Présentation du plan	45
PARTIE 1. L'ACTION FONCIERE, UNE RESSOURCE DE LEGITIMATION MILITANTE A L'EPREUVE DU GOUVERNEMENT REGIONAL (1958-1998)	47
Chapitre 1. La genèse de l'action foncière régionale en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1958-1974)	51
Section 1. Politique foncière et régionalisation : un nouveau contexte d'action publique	52
1.1. La régionalisation fonctionnelle du gaullisme	52
1.2. Un nouveau modèle d'administration du foncier : le District de la région parisienne	55
Section 2. L'émergence du foncier comme problème public régional en Provence-Alpes-Côte d'Azur	59
2.1. Un territoire confronté à une croissance démographique et résidentielle inédite	60
2.2. Le projet des réformateurs de la Préfecture de région et du Ministère de l'Equipement	62
2.2.1. <i>Le projet d'« organisme de maîtrise foncière » de la Mission Régionale</i>	63
2.2.2. <i>Des entrepreneurs en régionalisation foncière : les réformateurs du Ministère de l'Equipement</i>	65
2.3. L'émancipation de la tutelle préfectorale : l'élaboration d'une action foncière alternative	68
Section 3. Travailler à la Région : une stratégie de reconversion militante	73
3.1. La politisation de la réforme régionale : d'une opposition notabiliaire à un engagement militant, l'exemple de la trajectoire de Gaston Defferre	73
3.1.1. <i>Un notable socialiste opposé à la régionalisation gaulliste</i>	74
3.1.2. <i>Un Président de Région militant des libertés régionales</i>	77
3.2. Le mandat régional de Gaston Defferre : une position de repli stratégique	79
3.2.1. <i>La construction d'une majorité régionale</i>	79
3.2.2. <i>La Région, vitrine d'une alternance à venir</i>	81
3.3. La constitution d'une équipe de jeunes militants de l'institution régionale : le cabinet du Président	83

3.3.1. Une équipe de techniciens marqués par l'aménagement et la proximité avec Gaston Defferre	84
3.3.2. Des opportunités d'actions militantes en institution	86
En conclusion de ce premier chapitre. Un nouveau terrain pour l'action régionale	88
Chapitre 2. Une ressource pour construire l'institution régionale sur le « terrain » (1974-1986)	91
Section 1. La construction d'une action foncière rurale de proximité	92
1.1. Le reclassement d'un militant du « vivre et travailler au pays »	92
1.1.1. La reconversion professionnelle d'un militant combinant engagement partisan et enracinement local	92
a) Un jeune cadre du CERES issu de la vague critique de mai 68	93
b) Un enracinement local au service d'un engagement régional	94
1.1.2. L'engagement dans la cause du « vivre et travailler au pays »	96
a) Un registre discursif empruntant au tiers-mondisme	96
b) Le développement local : une ressource au service de la décentralisation	97
1.2. Le travail public régional entre administration et politique	100
1.2.1. La traduction « technique » des dossiers	100
a) Le cadrage régional des dossiers	100
b) La mise en forme des projets	101
1.2.2. Le travail politique de l'animateur	103
1.3. Un mode d'intermédiation privilégié avec les élus locaux : le « guichet mobile »	106
1.3.1. Une politique de guichet rural	107
1.3.2. Un rôle d'intermédiaire	110
1.4. Quand la Région vient aux communes rurales : la commission foncière en quête de légitimité	114
1.4.1. L'autonomisation d'une commission	114
1.4.2. L'évaluation des dossiers	116
1.4.3. Le courtage des élus départementaux	118
1.4.4. Un dispositif de mise en scène de la proximité au « terrain »	121
Section 2. L'action foncière comme ressource de promotion et de légitimation de nouvelles élites politiques locales : l'exemple de deux maires du Haut et du Moyen-Var	126
2.1. Maurice Janetti et la mobilisation développementaliste occitane des « pays du Verdon » : l'action foncière comme ressource d'affirmation politique en milieu rural	127
2.1.1. L'institutionnalisation des Pays du Verdon sous l'influence d'une mobilisation développementaliste occitane	128
a) Un répertoire d'action néo-occitan contre un « coup d'Etat » militaire : le camp de Canjuers	128
b) La construction d'un territoire face aux projets d'aménagement hydroélectrique et touristique : les pays du Verdon	131
2.1.2. L'action foncière au service d'un nouveau leadership territorial : Maurice Janetti	135
2.2. Un entrepreneur d'action foncière en milieu périurbain : l'émergence et la promotion fragile d'un maire « technotable » dans le massif de Sainte-Victoire	141
2.2.1. Le Maire de Pourrières, un « technotable » du développement local	141
a) L'installation à Pourrières et la socialisation au monde viticole	142
b) L'engagement dans une carrière politique locale	145
2.2.2. L'usage stratégique des ressources régionales face à la spéculation foncière : un moyen d'ancrage politique dans le monde agricole	148
a) Les conséquences politiques de la pression foncière périurbaine	148
b) La mobilisation des ressources régionales et le renforcement du pouvoir municipal	154
c) La conquête d'un nouveau territoire de chasse : les terres de Roquefeuille	158
2.2.3. L'usage économique controversé d'une acquisition foncière : comment « vivre et travailler » à Pourrières ?	163
a) La conversion entrepreneuriale : le projet de développement économique de l'« Aurélien Park »	163
b) L'échec du référendum mayoral contre une mobilisation agricole et résidentielle opposée au projet	165
Section 3. Une action foncière de type néo-clientélaire	170
3.1. Un style de leadership régional : l'échange politique néo-clientélaire	171
3.1.1. Un chaînage clientélaire multi-niveaux	172
a) L'action foncière et la personnalisation des relations	172
b) La consolidation d'intermédiaires locaux	174
c) La redistribution de la ressource foncière vers des clientèles locales	174
3.1.2. Des transactions qui renouvellent les élites locales en milieu rural : le sacre des « technotables »	176
a) L'apprentissage de nouvelles pratiques d'intermédiation multi-niveaux	177

b) Une nouvelle figure d'élus ruraux : les « technotables »	178
c) Un échange politique territorial : des règles d'intervention au bénéfice du développement en milieu rural	183
3.2. La construction de réseaux relationnels engagés dans la cause régionale	185
3.2.1. <i>La construction d'un réseau de militants de l'action régionale</i>	185
a) La mise en plan de l'action régionale	186
b) Un dispositif d'enrôlement et d'intéressement à la cause régionale : le groupe de Sainte-Baume	188
c) Les relais locaux et nationaux de l'action foncière régionale	191
3.2.2. <i>L'invention militante et scientifique de la cause régionale du développement local</i>	196
a) Le développement local comme répertoire d'action foncière	196
b) Une opération de spatialisation multi-scalaire : l'alliance de la Région et des Pays	197

En conclusion de ce deuxième chapitre. Professionnalisation et notabilisation de l'action publique régionale 202

Chapitre 3. L'action foncière confrontée aux ajustements du gouvernement régional (1986-1998) 205

Section 1. L'action foncière à l'épreuve de majorités politiques fragiles 206

1.1. La politique foncière au service d'un élu du Front National en quête d'allégeances	206
1.1.1. <i>Un conseiller régional frontiste au profil hybride</i>	206
1.1.2. <i>Quand le FN joue le jeu de l'échange politique régional</i>	209
a) Un couple paradoxal d'« associés-rivaux »	209
b) L'action foncière comme ressource de notabilisation d'un élu frontiste	211
1.2. La mise sous tutelle d'une délégation minoritaire au sein d'un exécutif présidentialisé	216
1.2.1. <i>Les effets de l'alternance sur un recrutement politisé</i>	216
1.2.2. <i>Le renforcement de l'exécutif : la suppression de la commission foncière et la fin de la coalition partisane avec le FN</i>	217
1.3. Un régulateur de majorités instables : le rôle des « dossiers signalés »	219

Section 2. La rationalisation gestionnaire : vers une marginalisation de l'action foncière ? 225

2.1. Le rétrécissement des ressources de redistribution	226
2.1.1. <i>Les raisons d'un décrochage budgétaire</i>	227
a) Une régulation financière au bénéfice de la contractualisation	227
b) L'impact des transferts de compétence sur l'action foncière	228
c) Un terrain de concurrence et de coopération entre Départements et Région	229
d) L'affaiblissement des réseaux socialistes des « technotables » de l'institution régionale	234
2.1.2. <i>La réduction du nombre de bénéficiaires</i>	236
2.2. La stabilisation d'un répertoire économique et gestionnaire d'aides aux communes	241
2.2.1. <i>Un mode d'action ajusté sous l'influence du groupe d'intérêt de la construction</i>	241
2.2.2. <i>La diffusion de nouvelles pratiques de contrôles gestionnaires</i>	248
2.2.3. <i>La routinisation des pratiques et le repli gestionnaire des techniciens</i>	250
2.3. Des propositions de réformes mises en échec	256
2.3.1. <i>L'hypothèse de réserves foncières régionales</i>	256
2.3.2. <i>Une volonté régionale de contractualisation foncière avec l'Etat</i>	257
2.3.3. <i>Le projet avorté d'une observation foncière partenariale</i>	258
2.3.4. <i>Le retour en grâce du projet d'Etablissement Public Foncier ?</i>	259

En conclusion de ce troisième chapitre. La décentralisation contre l'action foncière régionale 260

Pour conclure la première partie 262

PARTIE 2. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE ACTION FONCIERE MULTI-NIVEAUX (1998-2015) 265

Chapitre 4. La contractualisation de l'action foncière régionale (1998-2004) 267

Section 1. Des professionnels de l'aménagement en reconversion militante et professionnelle 268

1/ De l'engagement métropolitain à l'engagement régional, trajectoire d'un réseau de généralistes de l'aménagement, le Club de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM)	269
1.1. Des experts militants de la cause métropolitaine à la Préfecture de région	269
1.2. Un discours néo-régionaliste influencé par la DATAR	273

1.3. Promouvoir le gouvernement régional plutôt que le niveau métropolitain	276
2/ La planification métropolitaine, une opportunité pour des spécialistes de l'aménagement en reconversion professionnelle	279
2.1. Une arène d'action publique métropolitaine	281
2.2. La difficile reconversion de l'Etablissement des villes nouvelles de l'étang de Berre	283
2.3. Le retour du projet d'établissement public foncier	286
Section 2. La négociation d'une action foncière contractuelle	288
1/ La mise en contractualisation de l'action foncière régionale	288
1.1. La contractualisation de l'action foncière à l'agenda de la loi Voynet	288
1.2. Une négociation Etat-Région personnalisée	292
2/ Vers des formules originales de coopération territoriale	294
2.1. L'échec de l'Etablissement public foncier local maralpin	295
2.2. L'évolution de la position varoise en faveur d'un Etablissement public foncier régional	296
2.3. L'ajustement maralpin à la faveur de la planification métropolitaine	299
3/ La fabrique experte d'un compromis	300
3.1. Une mission d'expertise pour construire des alliances	300
a) L'appui des administrations centrales : le soutien déterminant de Bercy	303
b) La construction d'une alliance Départements-Région	305
3.2. Une mission de préfiguration pour légitimer l'Etablissement public foncier régional	307
4/ La mobilisation des acteurs locaux : l'intéressement et l'enrôlement des agglomérations	314
Section 3. L'action foncière : un enjeu de pouvoir entre la Région et les départements urbains	318
1/ La conduite régionalisée d'une politique foncière multi-niveaux	318
1.1. Un contexte d'action publique favorable à la régionalisation de l'action foncière	319
1.2. L'auto-imputation du <i>leadership</i> régional	321
1.3. La coordination des politiques foncières : un nouveau rôle pour la Région ?	324
2/ La présidence de l'Etablissement public foncier, enjeu de la concurrence Départements-Région	327
2.1. La présidence régionale de l'EPF face au pouvoir des départements	328
2.2. La mobilisation d'une coalition départementaliste	329
2.3. La promotion d'une alternative départementale	332
3/ L'institutionnalisation d'une action foncière	335
3.1. La régulation étatique	335
3.2. Le délitement de la coalition départementaliste	336
3.3. L'arrangement institutionnalisé	338
En conclusion de ce quatrième chapitre. L'apprentissage des normes de la négociation multi-niveaux	340
Chapitre 5. Autonomisation bureaucratique et mise en forme savante du foncier	343
Section 1. La mise en administration du foncier : l'établissement public foncier PACA, une agence régionalisée ?	344
1/ L'effacement des élus face aux techniciens	345
1.1. La fabrique d'un consensus régional	345
a) Des fonctionnaires régionaux à l'origine du consensus	346
b) Le compromis comme norme de gouvernement	348
c) Des consensus négociés : le « juste retour départemental » et le pouvoir des maires	350
1.2. Des pratiques institutionnelles dépolitisantes	353
a) Les filtres politiques et institutionnels du consensus	353
b) Des élus au registre d'action gestionnaire	356
2/ La fiscalisation du foncier, garante de la conduite régionale	358
2.1. Le verrouillage des ressources par le pouvoir départemental et ses limites (2004-2006)	358
2.2. Le choix de la fiscalisation comme levier d'autonomisation (2005-2014)	361
2.3. L'émergence discrète d'un pouvoir fiscal régional	369
3/ Des procédures spécifiques de contractualisation multi-niveaux	373

3.1. Une contractualisation qui autonomise et cadre l'action foncière	373
3.2. Une arène de négociation de projets urbains	377
a) Les conventions-cadres, un dispositif d'enrôlement filtrant les acteurs	377
b) Les conventions de portage, un instrument de fabrique du projet urbain	382
4/ Une entreprise ministérielle de rationalisation	386
4.1. Un contexte favorable au changement : l'europanisation	386
4.2. Des réformes d'inspiration néo-managériale	389
5/ Les limites à la rationalisation néo-managériale : régulation régionale et autonomisation professionnelle	399
5.1. Une régulation régionale agencifiée	399
5.2. La légitimation des professionnels de l'action foncière	404
a) Des contrôles hétéronomes : la pluralité des régulations institutionnelles	404
b) Une action autonome : l'interprétation <i>in situ</i> d'instruments d'action procéduraux	406
c) La conquête du foncier par les ingénieurs des Ponts et Chaussées	410

Section 2. L'investissement savant et politique des acteurs régionaux : vers un nouveau mode d'administration régionale ? 414

1/ Les usages stratégiques d'une expertise foncière externalisée	415
1.1. De la recherche incitative à l'expertise de consensus, la trajectoire de l'Association des études foncières	415
1.2. Un répertoire de légitimation politique et institutionnel	422
1.3. L'autonomisation des cadres intermédiaires de l'administration régionale	428
2/ La requalification écologique du foncier agricole	435
2.1. La gestion des terres agricoles à l'épreuve de la recomposition du monde paysan	436
a) La SAFER face à la crise du modèle agricole néo-corporatiste	436
b) La fragile conversion environnementale et territoriale de la SAFER	439
2.2. La cristallisation d'une coalition environnementale en faveur du foncier agricole	442
a) La cause des « Terres fertiles »	442
b) L'institutionnalisation d'une nouvelle organisation foncière paysanne, l'association « Terre de Liens »	447
2.3. Le rôle des élus écologistes dans la politisation de l'action foncière régionale	451
a) La politisation écologiste de l'action foncière régionale	452
b) La conversion écologique d'une catégorie d'action	457
3/ Les effets relationnels d'un nouveau savoir de gouvernement, les études foncières	460
3.1. Un nouveau registre d'action foncière élargissant les prérogatives des techniciens	460
a) La production d'un nouveau référentiel métier	461
b) Une nouvelle instrumentation experte	464
c) Un décloisonnement organisationnel : le service habitat-foncier-urbanisme	465
3.2. Les études foncières, une nouvelle grammaire de la gouvernance régionale ?	469
a) Une agence technique : le Centre régional de l'information géographique	469
b) Une communauté d'expertise et de pratiques : le Club régional des opérateurs fonciers	472
c) Un forum spécialisé : les Assises du foncier et de l'habitat	477
4/ Une entreprise de mise en forme savante de l'action foncière aux ressources limitées	481
4.1. Des entre-soi techniciens dépolitisés	481
4.2. La difficile gestion de registres d'actions contradictoires	484
4.3. Une grammaire savante à l'épreuve de la sectorisation	486

En conclusion de ce cinquième chapitre. Une catégorisation savante et bureaucratique : l'agencification, un « processus d'étatisation » au-delà des compétences régionales ? 491

Chapitre 6. Les régimes d'action foncière : un cadre intermédiaire de négociations politiques 495

Section 1. Régime d'action foncière dépolitisant et régulation multi-niveaux : l'exemple de la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis (CASA) 496

1/ La construction d'une action foncière intercommunale à la faveur de la contractualisation régionale	497
1.1. La mise en débat du développement azuréen	497
a) Le « Moyen-Pays provençal », un groupement intercommunal contre le projet d'aménagement autoroutier de l'A8 bis	498
b) La planification métropolitaine, un dispositif de participation investi par des élus réformateurs	504
1.2. L'action foncière intercommunale à l'agenda de la contractualisation régionale multi-niveaux	508
a) La mise en forme régionale du volet foncier du contrat d'agglomération	508
b) Des dispositifs régionaux d'intéressement et d'instrumentation	515

1.3. La prise de compétence intercommunale en actes	520
a) Une catégorisation contractuelle qui redéfinit les légitimités professionnelles	520
b) L'apprentissage transactionnel d'une politique multi-niveaux	523
2/ Le développement d'un régime d'action foncière partenarial dépolitisant en faveur de l'habitat et du renouvellement urbain	528
2.1. Une agence de régulation multi-niveaux promouvant des partenariats entre public-privé	530
a) Une stratégie d'investisseur public : l'intervention de l'EPF sur le marché	530
b) Une stratégie d'aménageur : la valorisation du portage foncier de l'EPF	532
c) Un cadre de négociation entre acteurs publics et privés	534
2.2. La fabrique consensuelle d'un nouveau domaine d'action dépolitisé	538
a) La légitimation professionnelle des techniciens	538
b) La consolidation d'un élu multi-positionné	542
c) Un entre-soi d'élus et de techniciens experts dépolitisant les conflits	545

Section 2. Régime d'action foncière néo-clientélaire et pouvoir notabiliaire : l'exemple du Val de Durance 548

1/ Le détournement local d'un projet régional d'aménagement et de maîtrise foncière (2003-2012)	549
1.1. Développement régional et politique foncière : les ambitions du projet ITER (2003-2006)	550
a) Le retour du couple Etat/industrie dans l'aménagement du territoire de la moyenne Durance	550
b) Une opportunité de maîtrise foncière d'un espace en fort développement	554
c) Une approche fonctionnelle du terrain : l'isochrone 20 minutes	559
1.2. Le projet d'Etablissement public d'aménagement face à la fragmentation institutionnelle (2007-2012)	562
a) L'ouverture aux élus régionaux et la recomposition politique du découpage	562
b) Le désengagement de l'Etat aménageur	569
c) L'opportunisme des élus locaux vis-à-vis de la maîtrise foncière	573
2/ L'action foncière régionale comme politique distributive au service d'un nouveau pouvoir notabiliaire	575
2.1. Développement résidentiel et ressource foncière dans le Val de Durance	576
a) L'influence des coalitions de croissance de l'économie résidentielle locale	576
b) La consolidation des pratiques foncières distributives liées au mandat régional	582
2.2. La mise en forme contractuelle de l'échange politique néo-clientélaire	589
a) La multiplication des dispositifs de financements régionaux	589
b) L'apprentissage de nouvelles pratiques d'intermédiation notabillaires	593

Section 3. Régime d'action foncière environnemental et mobilisation riveraine : l'exemple d'un site littoral de la presqu'île de Saint-Tropez 600

1/ Le développement de la spéculation foncière	601
1.1. La formation d'une coalition de croissance de l'économie résidentielle littorale	605
1.2. L'ancrage riverain d'une mobilisation associative	607
2/ De la juridicisation des griefs à l'ennoblissement civique : trajectoire d'une coordination associative (1960-2012)	608
2.1. L'apprentissage d'un mode d'action judiciaire (1960-1980)	608
2.2. La judiciarisation du conflit : de-résidentialisation et écologisation de la cause (1980-1996)	611
2.3. L'ennoblissement citoyen des militants associatifs (1996-2012)	613
3/ Les associés de la mobilisation associative : le juge et le conservateur du littoral	616
3.1. Le rôle d'un « juge administratif militant » dans la judiciarisation des griefs	616
3.2. La médiation informelle du délégué du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	618

En conclusion de ce sixième chapitre. Les formes plurielles de la régionalisation foncière : une régulation politique territorialisée 631

Conclusion générale 635

1/ L'action foncière à l'épreuve de catégorisations concurrentielles et sédimentées	635
1.1. Une catégorisation politique : gagner du terrain contre l'Etat	636
1.2. Une catégorisation instrumentale : une décentralisation qui étatique	638
2/ Des cadres d'intermédiation multiples : les régimes d'action foncière multi-niveaux	640
2.1. Des formes variées d'arènes et de coordination multi-niveaux	640
2.2. Des intermédiations régionales d'intérêts multiples	642
3/ Des pistes à explorer	643

BIBLIOGRAPHIE GENERALE	647
ANNEXES	681
TABLE DES ILLUSTRATIONS	702
TABLE DES MATIERES	707