

Le mythe se fissure

NOUVEAUX DÉFIS DES POLITIQUES FONCIÈRES AUX PAYS-BAS

POLITIQUES FONCIÈRES
LOGEMENT
PAYS-BAS
CRISE

Edwin Buitelaar*

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and Amsterdam School of Real Estate, University of Amsterdam, edwin.buitelaar@pbl.nl

Roelof Verhage

Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, Roelof.Verhage@univ-lyon2.fr

On ne sait plus quoi penser du modèle hollandais. Les mythiques politiques foncières néerlandaises ne seraient-elles plus que l'ombre d'elles-mêmes ? Si des fissures sont bien visibles, et menacent le système vanté dans tous les bons manuels, le mythe est loin d'avoir été balayé.

Les municipalités néerlandaises jouent traditionnellement un rôle central en matière d'usage des sols. Les outils de régulation fournis par la législation foncière et d'aménagement n'expliquent qu'en partie cette influence. La loi s'inscrit dans un corpus législatif lui-même fondé sur un système administratif d'inspiration napoléonienne. Le plan local d'occupation du sol est, dans ce cadre, un document opposable, similaire au plan local d'urbanisme français, dans sa portée et ses objectifs. Afin de mettre en œuvre le plan, des droits d'expropriation et de préemption peuvent être mobilisés dans des conditions globalement équivalentes à ce qui se passe en France. De même, dans la pratique, l'expropriation est utilisée avec précaution. Finalement, c'est moins par les textes de loi que par des pratiques d'aménagement différentes que les Pays-Bas, et la forte influence de leurs municipalités dans le développement urbain, se distinguent de la situation française. De nombreuses municipalités sont ainsi activement impliquées dans les marchés fonciers en tant qu'acquéreurs et vendeurs. Elles poursuivent une "politique foncière interventionniste", ou "volontariste", conçue comme un moyen d'atteindre les objectifs d'aménagement, parallèlement aux outils traditionnels des politiques foncières, tels que le zonage. Cela implique qu'elles achètent les terrains sur le marché, le plus souvent à l'amiable, parfois en ayant recours à l'expropriation (*onteygening*), elles les équipent et les aménagent avant de les vendre à des associations de logement¹, des promoteurs, des ménages individuels ou des entreprises (Need-

ham, 1997). Ce fonctionnement place les municipalités dans une position avantageuse pour contribuer activement à la mise en œuvre de leur propre plan d'occupation des sols. Toutefois, depuis les années 1990, un certain nombre de changements ont conduit à une évolution de cette position dominante des autorités locales. Cet article décrit ces évolutions, liées aux changements de contexte politique et économique, et analyse leurs conséquences sur les politiques foncières. Les propos se concentrent sur les politiques foncières à destination du logement, c'est sur ce segment de marché que les transformations sont les plus importantes (Segeren, 2007). Les terrains destinés à l'immobilier d'entreprise, par exemple, sont encore largement (autour de 75 %) aménagés par les autorités locales (PBL, 2009).

L'article se décompose en trois parties. D'abord, nous décrirons le développement de la politique foncière néerlandaise depuis la 2^{de} guerre mondiale et les raisons de la forte implication des municipalités dans les marchés fonciers. Puis, nous analyserons les évolutions survenues à partir des années 1990 et leurs impacts sur les motivations et la capacité des autorités locales à participer "activement" aux marchés. Enfin, nous conclurons en soulignant qu'il est devenu plus difficile pour les municipalités de poursuivre une politique foncière interventionniste, ce qui a des conséquences sur leur influence en matière de développement urbain.

En réaction aux changements dans le domaine du foncier, le système néerlandais d'aménagement a évolué. L'objectif étant d'assurer la

* Retrouvez une note de lecture de l'ouvrage d'Edwin Buitelaar, 2007, *The cost of land use decision*, pp.64 pp.64.66



continuité des missions qui relevaient autrefois d'une politique foncière volontariste, mais différemment (Verhage, 2007). Parallèlement, en temps de crise économique, les municipalités ont porté une attention croissante au risque financier découlant de leur interventionnisme, ce qui a pu faire évoluer leur comportement.

A l'origine du mythe

Dans la plupart des pays occidentaux, les terrains destinés au logement sont aménagés par les « développeurs »² (Needham, 1997 ; Mori, 1998 ; Verhage, 2002). Jusqu'au début des années 1990, cette activité n'existait pas aux Pays-Bas. Les constructeurs entraient dans la chaîne de production après que les municipalités ont préparé les terrains. Les autorités locales se rendaient propriétaires de pratiquement tous les terrains destinés à l'aménagement. Elles poursuivaient, et souvent poursuivent encore, ce qui a été qualifié de « *politique foncière interventionniste* ». Qui ne doit pas être confondu avec une politique de réserve foncière de long terme.

L'acquisition de terrains découlait directement d'une décision d'aménagement issue du plan local d'occupation des sols. Les municipalités achetaient autrefois le terrain à l'amiable, à un prix similaire à celui qu'un juge fixerait dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Ce dernier correspondait généralement au double de la valeur d'usage (Needham, 1997). Après l'achat du terrain, les municipalités s'occupaient de l'aménagement : elles le lotissaient, l'équi-

paient (infra et superstructures), et revendaient les lots aux constructeurs : promoteurs immobiliers, associations de logement ou propriétaires occupants.

En matière de logement, cette dynamique a débuté à une grande échelle après la 2^{nde} guerre mondiale. A cette époque, les besoins en logements étaient importants, en raison d'un arrêt de la production durant la période de conflit et parce que de nombreux bâtiments, détruits, devaient être reconstruits. En 20 ans, plus d'un million de logements ont été construits pour relâcher la pression sur le stock existant (Siraa, 1989).

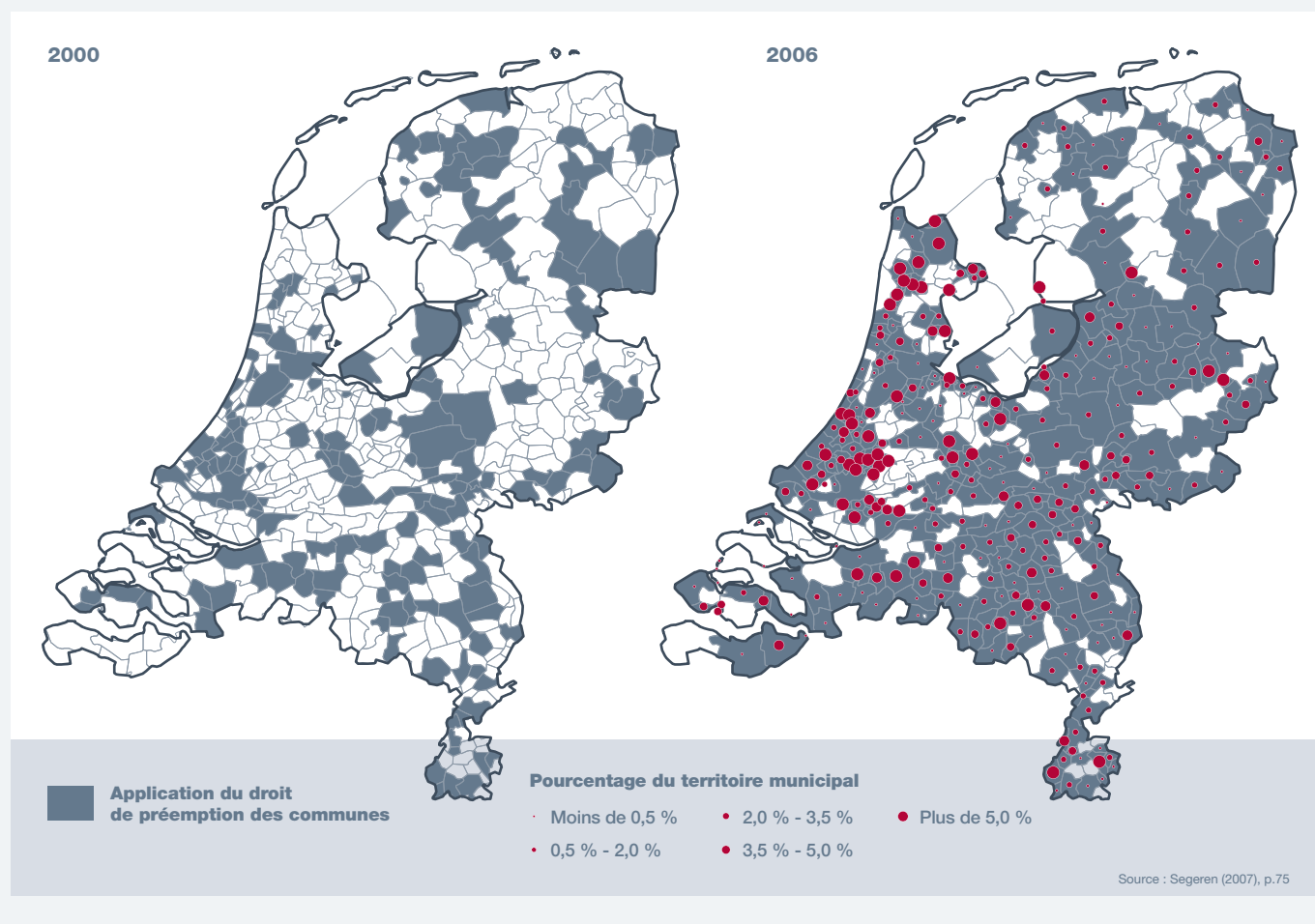
A cette fin, une coalition, contrôlée au niveau national, s'est formée, associant le gouvernement central, les autorités locales, et les associations de logement : « *le triangle d'or de la production de logements* » (De Kam, 2007). Les associations de logement construisaient, le gouvernement central fournissait des aides pour le financement et les autorités locales fournissaient les terrains à un prix fixe et relativement faible. Ce dernier était établi par le gouvernement, afin de prévenir un comportement rentier de la part des municipalités, qui auraient pu chercher à vendre les terrains aménagés à un prix le plus élevé possible. Ce triangle a bien fonctionné en matière de logement social, en particulier pour le locatif. La production a atteint son maximum historique dans les années 1970, avec environ 200 000 habitations réalisées par an, en majorité constituées par du logement social. Ainsi, en 1985, la part du parc total (plus de 2 millions) détenue par des associations de logement atteignait un pic de 39 %. En 2009, ce

1 - Aux Pays-Bas, le marché du logement est dominé par un secteur locatif social particulièrement conséquent, puisqu'il représente 35 % d'un parc de 6,8 millions de logements en 2005. La quasi-totalité des logements sociaux appartient à des associations "Woningcorporaties" qui, si elles fonctionnent comme des sociétés commerciales, ont des objectifs de production de logements adaptés aux moyens des populations les moins aisées. Elles peuvent être comparées aux bailleurs sociaux en France. Elles sont contrôlées par le ministère du logement.

2 - Traduit de l'anglais *property developer*, des acteurs privés qui prennent en charge aussi bien l'aménagement de terrains que la construction et la commercialisation de l'immobilier.

Figure 1

Le droit de préemption des communes



nombre était de 33 % (données issues de *Statistics Nederlands* de 2009). Dans une perspective internationale, ce taux peut être considéré comme élevé ; même les pays scandinaves, avec leur secteur public fort et omniprésent, disposent d'un stock de logements public plus faible (Conijn, 2005).

Raison du "succès", ce mode de production (reposant sur une politique foncière volontariste) s'est étendu à d'autres bien publics, tels que les parcs ou les infrastructures, mais aussi à des usages plus commerciaux, tels que la production de logements, de bâtiments industriels, de locaux commerciaux ou de bureaux exploités à des prix de marché.

On notera au passage que le rôle proactif de la puissance publique dans l'approvisionnement en terrains entre en résonance avec l'idée néerlandaise, généralement et historiquement admise, du rôle du secteur public en matière

de gestion foncière (Needham, 2007). La longue tradition interventionniste structurant le territoire est parfois expliquée par les caractéristiques géophysiques de ce "pays-delta", constamment menacé par les inondations, maritimes ou fluviales. Les agences de l'eau néerlandaises remontent d'ailleurs au Moyen Âge. Au final, les propriétaires fonciers sont, dans une certaine mesure, habitués à travailler avec la puissance publique pour la gestion des terres. Et ceci a probablement joué un rôle dans leur attitude envers la politique foncière interventionniste des municipalités au cours des années passées.

La conduite d'une politique foncière volontariste implique d'acheter des terres sur les marchés, et théoriquement à des prix de marché. Bien sûr, l'intervention peut être facilitée par le recours à l'expropriation. Mais l'utilisation de cet outil par les collectivités locales est rare, parce qu'il est réputé complexe, chronophage

et souvent socialement inacceptable. Durant la période entre 1995 et 2011, seulement 845 Décrets Royaux ont été signés pour approuver ou prendre une décision sur l'expropriation dans le cadre de projets d'aménagement (Korthals Altes, 2012). Cependant, la menace du recours à cet outil favorise la vente « amiable » de terrains.

Le droit de préemption des communes (*Wet Voorkeursrecht Gemeenten*), qui existe depuis 1981, constitue un autre outil mobilisable, destiné à faciliter la maîtrise du foncier. Les municipalités peuvent désigner un secteur au sein duquel un propriétaire qui souhaite vendre son bien doit le proposer, en priorité, à la commune. Ce droit est actif durant deux ans, avec la possibilité d'étendre cette période pour deux années supplémentaires. Jusqu'en 1996, cet outil de politique foncière ne pouvait être utilisé qu'en secteur de renouvellement urbain. Mais au dé-

but des années 1990, quand le remembrement dans les zones d'extension urbaine s'est trouvé limité par les acquisitions privées et la spéculation, et l'explosion des prix qui a suivi, la loi a changé et la préemption a été étendue aux espaces non bâtis.

Au départ, certains propriétaires ont réussi à contourner la loi en préservant le droit de propriété³ et en ne vendant qu'un droit d'usage (et d'aménager) à un promoteur immobilier (et pas à la collectivité). Ils pouvaient ainsi afficher qu'aucune transaction n'avait eu lieu. Cette faille législative a été comblée en 2002, rendant la préemption, qui a davantage été mobilisée depuis, plus attractive (Figure 1). Entre 2000 et 2006, le recours au droit de préemption a doublé : 33 % des municipalités l'utilisaient en 2000, contre 68 % en 2006. Les surfaces concernées sont passées, sur la même période, de 22 700 ha à 40 800 ha (Segeren, 2007).

Le recours accru au droit de préemption n'implique pas que la maîtrise foncière devient nécessairement publique, dans la mesure où les propriétaires ne sont pas obligés de vendre. Cela nous indique toutefois que les autorités locales continuent à tenter d'acheter des terrains pour les aménager. Nous identifions trois raisons expliquant la mise en place et la persistance de pratiques interventionnistes en matière de politique foncière.

Que des avantages ?

► D'abord, une politique foncière interventionniste contribue à orienter le développement urbain. Cette recherche de contrôle est largement répandue dans le cas de l'aménagement néerlandais ; elle est généralement considérée comme étant au service d'un haut niveau d'organisation spatiale, soutenue par l'action publique (Faludi & Van der Valk, 1994 ; Healey, 2004). Afin de contrôler la conception et l'agencement du développement spatial, l'interventionnisme foncier est utilisé parallèlement aux autres outils traditionnels de régulation, tels que le zonage (Needham, 1997 ; Mori, 1998).

Dans le processus de vente des terrains, les autorités locales ont une relation de droit privé avec l'acquéreur, ce qui leur donne la possibilité d'imposer un cahier des charges pour la future construction, via des "contrats de vente". Cette utilisation du droit privé conjointement avec un droit public régulateur, dans le cadre du droit de l'aménagement, permet aux autorités locales en charge de l'urbanisme d'orienter le développe-

ment avec un niveau de détail supérieur à ce qu'il serait sans la propriété foncière. Dans la littérature, scientifique ou professionnelle, cette la politique foncière interventionniste néerlandaise est louée pour sa contribution à la qualité des structures urbaines (Badcock, 1994 ; Needham, 1997 ; Mori, 1998)... dans des proportions devenues quasiment mythiques.

► Une politique foncière volontariste est aussi souvent mise en œuvre à des fins financières. On peut en distinguer deux types. La première renvoie à une récupération des coûts d'équipement. Les investissements publics, tels que les infra et superstructures ou la réalisation des plans d'aménagement, peuvent être récupérés via la vente de terrains, en supposant que le prix des parcelles vendues est supérieur à l'addition des coûts d'aménagement publics et de l'acquisition des terrains bruts (incluant les intérêts). Le second objectif financier consiste en la captation de valeur. C'est notamment le cas pour les extensions urbaines, la valorisation des terres et les gains potentiels peuvent y être substantiels et ainsi être intéressants à capter. Segeren (2007) a montré qu'en 2007, dans les secteurs particulièrement tendus de l'ouest des Pays-Bas, le différentiel de prix entre les terrains équipés pour recevoir du logement (non bâtis donc) et les terres agricoles atteint un facteur de 60 à 75. En regardant les revenus des municipalités issus de l'aménagement de terrains bruts révèle que, durant plusieurs années, celles-ci ont bénéficié d'une part substantielle de la valorisation foncière. En 2005, par exemple, 12 %

3 - NdT : on pourrait faire un parallèle avec la « nue-proprété ».



© Edwin Buitelaar



© Edwin Buitelaar

des revenus des collectivités locales provenaient du marché des terrains équipés (Korthals Altes, 2008).

Récemment, les risques associés à cette source de revenus se sont toutefois accrus. En raison du retournement des marchés dans le sillage de la crise financière, elle-même suivie par la crise économique entre 2008 et 2011, les autorités locales ont parfois eu du mal à vendre les terrains qu'elles avaient équipés. Dans une étude sur les impacts financiers de la crise, réalisée pour les pouvoirs publics, une analyse des budgets municipaux de 2010 et 2011 montre que les pertes des municipalités liées à leur interventionnisme foncier s'élèvent respectivement à 900 millions et 2 milliards d'€. Sommes qui ont dû être couvertes par les réserves financières des collectivités, ou par transfert, au détriment d'autres services publics locaux (Deloitte, 2012).

► Enfin, un troisième argument mis en avant pour justifier une politique foncière interventionniste est qu'elle permet de fournir des biens qualifiés de "publics". En référence à l'économie du bien-être⁴, les terrains destinés au logement (social) sont parfois considérés comme des biens que le marché ne peut fournir en quantité suffisante – le marché étant défaillant – ce qui justifie le recours à l'action publique pour produire ces terrains (Kruyt et al., 1990). Aux Pays-Bas, cet argumentaire semble particulièrement étendu pour inclure d'autres usages, tels que les infrastructures ou les écoles, et même des usages plus économiques, tels que l'immobilier de bureaux.

Under pressure

Malgré l'ancre historique de l'interventionnisme foncier à grande échelle, et en dépit des arguments pouvant le justifier, la part des terrains communaux destinés au logement social diminue, tandis que celle pour les promoteurs immobiliers s'accroît (Segeren, 2007). Le changement de positionnement des autorités locales dans les marchés fonciers se reflète dans la façon dont les associations de logement acquièrent leurs terres aujourd'hui. Des recherches empiriques, fondées sur des données issues du registre foncier néerlandais (kadaster), démontrent que les associations de logement dépendent de moins en moins des municipalités pour l'achat de terrains (Figure 2). Autour de 2005, 60 % de leurs terrains avaient été acquis auprès des collectivités locales. En

2008, ce nombre est descendu à moins de 15 %, les terrains sont alors le plus souvent acquis directement auprès d'aménageurs et de propriétaires individuels, tels que des agriculteurs.

Plusieurs facteurs sont responsables de la pression qui s'est exercée depuis le milieu des années 1990 sur les politiques foncières des municipalités. Nous distinguons quatre changements qui peuvent être considérés comme des déterminants primordiaux de l'amenuisement du pouvoir municipal sur les marchés fonciers. Tous ces éléments sont survenus bien avant la crise économique.

► Montée des prix et des conflits

La pression sur les marchés fonciers a augmenté significativement en raison de la croissance des valeurs foncières. Cette dernière peut pour partie être reliée à un changement dans les modes de production du logement.

En 1985, la construction de logements par des propriétaires-occupants représentait un peu plus de 40 % de l'ensemble de la production. Depuis le début du siècle, elle a augmenté pour atteindre plus de 70 % (Statistics Netherlands, 2009). De plus, l'accroissement spectaculaire des prix des logements des propriétaires-occupants a conduit à une augmentation des valeurs foncières, et conséquemment, des prix fonciers (Figure 3). Dans une perspective ricardienne, où le foncier a une valeur "résiduelle", la valeur des terres est fonction de leur usage. Dans le cas de l'aménagement de terrains résidentiels, il s'agit de la différence entre les prix des logements et les coûts de construction. La figure 3 montre que l'accroissement de la valeur résiduelle des terres a été substantiel et a résulté d'une croissance des prix du logement supérieure à celle des coûts de construction⁵. Toutefois, en raison de la crise, cet écart diminue de nouveau.

Depuis le milieu des années 1990, les prix des logements ont augmenté en raison de plusieurs facteurs (voir notamment Renes et al., 2006). Un des facteurs les plus importants du côté de la demande est la croissance du revenu national, résultat de la croissance économique, combiné à des taux d'intérêt relativement bas. Cette situation a contribué à élever la demande en logements. De plus, les durées d'emprunt ont été étendues de façon à favoriser cette demande. Par exemple, à partir des années 1990 les prêts ont pu être contractés sur la base de deux salaires, au lieu d'un précédemment. Du côté de l'offre, des plans d'urbanisme restrictifs, principalement aux échelles nationales et provinciales,



ont freiné la mise en adéquation de l'offre avec la demande, poussant ainsi les prix à la hausse.

L'augmentation des valeurs foncières et de la rente a fait évoluer la motivation et la capacité des autorités locales à acheter et aménager des terres. Notamment en raison d'une concurrence croissante entre promoteurs et associations de logements. Ces derniers achètent souvent leurs terrains avant l'application du droit de préemption. Et s'ils sont capables, et souhaitent, aménager leur terrain en accord avec le plan d'occupation des sols local (qui est opposable), leur terrain ne peut pas être exproprié.

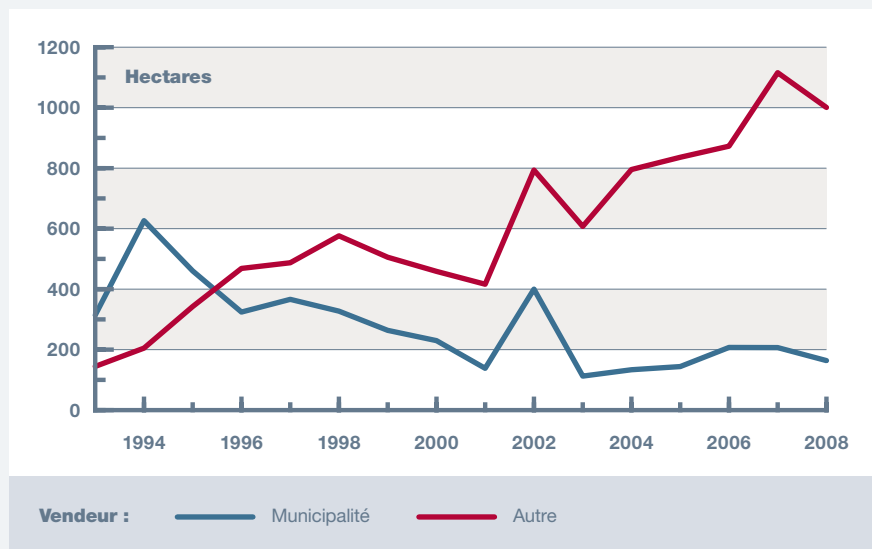
Les autorités locales sont également moins motivées pour acheter explicitement à des fins de logement social. Alors que les prix des terres destinées à accueillir des logements à des prix de marché ont connu une forte augmentation, les prix des terrains pour le logement social sont restés globalement stables (Van Leuvensteijn & Shestalova, 2006). Il est donc devenu tentant d'aménager des terrains pour des logements vendus à des prix de marché.

► Evolutions des relations collectivités / opérateurs du logement social



Figure 2

Les acquisitions foncières des associations de logement



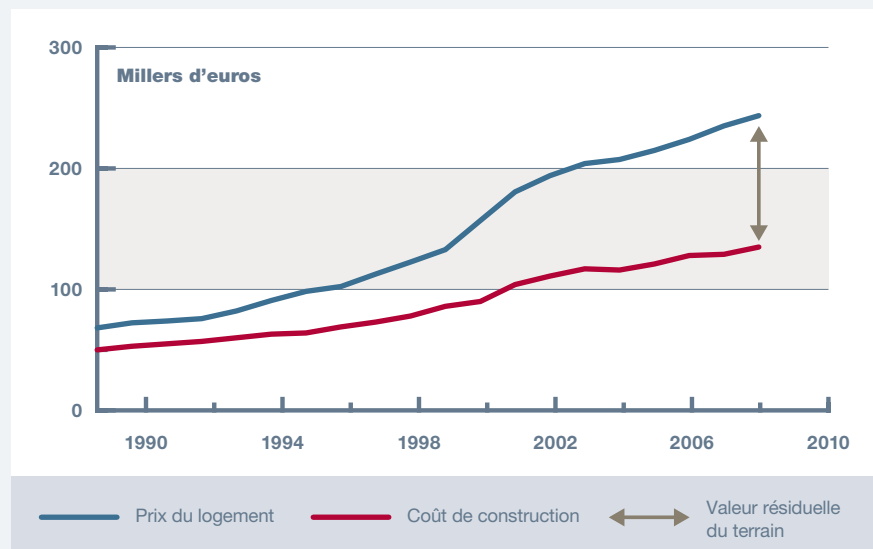
Source : Buitelaar et al. (2009, p. 48)

4 - Branche de l'économie standard faisant appel à la microéconomie, initiée par Arthur Pigou (1920).

5 - Il n'existe pas de données (fiables) à l'échelle nationale sur les prix du foncier.

Figure 3

Valeur résiduelle du foncier sur le marché résidentiel

Buitelaar (2010)1, p.11¹

1 - Nous utilisons le coût moyen des logements à vendre (source : Statistics Netherlands, 2009) et le prix moyens de tous les maisons vendues (données de l'association des courtiers en immobilier néerlandais : NVM, 2009), non corrigés de l'inflation. L'estimation obtenue pour la valeur des terrains reste toutefois indicative et doit ainsi être interprétée avec précautions. Les prix fournis par les données NVM concernent tous les types de résidences, donc pas seulement les maisons neuves. Le prix des maisons neuves a tendance à être plus élevé, en moyenne, que celui des maisons anciennes. De plus, les coût d'aménagement foncier n'ont pas été inclus dans le graphique.

Dans les années 1980 et 1990, un discours politique d'orientation néolibéral a conduit à un transfert général de la mission de fourniture de services, du secteur public au secteur privé. Cela s'applique également au marché du logement et au secteur du logement social. Un des plus importants changements s'illustre dans le processus d'autonomisation financière des associations de logement, connu sous le nom de « *brutering* ». Concrètement, « *le cœur de ce changement consiste en un remboursement – en bloc – des prêts accordés par l'Etat pour le logement social, contre des garanties d'Etat pour les futurs déficits des logements locatifs sociaux appartenant aux associations de logements* » (De Kam, 2007).

Les subventions au logement social ont été supprimées et, depuis lors, les associations de logement doivent utiliser leurs fonds propres ou construire des logements « libres » pour compenser les pertes financières liées à la production de logements locatifs sociaux. Simultanément à la disparition des subventions pour la construction de logements sociaux, la politique des prix fixes pour les terrains destinés au logement social a été abandonnée. Ainsi, les relations entre municipalités et associations de logement sont passées de la coopération "natu-



© Edwin Buitelaar



© Edwin Buitelaar

relle” à une relation plus commerciale, fondée sur la négociation (Conjin, 2005).

La motivation des municipalités d’acheter des terres et de les vendre à un prix faible (pour le logement social) à des associations de logement a, là aussi, décliné. Parallèlement à l’indépendance financière des associations de logement et à l’abandon des prix fixes, la situation financière des premières joue également un rôle. L’explosion des prix résidentiels à partir de la fin des années 1990 a conduit à une très forte valorisation du stock immobilier des associations et, donc, à une extension de leurs fonds propres. Malgré les grandes différences financières entre les associations de logement, l’idée s’est développée qu’il y a avait moins besoin d’acheter des terrains et de subventionner implicitement les associations de logement, en leur vendant des terrains à des prix bas.

► De l’extension au renouvellement

Dernier facteur d’évolution des politiques foncières, le développement des logements s’est déplacé des secteurs d’extension aux friches à recycler, comme on peut le voir dans de nombreux pays européens depuis la fin des années 1990 (Adams & Watkins, 2002).

En 2004, le gouvernement néerlandais a défini un objectif de 25 à 40 % (selon les régions) de logements devant être construits au sein de zones déjà urbanisées. Une recherche empirique montre que pratiquement toutes les régions ont atteint ce but, certaines dépassant même les 40 % (Buitelaar et al., 2008).

Toutefois, ce changement n’a pas fait de l’acquisition foncière une pratique plus facile ou moins coûteuse (Buitelaar, Segeren et Kroberger, 2008). D’abord, les coûts de transaction auxquels les autorités locales doivent faire face peuvent être élevés en raison de la forte fragmentation de la propriété foncière. Dans les zones de renouvellement urbain, il y a davantage de propriétaires, disposant de plus petites parcelles et avec lesquels il faut négocier, que dans les zones d’extension. Ensuite, les prix que les acquéreurs – c’est-à-dire les autorités locales – doivent payer sont relativement élevés, comparés aux bénéfices potentiels. En extension, la valorisation des terrains peut être significative, comme nous l’avons déjà mentionné. Pour les friches, la différence entre la valeur d’usage actuelle et celle de l’usage future est bien plus faible, si l’on prend en compte les coûts de réaménagement (par exemple assainissement des sols pollués et démolitions). Cette valeur peut même parfois devenir négative. Ces incertitudes

sur la rentabilité de l’opération découragent la participation des différents acteurs qui ne veulent pas porter les risques associés, y compris les collectivités locales. Dans les projets de renouvellement, les risques sont ainsi souvent partagés via des partenariats public-privé.

► Emergence de régulations européennes

Depuis la fin des années 1990, des réglementations européennes concernant les aides d’Etat et les marchés publics ont été mises en place pour stimuler la concurrence et créer un cadre commun d’intervention. Ces règles affectent également le principe de politique foncière interventionniste (Buitelaar, 2010). Bien qu’il n’y ait pas eu de poursuites par l’Europe concernant des cas néerlandais, un conflit potentiel existe (Hafner et al., 2011). Deux conséquences méritent notre attention. Les règles sur les aides d’Etat ainsi que sur les marchés publics interdisent la vente de terrains en dessous d’un prix du marché. Concernant les subventions, des exceptions existent pour les “biens publics” tels que le logement social. Cela limite, toutefois, la liberté de fixation du prix. L’autre impact provient des règles de marchés publics. Quand une autorité locale poursuit une politique interventionniste, il devient plus difficile d’utiliser cette dernière pour imposer des conditions supplémentaires à celles prévues dans les plans d’occupation des sols ou via d’autres outils juridiques. Les règles européennes diminuent ainsi l’intérêt d’une politique foncière interventionniste. La complexité de ces règles renforce le phénomène et ainsi l’incertitude quant à la conformité des pratiques vis-à-vis de la réglementation. Les autorités locales n’en sont que plus prudentes.

La fin de l’exception néerlandaise ?

En matière de politiques foncières, la tradition néerlandaise, marquée par l’interventionnisme, remonte à la seconde guerre mondiale (du moins pour le logement). Bien que cette pratique ait persisté, au moins jusqu’à la crise financière et économique, cet article montre qu’elle est sous pression depuis le milieu des années 1990. Les changements affectant les marchés fonciers, le secteur du logement social, les politiques d’aménagement (l’évolution vers le recyclage des friches) et le déploiement de la réglementation européenne en matière de marchés publics et de subventions diminuent l’intérêt de l’interventionnisme foncier.

Au même moment, l'évolution du système de l'aménagement rend la politique foncière interventionniste moins nécessaire pour parvenir aux objectifs de planification. En 2008, la loi d'aménagement (*Wro*) a été revue substantiellement. Avec ces changements, les logiques de régulation ont pris en charge davantage de fonctions remplies autrefois par une politique interventionniste. Parmi d'autres, la loi comporte davantage de possibilités pour récupérer

des coûts d'investissement publics, guider le développement urbain et produire des équipements de services publics. L'exemple le plus parlant concerne la possibilité de prévoir du logement locatif social ou des logements sociaux en accession à la propriété (et pas "seulement" des logements au sens large) au sein des plans d'occupation des sols, permettant ainsi au secteur privé de produire ce type de biens. Cela suit une tendance internationale de disposer d'un

système d'aménagement sécurisant le foncier à destination du logement social ou abordable (Calvita et Mallach, 2009), et d'autres usages, tels que les infrastructures ou les places publiques, plutôt qu'une politique de production publique directe des terrains équipés. Ainsi, si le mythe n'a pas (encore) été mis à bas, la politique foncière aux Pays-Bas, aujourd'hui, paraît plus proche de celle des autres pays occidentaux que jamais. ■

Bibliographie

- ▶ ADAMS, D., WATKINS G., 2002, *Greenfields, brownfields and housing development*, Oxford, Blackwell, 314p.
- ▶ BADCOCK B., 1994, « The Strategic Implications for the Randstad of the Dutch Property System », *Urban Studies*, n.31, pp.425-445
- ▶ BUITELAAR, E., 2010, « Cracks in the myth : challenges to land policy in the Netherlands », in *Journal of Economic and Social Geography*, vol.101, n.3, pp.349-356
- ▶ BUITELAAR, E., L. VAN DEN BROEK & A. SEGEREN, 2009, *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties : het belang van lokale omstandigheden*, La Haye, Planbureau voor de Leefomgeving, 80p.
- ▶ BUITELAAR, E., A. SEGEREN & P. KRONBERGER, 2008, *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/La Haye, NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, 119p.
- ▶ CONIJN, J., 2005, *Woningcorporaties : naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam, RIGO, 47p.
- ▶ CALAVITA, N., A. MALLACH, 2009, « Inclusionary housing, incentives and land value recapture », *Land lines*, Janvier, pp.15-21
- ▶ DELOITTE, 2012, *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, Actualisatie 2011, Den Haag, Deloitte Real Estate Advisory, 81p.
- ▶ EVANS, A., 2004, *Economics, real estate & the supply of land*, Oxford, Blackwell, 258p.
- ▶ FALUDI, A., VALK, A. VAN DER, 1994, *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 311p.
- ▶ GROETELAERS, D., 2004, *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft, DUP Science, 316p.
- ▶ GROETELAER Ir. D.A., HAFFNER M.E.A., VAN DER HEIJDEN H.M.H, KORTHALS ALTES W.K., TASAN-KO T, 2011, « Les « aides foncières » sont-elles compatibles avec le Marché commun ? », *études foncières*, n.146, pp.14-18
- ▶ HEALEY, P., 2004, « The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Research* 28, pp.45-67
- ▶ KAM, G. DE, 2007, « Social entrepreneurs in the land market. Dutch housing associations' strategic response to institutional change », ENHR-congress in Rotterdam, 25-28 Juin 2007,
- ▶ KORTHALS ALTES, W. K., 2008, Actief grondbeleid betaalt zich terug, *Property Research Quarterly* 1, pp.22-27
- ▶ KORTHALS ALTES, W.K., 2011, *Compulsory purchase for planning purposes in practice in the Netherlands*, PLPR conference in Belfast, 8-10 février 2012
- ▶ KRUYT, B., B. NEEDHAM en T. SPIT, 1990, *De economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam, SBV
- ▶ LEUVENSTEIJN, M. en V. SHESTALOVA, 2006, *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*, La Haye, CPB, 192p.
- ▶ NEEDHAM, B., 1997, « Land policy in the Netherlands », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n.87, pp.291-296
- ▶ NEEDHAM, B., 2007, *Dutch land use planning : planning and managing landuse in the Netherlands, the principles and the practice*, La Haye, SDU Publishers, 299p.
- ▶ PBL, 2009, *De toekomst van bedrijventerreinen : van uitbreiding naar herstructurering*, La Haye, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 140p.
- ▶ RENES G., THISSEN, M., SEGEREN, A., 2006, *De betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijke beleid*, Rotterdam/La Haye, NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, 92p.
- ▶ SEGEREN, A., 2007, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/La Haye, NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, 141p.
- ▶ SIRAA, H.T., 1989, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening, 1940-1963*, La Haye, Sdu Uitgevers, 248p.
- ▶ VERHAGE, R., 2002, *Local policy for housing development : European experiences*, Aldershot, Ashgate, 304p.
- ▶ VERHAGE, R., 2007, « Pays-Bas : un nouvel outil de politique foncière », *études foncières*, n.128, pp.22-25