



HAL
open science

Droits de propriété et planification foncière : une perspective de sociologie juridique

Romain Melot

► **To cite this version:**

Romain Melot. Droits de propriété et planification foncière : une perspective de sociologie juridique. Sciences du Vivant [q-bio]. Université François Rabelais (Tours), 2017. tel-02789634

HAL Id: tel-02789634

<https://hal.inrae.fr/tel-02789634>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

UNIVERSITÉ FRANÇOIS-RABELAIS DE TOURS



Année Universitaire : 2016-2017

HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES

Discipline : Sociologie

présentée et soutenue publiquement

par :

Romain MELOT

le 3 mars 2017

JURY : **(Par ordre alphabétique)**

M. François CUSIN	Professeur des universités	Université Paris 9
Mme Isabelle DOUSSAN	Directrice de recherche	INRA, Prov.-Alpes-Côte d'Azur
M. Patrice DURAN	Professeur des universités	ENS, Cachan
Mme Marie-Pierre LEFEUVRE	Professeure des universités	Université de Tours
Mme Claire LÉVY-VROELANT	Professeure des universités	Université Paris 8
M. Patrice MELÉ	Professeur des universités	Université Tours
M. François PURSEIGLE	Professeur des universités	INP-ENSAT, Toulouse

Remerciements

Je tiens à remercier Marie-Pierre Lefevre pour son écoute attentive et sa disponibilité durant la préparation de ce mémoire d'habilitation. Je lui sais gré d'avoir rempli son rôle de garante tout à la fois avec bienveillance et vigilance, en m'aidant à préciser ma pensée et clarifier mes idées sur de nombreux points. Je remercie également les membres du jury et les rapporteurs pour le temps consacré à la lecture de mes travaux.

Je souhaite par ailleurs profiter de cette occasion pour remercier chaleureusement mes collègues de l'unité INRA-Sadapt ou associés à mon unité, qui depuis une dizaine d'années m'ont accompagné, qu'ils soient sociologues, économistes ou géographes, dans mon programme de recherches en sociologie du droit. Je pense en particulier à André Torre, Thierry Kirat, Ségolène Darly, Luc Bossuet et Hai Vu Pham. Mes travaux leur doivent beaucoup et se sont nourris d'un cadre de recherche pluri-disciplinaire privilégié au sein duquel, je l'espère, j'ai pu apporter une contribution originale en tant que sociologue.

Pour mes enseignants et encadrants (Jacques Commaille, Evelyne Serverin) qui m'ont encouragé dans la voie de la sociologie juridique, j'ai bien sûr une pensée particulière.

A mon épouse et à mes deux enfants, merci pour votre affection... et votre patience.

Avant-propos

Le présent mémoire soumis pour l'habilitation à diriger des recherches est composé de deux tomes.

Le premier tome correspond à un mémoire original sur une question de recherche qui constitue un fil directeur important de mes travaux depuis plusieurs années : l'étude des rapports entre droits de propriété et planification foncière, abordée sous l'angle de la sociologie du droit. Il propose à la fois une réflexion théorique, appuyée notamment sur l'analyse d'études sociologiques sur ces questions, et une mise en perspective de questions de recherche en lien avec des travaux que j'ai initiés récemment.

Le second tome est composé, d'une part, d'une synthèse de mon parcours de recherche et des principales thématiques que j'ai abordées comme chargé de recherche en sociologie à l'INRA. Elle est accompagnée d'une liste de mes principales publications. D'autre part, ce second tome comprend une sélection de publications. J'ai fait en sorte que cette sélection rende compte de la diversité de mes travaux dans le domaine de la sociologie du droit, au-delà de la thématique de la propriété foncière qui fait l'objet du premier tome.

Tome 1

Mémoire

**Droits de propriété et planification foncière :
une perspective de sociologie juridique**

Introduction générale

Droit privé et droit public : de la propriété absolutiste à la propriété règlementée

Prendre la propriété comme objet sociologique revient à s'interroger sur les frontières entre droit public et droit privé. L'histoire juridique contemporaine en la matière est celle d'une redéfinition du paradigme absolutiste de la propriété, porté par le Code civil, et d'une restriction continue des droits privés par le droit public tout au long du XIX^e et du XX^e siècle. Le droit rural, le droit du logement, de l'urbanisme et de l'environnement se sont construits comme des empiètements successifs sur le domaine régi par les règles du droit civil. Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre aux enjeux fonciers et immobiliers, mais s'observe également dans le domaine du droit du travail, où la pureté de la liberté contractuelle du Code civil cède le pas à une réglementation s'appuyant sur l'action de l'administration, à partir de la fin du XIX^e siècle. Ce phénomène général est interprété par Max Weber dans son ouvrage *Sociologie du droit* comme une refonte du droit formel sous l'action de ce qu'il nomme le droit matériel, porté par des impératifs éthiques (justice sociale, lutte contre les inégalités).

Les usages sociaux liés aux droits de propriété ne peuvent donc être compris qu'au regard de cette évolution historique majeure que représente la redéfinition des droits privés par le droit public. A l'inverse, des enjeux importants de droit public ne peuvent être compris qu'en intégrant à l'analyse les usages du droit privé. C'est le cas des politiques d'aménagement basées sur des interventions foncières, comme l'expropriation ou la préemption. Dans ce cadre, sont aussi bien questionnées des catégories du droit administratif (l'utilité publique, l'intérêt général) que des notions relevant du droit civil, liées aux droits des biens (indemnisation des personnes). La gestion du parc locatif social est autant tributaire de règles administratives (zonages territoriaux, critère d'allocation des aides publiques) que de pratiques contractuelles spécifiques aux bailleurs sociaux (clauses du bail, attitudes face à l'impayé). En matière agricole, l'accès à la terre est déterminé par la capacité de l'administration à freiner au niveau local la constitution de monopoles fonciers (contrôle des structures) dans le cadre de grandes exploitations, mais aussi par les rapports de force qu'instaurent les fermiers dans les contrats avec leurs propriétaires.

La prise en compte conjointe des règles administratives et civiles n'est pas seulement du domaine de la simple réflexion théorique sur le fonctionnement de la législation en matière foncière et immobilière. Elle renvoie à des pratiques de mobilisation du droit

par les acteurs concernés, qui sont susceptibles de jouer sur les différents registres d'action qui leur sont ainsi offerts devant les juridictions. La réponse aux problèmes de dégradation de l'habitat collectif passe par des recours administratifs (mettant en demeure les copropriétés de réaliser des travaux), mais aussi par des actions civiles (pour contraindre des copropriétaires au paiement de charges). Les actions des riverains contre des projets de construction s'expriment en amont par des contestations visant les autorisations administratives (contre les permis de construire) et en aval par des demandes auprès des juridictions civiles (pour la destruction des constructions jugées illégales).

Les pratiques d'évaluation de la valeur des propriétés, auxquelles j'ai consacré un ouvrage (*La Valeur en procès : expropriations et stratégies judiciaires*, Paris, Editions Adef, 2013) illustrent très clairement cet entrelacement des règles publiques et civiles et sa conséquence sur les pratiques des acteurs. Les propriétaires de fonds de commerce en décrépitude et promis à expropriation dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine se mobilisent pour prouver que leur activité commerciale est encore rentable, afin de bénéficier de critères d'indemnisation plus favorables. Les occupants de biens proches de l'insalubrité (au sens du droit administratif) mettent en place des stratégies pour rendre crédible l'occupation effective des logements et obtenir ainsi de meilleures conditions de relogement. Les propriétaires de terres agricoles anticipent les changements à venir de la réglementation locale pour justifier qu'ils assimilent la valeur de leur bien à celle d'un terrain constructible.

Dans le cadre de l'évaluation foncière, la question centrale de la valeur de la propriété est indissociable de la définition du marché. Celui-ci n'est pas un donné objectif qui renverrait au marché privé comme entité absolue, mais une construction opérée par le droit public, qui est fortement orientée par la manière dont les collectivités écrivent la réglementation locale. En allouant des droits à construire de nature différente suivant la destination des sols et la vocation des constructions, les collectivités créent des catégories de biens différentes et par conséquent déterminent quels sont les marchés applicables en les segmentant. Les parcelles d'un quartier destiné à accueillir obligatoirement une part de logements sociaux, en vertu d'une décision communale, n'ont pas la même valeur que les parcelles où la nature des constructions est libre. Les terrains agricoles où sont seuls admis les bâtiments d'exploitation n'ont pas la même valeur que ceux sur lesquels ces mêmes bâtiments peuvent être convertis pour des usages résidentiels.

Ce continuum entre droit public et droit privé invite donc à une réflexion sur les politiques publiques en matière d'aménagement qui intègre le jeu des relations entre personnes privées. L'analyse des pratiques juridiques n'est plus alors cantonnée à une simple prise en compte des modalités d'application des politiques au niveau local : elle implique une attention privilégiée aux comportements et stratégies des individus.

Du droit de propriété aux droits de propriété : les enseignements de l'analyse économique

Dans le système juridique français, le « droit de propriété » est généralement désigné au singulier et non au pluriel, dans l'héritage de la définition absolutiste de la propriété donnée par le Code civil. La propriété apparaît dans cette perspective comme un bloc constitué de composantes susceptibles d'être disjointes. En particulier, on parlera de « démembrement » du droit de propriété en cas de disjonction entre droit d'user et d'aliéner, mais aussi lorsque diverses limites (servitudes, par exemple) sont imposées à la liberté de disposer d'un bien.

L'expression « droits de propriété » au pluriel est davantage employée dans la tradition de *common law*. Elle met moins l'accent sur le caractère absolutiste de la propriété que sur le caractère composite des droits subjectifs, en soulignant qu'ils sont le fruit d'agencements modulables dont la définition doit être située empiriquement.

Sous l'influence de ce paradigme anglo-saxon, la littérature économique traitant de la propriété a largement repris cette notion de pluralité, particulièrement adaptée pour appréhender la richesse de situations empiriques complexes. « *La notion (...) de 'droits de propriété' comprise comme 'droits exclusifs transférables', telle que l'emploient les économistes constitue comme le négatif photographique des différentes dimensions de la culture juridique des common lawyers en matière de propriété immobilière (...) Les juristes de traditions romanistes sont très mal à l'aise devant la propension des économistes à appliquer indistinctement la notion de 'droits de propriété' aux rapports d'obligations personnelles (...) Or un tel glissement peut parfaitement s'envisager dans un contexte de common law* » (Galey, 2008) (p. 273). En ce sens, les droits de propriété de la *common law* n'ont pas la structure unitaire du droit romaniste constitué d'attributs (usus, fructus, abusus). L'anthropologue Etienne Le Roy estime également que l'inscription de la notion de droits de propriété dans l'univers sémantique et conceptuel du *common law* suscite « *le désarroi des juristes de droit civil face aux conceptions que développent les économistes de la propriété (...) « Property right est un droit qui reconnaît l'exclusion des tiers, (...) mais sous des conditions (d'affectation par exemple) qui n'en font pas directement le droit de disposer des choses de la manière la plus absolue. Il est l'héritier d'une taxinomie féodale (...)* » (Le Roy, 2011)(p. 269).

Une des notions importantes pour saisir ce caractère pluriel des *property rights* est la notion de faisceau de droits (*bundle of rights*), élaborée initialement au XIX^e siècle par le théoricien du droit Henry Sumner Maine dans son ouvrage *Ancient Law*, elle a été réinvestie par l'anthropologie britannique dans les années cinquante, avant d'être reprise à son compte par l'économie institutionnaliste. Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves le Meur et Eric Léonard en décrivent ainsi les nombreuses composantes, que l'on retrouve chez la plupart des économistes de ce courant : « *droit d'usage ; droit de tirer un revenu de l'usage ; droit d'apporter des modifications et améliorations à la ressource*

foncière ; droit de déléguer l'usage de la terre à titre provisoire ou sans terme spécifique, à titre marchand (location, métayage, mise en gage, rente en travail) ou non marchand (prêt) ; droit d'aliénation (vente, donation, legs) ; droit à l'héritage ; droit d'administration » (Colin et al., 2010)(p. 11).

En économie, la « théorie des droits de propriété » a ainsi donné lieu à un champ de recherche en soi dans la discipline. Ces travaux prennent en compte la valeur que revêtent les divers droits sur les biens dans le cadre de marchés distincts, en réfléchissant sur les arbitrages possibles entre différentes manières d'allouer ces droits afin de viser une efficacité économique donnée. Ce sont dans les recherches appliquées aux pays en développement que la théorie des droits de propriété a suscité initialement l'écho le plus important. Elle a été fortement mobilisée pour penser la combinaison de référents normatifs éclatés, mêlant le formel et l'informel, et moins structurés par le droit étatique que dans les pays développés. Ce champ de l'économie a été en outre le lieu de débats intenses autour des avantages et inconvénients d'une promotion de la propriété privée dans les politiques de développement.

Droits de propriété et économie du développement : la question des titres fonciers

Dans le domaine de l'analyse économique, la question foncière a fourni un des objets principaux de la théorie des droits de propriété et a fait l'objet de vives controverses dans le champ des politiques de développement agricole et rural, appliquées aux pays du sud en particulier. La vision standard de cette théorie a été élaborée, entre autres, dans les écrits de Harold Demsetz (eux-mêmes influencés par les travaux de Ronald Coase), avant d'être reprise plus récemment par Hernando de Soto dans son ouvrage *The Mystery of Capital* (Demsetz, 1967; Soto, 2001). Son principal postulat est que la propriété privée individualisée est la condition d'une allocation optimale des ressources rares (parmi lesquelles, la terre comme support productif ou de biens résidentiels). Les systèmes d'appropriation commune sont dans cette optique considérés comme inefficients et relevant d'un stade inabouti antérieur à l'institutionnalisation, sous l'impulsion du marché, de droits individuels et aliénables.

La théorie standard n'admet en effet la propriété commune que dans les cas où la terre n'est pas une ressource rare et demeure peu valorisée sur le marché. Dans les autres cas, la propriété privée permet de favoriser un usage productif optimal par l'internalisation des coûts et des bénéfices : c'est le titulaire de la propriété qui tire profit et supporte intégralement les dommages liés à la valorisation de son bien. En outre, cette configuration est vue comme une incitation à investir dans l'amélioration foncière et la productivité, notamment par la facilitation de l'accès au crédit. La claire délimitation des droits individualisés est censée également fluidifier les transactions sur le marché foncier en réduisant les coûts de transaction liés à l'incertitude (Johnson, 1972).

La remise en cause de cette approche orthodoxe a été entreprise progressivement par divers travaux de recherche, qu'illustrent notamment les enquêtes menées en Afrique

par des chercheurs comme Jean-Philippe Platteau ou Jean-Philippe Colin. Ils ont entre autres démontré la capacité d'adaptation et la flexibilité des droits coutumiers au regard des besoins des populations rurales dans de nombreux cas de figure, en écartant la dichotomie entre droit coutumier et individualisation des droits. Un marché foncier dynamique (vente ou location) a de plus été souvent observé dans des contextes de droit coutumier. Ces recherches ont également mis en évidence la stabilité des systèmes communautaires traditionnels et leur efficacité pour garantir une sécurisation foncière, au sens de la non-contestation des droits. Loin d'être une ressource indéterminée et en accès libre, le foncier géré dans le cadre de communs fait l'objet de droits lisibles et clairement identifiés par les parties prenantes (Platteau, 1996).

A l'inverse, la formalisation des droits fonciers dans le cadre de politiques de création de titres n'est pas toujours synonyme de sécurisation, en particulier lorsqu'elle crée un empilement de régimes normatifs concurrents, parfois pour un seul et même bien. Elle peut également poser des problèmes d'équité et de justice spatiale insolubles, dès lors que la formalisation s'opère de manière opaque par une appropriation aux dépens des publics fragiles (castes inférieurs, non-autochtones, femmes) et aux profits des personnes favorisées par les structures de pouvoir en place (élites locales, fonctionnaires, personnel politique). En l'absence d'un système judiciaire organisé et d'une administration suffisamment dotée pour garantir la pérennité des systèmes cadastraux, l'allocation et l'actualisation de droits individualisés demeure problématique. De plus, la mise en place d'un marché des biens privés fluide et permettant l'équité et l'efficacité par des transferts fonciers est souvent contrecarrée par la fragilité des institutions de crédit. En effet, lorsque l'accès au crédit est le fait d'une minorité de grandes exploitations, celles-ci concentrent rapidement les structures foncières, sans passer nécessairement par l'acquisition, mais plutôt en louant de vastes emprises foncières à une pluralité de petits propriétaires – phénomène connu sous le nom de « tenure inversée ». A ceci s'ajoute que les acquéreurs fonciers ont des motivations parfois non économiques (acquérir une position dominante socialement, clientélisme politique), si bien que les transferts de biens privés ne sont pas nécessairement équivalents à des facteurs d'efficacité (Colin, 2004, 2013).

Ces différentes critiques adressées à l'approche standard ont progressivement amené les institutions internationales en charge des politiques de développement à révisé leur grille d'analyse. Un rapport de la Banque mondiale de 2003 actait ainsi le fait que les politiques de titrage foncier par création de droits privés individuels n'étaient pas une nécessité systématique et que l'appui sur des structures coutumières pouvait se révéler parfois aussi efficace et moins coûteux que la mise en place de programmes complexes de titrage.

Le cadre de l'étude que je présente ici s'intéresse de manière spécifique aux relations entre droits de propriété et planification foncière liés aux projets d'aménagement. Je ne

traiterai donc pas de la très abondante littérature sur les politiques de création des droits fonciers (« *land titling* » en anglais) qui inclut également les politiques cadastrales et d'administration des droits (« *land administration* »).

En revanche, un certain nombre d'enseignements généraux tirés des débats sur les droits de propriété dans le cadre de l'économie du développement peuvent nourrir une réflexion sur les enjeux de planification foncière. Certes, pour certains auteurs, les controverses théoriques qui touchent à ces sujets sont indissociables de réalités sociales et économiques spécifiques aux pays du sud : une population rurale qui reste dominante, un pluralisme normatif entre droit coutumier et droit étatique. « *Dans la plupart des pays du Sud, en particulier ceux où le secteur agricole occupe une place économique et sociale prépondérante, la politique foncière est un élément fondateur des rapports de force et des compromis négociés aux différents niveaux de gouvernance autour de l'affectation et la gestion des ressources stratégiques. Elle intervient comme un mode de régulation central des systèmes politiques nationaux, en même temps qu'elle réalise une fonction fondamentale de représentation et de légitimation de l'Etat* » (Colin et al., 2010)(p. 20).

Cependant, les controverses économiques sur les droits de propriété élaborées dans le contexte de l'économie du développement ont suscité des débats qui ont posé des jalons pour une réflexion générale sur les droits de propriété, au-delà du cadre des investigations menées sur les systèmes fonciers propres aux pays du sud. Dans un article de 1992, Edella Schlager et Elinor Ostrom ont ainsi exposé une relecture de la théorie des droits de propriété en optant pour une typologie très large, en croisant d'une part des profils de « statuts de titulaires de droits » et, d'autre part, des faisceaux de droits détenus par les personnes (Tableau 1) (Schlager and Ostrom, 1992).

Tableau 1. Faisceaux de droits associés à des positions spécifiques (d'après Schlager et Ostrom, 1992).

	Owner (propriétaire)	Proprietor (possesseur)	Claimant (ayant droit)	Authorized user (usager autorisé)
Access and withdrawal (accès et prélèvement)	X	X	X	X
Management (gestion)	X	X	X	
Exclusion (exclusion)	X	X		
Alienation (aliénation)	X			

Qu'il s'agisse de la critique du modèle standard par Platteau et Colin ou de la conceptualisation des droits de propriété proposée par Ostrom et Schlager, le propre des approches économiques hétérodoxes est d'avoir été conçues dans un dialogue étroit avec l'anthropologie et la sociologie. Dans son ouvrage sur les modes d'appropriation foncière, l'anthropologue Etienne Le Roy rappelle ainsi l'intensité des échanges entre les deux collectivités de chercheurs et l'influence des recherches menées par ses collègues économistes sur la théorie des maîtrises foncières qu'il propose, à partir d'une reformulation de la typologie d'Ostrom et Schlager (Tableau 2).

Tableau 2. Typologie des maitrise foncières proposée par E. Le Roy (Le Roy, 2011).

Note : Les cases en noir correspondent aux règles civilistes, les cases en grisés aux situations de droit communautaire, les cases en blanc à des profils mixtes.

Statut du support et du droit associé	Chose	Avoir	Possession	Appropriation	Bien
	Accès	Prélèvement	Gestion	Exclusion	Aliénation
Rapport juridique	Maitrise minimale	Maitrise prioritaire	Maitrise spécialisée	Maitrise exclusive	Maitrise absolue
Public					
Externe					
Alliance					
Interne					
Privé					

Dans ce tableau, Le Roy s'affranchit totalement de la notion de propriété (qu'il juge trop occidental-centrée) pour y substituer le terme plus générique de « maitrise », défini comme un « *l'exercice d'un pouvoir et d'une puissance, donnant une responsabilité particulière à celui qui, par un acte d'affectation de l'espace, a réservé plus ou moins exactement cet espace* » (Le Roy, 2011) (p. 349). Les ordres juridiques liés aux différents types de maitrises peuvent renvoyer au droit étatique (civil ou public), mais aussi à des réalités du droit coutumier (coutume interne à un groupe, importée d'un groupe extérieur, ou mixte de plusieurs groupes dans des situations d'alliance).

Le principal intérêt de ces schématisations théoriques est de proposer un cadre d'analyse de portée générale applicable à des traditions et à des systèmes juridiques différents. Les catégories analytiques proposées par Ostrom et Schlager, d'une part, et Le Roy d'autre part, sont transversales à la fois par rapport à des ordres juridiques (droit privé/droit public), et des types de normes (droit étatique/droit coutumier) de nature distincte.

Droits de propriété et économie urbaine : l'allocation des droits à construire

Sur la question plus spécifique des relations entre droits de propriété et planification territoriale, qui est l'objet de mon propos, les principaux apports de la science économique se situent avant tout dans le domaine de l'économie politique et de la nouvelle économie urbaine. La plupart des recherches fondatrices dans le domaine s'appuyant sur le cadre institutionnel nord-américain, elles ne sont pas toujours transposables à l'Europe et la France en particulier en raison des spécificités politiques

et juridiques auxquelles elles se réfèrent (Delattre et al., 2012). A titre d'exemple, de nombreux services publics de base étant financés par la fiscalité locale aux Etats-Unis, celle-ci oriente de manière beaucoup plus centrale qu'en Europe l'action publique. De même, de nombreuses municipalités ne sont pas couvertes par des documents d'urbanisme ou ne le sont que partiellement. Cependant, un certain nombre d'enseignements généraux peuvent être néanmoins tirés de ce corpus de recherche.

En économie politique, les auteurs de l'école des choix publics (*public choice*) appliquent à la planification territoriale un cadre général d'analyse qui vise à expliquer la décision publique locale par la capacité des coalitions d'intérêts à orienter les choix politiques. Le choix public est considéré comme une maximisation de l'utilité des individus parties prenantes des coalitions d'intérêt majoritaires. Une formalisation de ce cadre d'analyse est fournie par l'ouvrage de Fischel (*The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls*) dans lequel ce dernier propose une typologie territoriale en fonction des modalités d'allocation des droits à construire par les autorités publiques locales (Fischel, 1985).

Dans cette typologie, les territoires restrictifs sur le plan de cette allocation sont les couronnes périurbaines, dans lesquelles les propriétaires fonciers sont également très souvent résidents sur place, ont déjà bénéficié dans le passé de l'ouverture à l'urbanisation et souhaitent limiter la densité du bâti pour conserver leur cadre de vie. Les territoires en position centrale (espaces urbains denses) ou à l'inverse en position plus périphériques (couronnes éloignées) sont caractérisés par une plus grande flexibilité des droits à bâtir, pour des raisons différentes : les espaces urbains denses, en raison de la tolérance des habitants à une densité déjà existante ; les espaces périphériques, parce que les propriétaires cherchent à convertir des terrains encore peu valorisés sur le marché immobilier.

Les travaux de William Alonso et de Jan Brueckner illustrent bien quant à eux les hypothèses théoriques sur lesquelles se basent les chercheurs de la « nouvelle économie urbaine ». A la différence des approches de « *public choice* », ils mettent notamment l'accent sur les choix de localisation des individus, considérés comme le résultat d'un arbitrage entre les aménités fournies par le lieu de résidence et le coût d'éloignement aux services et ressources de la ville centre. Le niveau de la rente foncière est alors le reflet de ces arbitrages (Alonso, 1964). Brueckner propose pour sa part un modèle qui formalise les relations entre territoires et l'impact réciproque des choix politiques réalisés à l'échelle locale. Il part de l'hypothèse que les choix d'une municipalité en matière de planification ne peuvent être compris que dans le cadre de son environnement politique. Les élus ajustent par exemple les zonages et la réglementation d'urbanisme en fonction des choix réalisés par les municipalités voisines, ce qui permet d'expliquer des pratiques réglementaires malthusiennes dans une municipalité A comme une réaction face à une allocation généreuse de droits à bâtir dans une

municipalité B (Brueckner, 1995).

Des études qui se situent dans le prolongement des précédentes intègrent à ces hypothèses le poids d'autres acteurs du système foncier, comme les promoteurs et constructeurs, dont la capacité financière à investir dans des projets d'urbanisation conditionne la décision publique, à côté d'autres facteurs comme la proportion respective de propriétaires partisans et opposants au projet (Glaeser et al., 2005). En définitive, ces différentes recherches se fixent généralement pour but d'expliquer les déterminants de la décision publique, entendue comme un processus subordonné à la recherche par les élus de leur réélection. Le principal enseignement de ces analyses économiques est de souligner qu'en matière de planification, l'autorité politique est amenée à arbitrer entre des intérêts contradictoires, la probabilité de réélection dépendant d'attentes souvent inconciliables entre réalisation de la rente foncière des propriétaires et externalités négatives produites par l'urbanisation.

Dans le cas français, on peut citer, parmi les travaux économiques intéressés par la dimension règlementaire et politique de la planification, l'exercice de typologie proposé par Laurence Delattre, Olivier Chanel et Claude Napoleone. En partant d'analyses statistiques et d'entretiens auprès d'élus sur un échantillon de communes de Provence-Alpes-Côtes d'azur, ils s'appuient sur les profils de cycles d'urbanisation exposés par les urbanistes Thierry Vilmin et Eric Charmes. Ces profils distinguent les quatre situations suivantes : une phase d'extension (l'arrivée de nouveaux résidents - favorablement accueillie par la population en place parce qu'elle est source de plus-values pour les propriétaires et de revitalisation d'un bourg en déclin - stimule des demandes de droits à bâtir importantes) ; une phase de croissance (durant laquelle les équilibres sociaux et politiques se modifient progressivement) ; une phase de stabilisation (caractérisée par une restriction des droits à construire, autrement dit un « malthusianisme foncier ») ; enfin, une phase de croissance ralentie (qui permet d'absorber des demandes de droits à bâtir résiduelles, insuffisantes cependant pour imprimer une nouvelle dynamique d'extension) (Charmes, 2009).

Delattre, Chanel et Napoleone suggèrent de prolonger cette typologie en distinguant cinq cas de figure que l'on peut reformuler ainsi de manière synthétique : 1) Le statu quo (il s'agit des communes déjà largement urbanisées, disposant de revenus fiscaux suffisants pour stabiliser la trame urbaine existante et conserver des espaces agricoles résiduels) ; 2) Le choix de la croissance lente (les communes concernées sont celles qui souhaitent maintenir la structure sociale existante et préserver des aménités paysagères, en utilisant deux options : soit zoner en constructible des espaces réduits, soit limiter la densité sur les zones constructibles existantes) ; 3) La densification sans extension urbaine (dans cette configuration, souvent motivée par le souci de rentabiliser des infrastructures financées récemment, aucune ouverture d'urbanisation n'est prévue, les demandes de droits à bâtir étant absorbées par densification de l'existant) ; 4) les

communes bâtisseuses (elles augmentent à la fois la densité et la surface des zones constructibles; enfin 5), plus atypique et plus rare, le choix du déclassement de zones constructibles (lié par exemple à un changement de majorité, la nouvelle équipe municipale souhaitant revenir sur des projets d'extension trop ambitieux) (Delattre et al., 2012).

L'intérêt de ces approches économiques réfléchissant au lien entre décision publique et allocation des droits est de souligner que les pratiques juridiques et réglementaires participent d'un dispositif de création de rente (rente fiscale de la commune, rente foncière du propriétaire) et de sélection sociale (contrôle de la structure de la population). Ces analyses mettent également en évidence des situations paradoxales, où la rente foncière des propriétaires n'est pas maximisée en fonction de simples critères d'utilité individuelle (soit qu'une extension urbaine prolongée déstabiliserait l'équilibre social et financier de la commune, soit que la préservation des terres agricoles et des aménités paysagères est intégrée au projet politique local).

L'originalité que peut apporter un point de vue sociologique par rapport à cet éventail de recherches consiste sans doute en une attention particulière aux pratiques et aux usages qui aboutissent à la mise en place de dispositifs de réglementation et d'évaluation des droits de propriété, ces dispositifs étant envisagés comme des constructions sociales susceptibles de réajustements permanents. La sociologie dispose également d'outils méthodologiques pour appréhender de manière empirique l'analyse des controverses et des registres d'argumentation, tels qu'ils peuvent se déployer dans le cadre des arènes de discussion locale autour de l'allocation des droits. En ce sens, les relations entre droits de propriété et planification foncière constituent un champ de recherche ouvert pour la mise en œuvre de méthodologies et de cadres d'analyses sociologiques divers (sociologie des controverses, sociologie de l'action publique). Le propos que nous allons exposer vise à souligner les apports spécifiques de la sociologie du droit pour la compréhension de ces questions.

Action publique et mobilisation du droit : une sociologie juridique de la planification

La sociologie de l'action publique s'est saisie de la question des usages juridiques de l'espace dans le cadre de débats sur l'effectivité de la règle en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Ces recherches ont été particulièrement fécondes dans le contexte des travaux consacrés aux modalités d'application du droit par les instances décentralisées, administration de l'Etat ou collectivités locales. Le programme de recherche de la sociologie de l'action publique a en particulier porté sur une prise en compte des interactions entre acteurs pour appréhender au plus près la réalité des pratiques en matière de mise en œuvre concrète des objectifs publics au niveau local

(interprétation du droit par les agents administratifs, marges de manœuvre pour la transcription d'objectifs généraux).

Les transformations de l'action publique consécutives aux réformes de décentralisation et de déconcentration ont contribué à placer au coeur des recherches sociologiques la production locale de règles. Patrice Duran a ainsi proposé de réfléchir aux modes de « pilotage » public de la gestion territoriale en croisant des approches de sociologie du droit et de sociologie de l'action publique, à partir de la question de la *coordination* des acteurs. « *De fait, la décentralisation constitue un exemple exceptionnel pour l'analyse des rapports du droit et de l'action. Le droit est un système de potentialités à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles (...). Il s'agit de comprendre que les règles sont toujours 'mises en situation' par les acteurs sociaux, et qu'à ce titre elles sont inséparables des systèmes sociaux au sein desquels elles se déploient, acquièrent leur sens et construisent leur portée* » (Duran, 1993).

La question des relations entre action publique et normes juridiques a été également analysée par Pierre Lascoumes au travers de la notion de « normes secondaires d'application ». En s'appuyant sur des enquêtes relatives aux usages du droit dans la sphère administrative, il a ainsi proposé une typologie de ces normes, susceptibles de revêtir à la fois des fonctions d'interprétation, d'adaptation et de règlements des conflits (Lascoumes, 1990). Plus récemment, il a défini avec Patrick Le Galès la notion de « pratiques administratives » en se référant en particulier aux relations entre services de l'Etat et usagers « *Les travaux sur les pratiques administratives (...) convergent pour montrer le rôle décisif des normes concrètes produites par les acteurs d'application. Empiriquement, ces travaux sont centrés sur les interactions entre acteurs administratifs de proximité et administrés. Ils s'attachent à comprendre le cadre cognitif et normatif dans lequel s'accomplissent des missions régaliennes. Ils montrent que les interactions multiformes entre acteurs ne se limitent pas à un contrôle répressif, mais comportent une large part d'action symbolique et d'imposition de normes de conduite* » (Lascoumes and Galès, 2012)(p. 95). J'utiliserai pour ma part une expression proche, celle de « pratiques règlementaires », qui explore plus particulièrement, au sein des pratiques administratives, les modalités de production locale du droit et met l'accent sur l'écriture de la réglementation.

La notion de production locale du droit, à laquelle je me référerai fréquemment, s'inspire de l'idée « d'ordre juridique localisé » proposée dans *Les Règles du jeu urbain*, par Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre et Patrice Melé. L'ordre juridique localisé est en effet non seulement un *cadre* d'action, mais le *produit* d'interactions complexes. Il s'appuie sur des opérations de qualification auxquelles participent les acteurs usagers du droit. « *Localiser le droit consiste non seulement à admettre sa capacité – en tant qu'institution – à régler de manière abstraite les rapports entre les acteurs, mais surtout à lui faire confiance pour réguler les actions concrètes entre des acteurs spécifiques dans une*

situation singulière. Lorsque cette confiance se stabilise, on parle d'un ordre juridique localisé. Cette construction collective, qui s'opère dans le cadre de controverses, de mobilisations, de négociations ou de contrats, s'exprime notamment dans l'application de qualifications juridiques à un territoire. Elle mobilise la ressource juridique et la met en forme d'une manière spécifique et contextualisée qui établit un ordre plus ou moins stable dans les relations entre acteurs» (Bourdin et al., 2006)(p. 46). Le fait que l'ordre juridique localisé ne soit pas nécessairement stabilisé souligne précisément le travail de construction sociale des règles sur la base d'ajustements répétés.

Dans une perspective de sociologie du droit, ce ne sont pas forcément les opérateurs de politiques publiques (publics ou privés) qui sont pris comme objet, mais plus globalement les usagers du droit – le droit étant dans cette perspective envisagé comme une « activité sociale » dans une perspective wébérienne (Lascoumes and Serverin, 1988). Ces usagers entrent dans le champ d'observation de la sociologie juridique à partir du moment où leur comportement est orienté par la prise en compte de la règle de droit (pour s'y conformer, s'en écarter ou encore s'abstenir de recourir au droit). Par rapport à une approche de sociologie politique, le spectre des acteurs enquêtés est donc élargi aux individus ayant un rapport occasionnel au droit et n'étant pas confrontés au droit du fait de leur activité professionnelle (comme c'est le cas d'agents administratifs, par exemple). Ces individus détenteurs de droit (le propriétaire, le locataire, le fermier, le bénéficiaire d'une autorisation de construction) ou qui ont des prétentions juridiques (l'occupant de fait, le squatteur, le propriétaire d'une construction illégale) développent un comportement stratégique plus ou moins formalisé : suivant les cas, ils s'informent sur le droit, ils recherchent l'appui d'un expert, ils tentent de régler un litige. Le recours au tribunal est l'étape la plus formalisée de ce registre d'actions. La sociologie du droit a donc pour objectif moins une analyse des rapports de conflits et de négociation entre acteurs institutionnels qu'une étude des pratiques des individus et la manière dont ils s'approprient les ressources du droit dans une situation déterminée pour appuyer des prétentions.

Espace de décision et mobilisation du droit

L'action publique peut être considérée comme un système local d'action collective associant des agents de structures publiques ou semi-publiques d'une part (administration de l'Etat et des collectivités locales, institutions délégataires de prérogatives de service public, élus locaux) et, d'autre part, des groupes d'intérêts structurés (associations, syndicats, représentants du secteur marchand industriel, commercial ou agricole).

La sociologie du droit, entendue comme une sociologie de l'action, peut contribuer à enrichir la sociologie de l'action publique en incluant, comme élément structurant de celle-ci, les actions orientées par la prise en compte du droit, *y compris lorsqu'elles celles-ci ne font pas l'objet d'une action collective organisée*. Dans le domaine de la gestion

foncière et de la planification locale, cette perspective est pertinente pour penser ensemble pratiques contractuelles, écriture de la réglementation et stratégies individuelles. Elle permet également de comprendre dans le cadre d'un système d'acteurs les logiques des producteurs de règles (administration, élus, juges) et des usagers des règles (propriétaires, locataires, occupants sans titre), lesquels contribuent à la production du droit par leurs mobilisations.

Pour mieux cerner les apports d'une telle approche, il importe de préciser la manière dont les stratégies individuelles contribuent à la compréhension de l'action publique. La conception de la règle de droit comme modèle proposée par Antoine Jeammaud, souvent mobilisée par les sociologues du travail, est un point d'appui important pour expliciter cet aspect. Jeammaud propose un programme de recherche pour une approche sociologique du droit qui sorte de la simple conception de l'effectivité des politiques publiques, pour prendre plus largement en compte *l'action des individus usagers du droit comme élément constitutif de la mise en œuvre de ces politiques* (Jeammaud, 1990).

La vision de la recherche sociologique, qui consiste à mettre au cœur de l'étude des usages du droit la compréhension d'une vision étroite de l'effectivité, réduit de manière singulière la diversité des comportements d'appropriations de la règle. Suivant un schéma que l'on peut qualifier de « mécaniste », l'étude empirique du droit peut se voir assignée de manière limitative la mission de mettre en évidence les difficultés d'assimilation des règles juridiques - émises par un « émetteur » (le législateur, la jurisprudence) - pour un « récepteur » (le corps social), la problématique de l'effectivité étant envisagée généralement dans ce cas sur son versant négatif, l'ineffectivité. La vision mécaniste de l'effectivité est conçue comme un écart entre le droit et le fait, les normes et la pratique, écart appréhendé dans sa dimension empirique (sur la base d'observations qualitatives ou statistiques). L'explication des causes de l'ineffectivité des normes se situe dans ce cadre sur le registre des perturbations de la communication ou de la perception, entravée par des obstacles culturels (conflits de normes entre droit coutumier et étatique), sociaux (degré de conscience juridique des acteurs) ou institutionnels (dysfonctionnements administratif ou judiciaire en charge de l'application du droit, faible organisation des professionnels privés).

Les approches centrées sur une vision mécaniste de l'effectivité se préoccupent par exemple insuffisamment du travail de retraduction des dispositifs juridiques réalisés par les acteurs-cibles des politiques publiques. A titre d'illustration, l'évaluation des politiques en matière de surendettement ne peut se réduire à la description du profil des surendettés, en faisant l'économie d'une part, de la manière dont le droit circonscrit un public-cible déterminé et, d'autre part, des logiques en vertu desquelles les individus décident ou à l'inverse s'abstiennent de s'inscrire dans un cadre institutionnel dont ils sont potentiellement « destinataires » (solliciter le bénéfice d'une procédure de règlement amiable ou judiciaire) (Jeammaud and Serverin, 1992).

Plus largement, une définition étroite de l'effectivité résulte d'une réduction de la règle de droit à une vision prescriptive (« ensemble de règles de conduite ») à l'opposé d'une vision centrée sur les pratiques d'usage des règles (« ensemble de normes pour l'action »). La vision prescriptive présuppose abusivement, d'une part, une cohérence logique du droit (alors que celui-ci est composé d'un ensemble de règles qui peuvent se contredire l'une l'autre) et, d'autre part, une simplicité des motivations des acteurs (alors que ceux-ci agissent en situation, en intégrant des considérations multiples liées à leur interrelations et leur rapport au temps – expérience du passé, projection dans l'avenir). Plus encore, la réduction de la règle à un signal lisible, plus ou moins réceptionné par ses destinataires, gomme les processus de redéfinition du sens de la règle dans le cadre de litiges et de controverses dont les usagers (et non les producteurs) du droit sont les moteurs. Cette notion de « texture ouverte » est au centre d'une lecture du droit comme résultat de stratégies d'investissements cumulées, mais la plupart du temps non coordonnées, opérées par les acteurs collectifs et (le plus souvent) individuels (Jeammaud, 1990).

Il convient de souligner que *les modalités d'investissements des acteurs incluent les cas d'inaction ou d'abstention stratégique*, bien identifiés par Marc Galanter comme un comportement souvent observable chez les « usagers réguliers du droit » (*repeat players*) (Galanter, 1974). Le fait de renoncer à l'exercice d'un droit, de s'abstenir de saisir un tribunal, de ne pas requérir que les conditions d'applications floues d'une décision floue soient explicitées... sont autant de comportements qui résultent de l'analyse stratégique, suivant les cas, d'une position de force ou de faiblesse. De même, le contournement de la règle suppose une compétence de l'acteur : le comportement déviant est susceptible de s'appuyer sur une connaissance technique (personnelle ou acquise via un homme de l'art) qui en fait très souvent l'illustration par excellence, plus encore que le comportement « conforme », de ce que Weber appelle les « actions orientées par le droit » (Lascoumes and Serverin, 1988).

La règle de droit est d'autant plus sujette à retranscription par ses usagers que les producteurs de cette règle sont souvent loin de lui avoir conféré une finalité précise ou homogène. L'identification claire de « l'intention du Législateur » relève ainsi souvent d'un modèle théorique d'interprétation du droit, qui a trait davantage à une rationalité mythique ou postulée qu'à la réalité du travail parlementaire (Commaille, 2011). A l'inverse, la production législative ou réglementaire au niveau national, et plus encore l'écriture de la réglementation locale, s'apparentent surtout à la cristallisation instable et souvent fragile de « compromis non résolus » entre intérêts porteurs de légitimités concurrentes (Lascoumes, 1995).

Au niveau local, les acteurs en charge de l'interprétation des règles ne sont pas toujours perçus comme participant à un processus de création du droit. Isabelle Sayn parle à ce propos de la nécessité de révéler *l'espace décisionnel* des agents locaux, en partant de

l'exemple de l'application du droit dans l'administration de la sécurité sociale. La notion d'espace décisionnel repose sur la mise en évidence d'*opérations de qualification*, actes quotidiens dont la routine administrative tend précisément à effacer le caractère de décision. « *La qualification est une opération intellectuelle nécessaire à l'application d'une règle générale à une situation particulière. Il faut pouvoir nommer les choses afin de délaisser ensuite la réalité concrète des situations et appliquer le régime juridique auquel la nomination/qualification les soumet. Cette opération de qualification constitue nécessairement une opération de jugement, donc un acte décisionnel associé à un espace de décision* » (Sayn, 2005).

Les agents administratifs ne sont en apparence « *que des exécutants dont l'intervention est transparente, neutre, sans effet sur la solution adoptée parce qu'elle n'est qu'une application mécanique de la règle générale. Pourtant, comme cela a été démontré par ailleurs s'agissant des magistrats, l'activité de mise en oeuvre de la loi n'est pas neutre, ni transparente* » (Sayn, 2005). Cet espace de liberté existe y compris dans les cas où la technicité du droit laisse penser que le pouvoir décisionnel est inexistant, dans la mesure où il semble cadré par une interprétation institutionnelle stricte (Weller, 2007). Par ailleurs, les producteurs de la règle peuvent avoir intérêt à occulter la réalité de l'espace de liberté dont ils disposent, soit qu'ils souhaitent s'abriter derrière une objectivité apparente, soit qu'ils entendent limiter les possibilités de contestation par les usagers du droit. *L'invisibilité de l'espace de décision peut ainsi très bien résulter d'une construction stratégique*. Elle repose sur la maîtrise des conditions d'interprétation et de remise en cause de la règle, notamment par la faculté qu'ont les agents administratifs de qualifier une « demande » comme relevant d'une « contestation ». « *L'effacement de l'activité décisionnelle (des agents) renforce la croyance dans une activité lisse, transparente (...) et aboutit dans le même temps à limiter les contestations et augmenter cet espace de liberté* » (Sayn, 2005).

Dans le domaine du droit de l'urbanisme, l'activité qui consiste à délimiter des zonages qui orientent la vocation des sols est bien perçue comme un « pouvoir » des élus. A l'inverse, la réglementation interne aux zones délimitées n'est pas spontanément assimilée à l'espace de décision, alors même que s'y jouent des enjeux importants d'allocation de droits, au-delà des grandes orientations données par les zonages. Une zone théoriquement inconstructible peut dans les faits se révéler dotées de droits à construire importants en fonction des marges de manœuvre affectées par le règlement. Or, la standardisation des documents règlementaires crée ainsi l'illusion que l'échelon municipal ne produit pas véritablement de normes dans ce domaine, mais se contente de dupliquer de manière mécanique des modèles préconçus.

Dans le champ de la recherche francophone, les travaux en sociologie du droit proposent de considérer les instruments *règlementaires* comme étant susceptibles de redéfinition et de renégociation permanente, au-delà de leur apparente rigidité (Lascombes and

Simard, 2011). Le cas des controverses politiques au sujet du plan local d'urbanisme de Paris autour des règles de densité applicables en fournit l'illustration empirique (Guéranger, 2010). Dans le même registre, les enquêtes de sociologie juridique sur la cartographie des zonages en matière de risques soulignent la flexibilité des outils réglementaires qui semblent en apparence l'apanage d'une discussion technique entre ingénieurs territoriaux (Le Bourhis, 2007).

En outre, dans le contexte d'un retrait important des moyens de l'Etat pour la planification locale, dont l'expertise contribuait auparavant à homogénéiser les pratiques communales, la question de la décision publique locale se pose avec une particulière acuité pour les territoires périurbains qui ne bénéficient généralement pas de l'ingénierie offerte par les agences d'urbanisme des grandes villes. Dans les communes périurbaines, les capacités d'expertise sont de plus en plus assumées par l'ingénierie privée des bureaux d'étude. Ces évolutions s'accompagnent d'une évolution du travail des services déconcentrés l'Etat, qui passent d'un rôle de pilotage à des missions désormais réduites à l'évaluation *a posteriori* de la réglementation, comme ont pu le constater les enquêtes menées sur la production de logement (Dupuy and Pollard, 2013).

Par conséquent, les enquêtes sociologiques sur les usages locaux de la règle de droit mettent en évidence l'intensité des négociations et réajustements du cadre normatif de la planification, y compris celui en apparence figé et standardisé de la réglementation d'urbanisme. Ces enseignements impliquent de reconsidérer la règle de droit comme un construit territorial susceptible de variations importantes localement, mais au travers duquel l'observation sociologique peut également dégager des régularités au sein des pratiques réglementaires.

Les agents producteurs de règles peuvent être de profil très variés et travailler sans réelle coordination - ou avec des objectifs distincts - dans le sens d'une création du droit. Dans le cas de la réglementation sur le droit des sols, ce sont aussi bien des élus, des techniciens administratifs que des conseils privés (bureaux d'étude) qui participent au processus de construction des règles d'urbanisme. Si les bureaux d'étude cadrent leur travail de rédaction de la réglementation en fonction de la commande politique des élus, ils appliquent eux-mêmes des routines d'écriture et participent à l'espace de décision. De même, si les élus expriment des choix politiques à traduire juridiquement, ceux-ci peuvent être contradictoires (volonté de satisfaire les propriétaires en allouant des droits à construire, tout en étant réticents par rapport aux conséquences en termes de densité urbaine).

Enfin, entre l'écriture de la réglementation et l'application de cette dernière dans des autorisations individuelles, les attentes des élus peuvent également différer sensiblement (un maire peut souhaiter disposer de marges de manœuvre par rapport au règlement qu'il a lui-même contribué à élaborer, s'il souhaite profiter d'une

opportunité et appuyer un projet stratégique pour la commune). *Tout cela conduit à caractériser de manière paradoxale la notion d'action stratégique orientée par le droit : les acteurs, producteurs ou usagers du droit, ajustent leur conduite sur la prise en compte de la règle, sans que cette action ne soit toujours stratégique, au sens d'un dessein exprimé de manière claire, cohérente et univoque.*

Les litiges privés comme point d'observation de l'action publique : l'exemple des conflits sur l'évaluation foncière

La manière dont le droit se produit localement est donc largement tributaire de la capacité des usagers de la règle à infléchir son contenu. Cette capacité résulte d'un faisceau complexe incluant entre autres les moyens en expertise des acteurs, leur position dans le système foncier local et l'importance de l'enjeu financier. La mobilisation des propriétaires, des détenteurs de droits locatifs ou des parties intéressées (associations) pour remettre en cause par des recours gracieux ou contentieux le contenu de la règle de droit fait ainsi partie intégrante du processus de construction de la planification locale. C'est sur la base de ce constat que l'on peut proposer de prendre les litiges individuels, de droit public mais aussi de droit privé, comme un point d'observation pour comprendre les logiques de l'action publique. Il ne s'agit pas uniquement de considérer que les litiges individuels apportent des informations sur la mise en œuvre a posteriori de l'action publique, mais qu'ils sont susceptibles d'orienter ses modalités structurelles.

Un exemple de programme de recherche sociologique à la confluence des rapports de droits privés et de l'action publique a été proposé par Marie-Pierre Lefevre dans son analyse des copropriété dégradées (Lefevre, 1999). C'est notamment au travers d'une conception de la copropriété comme « *risque collectif* » qu'elle propose d'explorer conjointement les interactions dans la sphère privée (les comportements des propriétaires, et les interactions interindividuelles entre copropriétaires en particulier) d'une part, et d'autre part la constitution de la propriété comme problème public par des coalitions d'intérêt. « *Certains copropriétaires ou candidats à l'achat d'un logement en copropriété (...) entrevoient que la réussite de leurs stratégies résidentielles ou financières dépend des comportements de leurs partenaires au sein des syndicats de copropriété. Or, si les facteurs de réussite d'un projet immobilier peuvent faire l'objet de calculs individuels, la copropriété quant à elle ne favorise pas la rationalisation des risques collectifs. En effet, cette notion est écartée par le droit de la copropriété et généralement considérée comme taboue par les experts et par les acteurs publics qui s'intéressent aux copropriétés en difficulté* » (Lefevre, 2007).

A propos leurs enquêtes sur le dispositif de révision des loyers, exposées en 1993 dans la revue *Droit et société*, Christiane Beroujon et Sylvie Bruxelles proposent également de lier ces deux perspectives, en s'appuyant sur l'analyse des modalités de recours au

tribunal. Sur la base de cette recherche, elles proposent en effet une réflexion sociologique approfondie pour déconstruire le concept positiviste de « normalité économique » qui semble fonder les standards d'évaluation (Beroujon C., Bruxelles S. Règles juridiques, catégories statistiques et actions sociales. *Droit et société*, n°25, 1993, p. 369-394.). Les auteures prennent comme objet d'analyse la libération des prix induite par la loi Méhaignerie de 1986 qui a pour conséquence de substituer à des mécanismes administratifs de plafonnement des loyers, selon les termes de la loi, une « libre » évaluation par les parties au contrat « *des loyers habituellement constatés dans le voisinage* ».

« Le dispositif juridique de revalorisation des loyers adopté en 1986 ne se réfère pas directement au 'prix de marché' des économistes (...). Il se réfère à une normalité économique de type statistique, établie dans le cadre de chaque procès singulier, au terme d'échanges conflictuels entre deux parties qui essaient d'articuler leurs prétentions sur des faits, dont la matérialité résulte de l'accumulation de preuves. (...) La loi de 1986 n'édicte pas à proprement parler une norme substantielle qui permette à une autorité extérieure d'apprécier le bien ou le mal fondé des demandes d'augmentation formulées par les bailleurs. La règle juridique mobilisée à cette fin prétend seulement entériner une normalité économique dont est postulée la naturalité (...) Or, d'une part, la normalité économique constitutive de la règle juridique est inapte à fournir les moyens d'apprécier le bien fondé des demandes d'augmentation du loyer ; d'autre part, c'est le droit, qui, sous couvert du procès, va donner un contenu à la normalité économique auquel il se réfère... Il est facile de montrer que la fonction de la norme 'substantielle' est (dans ce cas) exclusivement probatoire : elle ne permet pas d'apprécier le bien fondé des demandes d'augmentation, mais seulement de contrôler leur régularité formelle. L'autorité étatique chargée de régler en droit les litiges privés qui lui sont soumis n'est jamais, en effet, saisie d'une situation litigieuse, mais de prétentions qui devront être étayées par des preuves (...). L'absence d'une normalité juridique (...) conduit l'ensemble des protagonistes à discuter non la question du montant du loyer, mais celle de la légitimité de la norme de référence. (...) » (Beroujon and Bruxelles, 1993).

Dans la mesure où ce sont les litiges privés qui, par leur agglomération, contribuent à définir la norme d'évaluation (norme fondamentalement empirique, en dépit de l'apparence de systématisme énoncé par la loi), il est possible de dire que *l'action publique en matière de politique des loyers ne se résume pas aux relations entre services de l'Etat, collectivités et groupes d'intérêts structurés* comme interlocuteurs d'une négociation publique (associations de propriétaires ou de locataires, par exemple). Pour Beroujon et Bruxelles, la sédimentation d'initiatives individuelles non coordonnées (les recours contentieux initiés par les bailleurs) constitue une forme de manifestation d'un *intérêt collectif* (celui du groupe social des bailleurs), même si celui-ci ne se traduit pas par de *l'action collective* organisée (la volonté explicite de coordonner des actions contentieuses).

« L'analyse du dispositif substantiel et de son fonctionnement montre, au-delà de l'existence d'intérêts particuliers, l'existence d'un intérêt collectif des bailleurs à saisir les institutions étatiques de règlement des différends relatifs au montant du loyer. Cet intérêt réside dans la constitution progressive et légitime de la normalité économique à laquelle se réfère la loi. (...) En cas de contestation, le procès privé devient une activité hautement légitime de constitution d'une normalité économique. La mise en œuvre d'une politique de 'déréglementation' transite par l'accumulation d'une multitude de procès privés ayant le même objet. (...) Les loyers fixés par un juge représentent les références légitimes de demain et l'effet multiplicateur de chaque procédure contentieuse dépasse la seule sphère des révisions que certains, dans l'ignorance de la procédure, qualifient d'atypiques du seul fait qu'elles seraient conflictuelles. (...) Ce jeu subtil de relations entre contrat (ou procès privé), conçu comme donnée subjective, et marché, conçu comme donnée objective, est une manifestation d'un usage particulier – et semble-t-il performant – des ressources de la technologie juridique, fussent-elles les plus classiques (contrat, procès) dans la mise en œuvre des politiques économiques » (Beroujon and Bruxelles, 1993).

C'est sur la base de cette hypothèse que je souhaite remettre en perspective les travaux que j'ai réalisés sur le recours au tribunal dans plusieurs domaines (urbanisme, expropriation, baux ruraux, risques environnementaux). Le cas le plus emblématique me semble être illustré par le droit de l'expropriation, qui a pour particularité de relever à la fois du droit public (l'utilité publique) et du droit privé (le droit privé des biens). Par les demandes qu'ils soumettent aux juridictions de l'expropriation, les propriétaires expropriés contribuent à la formation de standards jurisprudentiels qui concernent a priori la question strictement technique de l'évaluation foncière des biens privés, mais qui redéfinissent au-delà de cette question un certain nombre de conceptions sur ce que doit être l'aménagement foncier comme politique publique.

La propriété entre espaces urbains et espaces ruraux

Les travaux de sociologie attentifs aux dimensions spatiales tendent à se spécialiser par type d'espaces étudiés (sociologie urbaine, sociologie rurale) qui sont autant de mondes sociaux ayant leurs propres caractéristiques. Une perspective de sociologie traitant des enjeux de propriété se situe dans une approche davantage transversale, les pratiques juridiques étudiées étant susceptibles d'être observées aussi bien dans les contextes urbains que ruraux. La question de l'indemnisation des expropriés, par exemple, se pose aussi bien dans les quartiers déshérités (opérations de rénovation urbaine) que dans les espaces ruraux (extension urbaine sur les terres agricoles). L'habitat dégradé est une problématique applicable aux copropriétés urbaines pauvres, mais également aux logements vacants dans les zones rurales en déclin. En matière d'urbanisme, l'allocation des droits à construire ne concerne pas que les propriétaires en ville et dans le périurbain, mais aussi les propriétaires de bâtiments ruraux, soumis à de fortes spéculations dans les zones de pression foncière.

Certes, les objets juridiques étudiés ne sont pas indifférents aux espaces dans lesquels ils sont mobilisés. Les fermiers disposent de droits spécifiques qui les différencient des locataires de baux d'habitation. Les propriétés dégradées en ville sont soumises à une réglementation proprement urbaine (périmètres de réhabilitation ou de rénovation). Les expropriations agricoles n'impliquent pas la prise en compte des mêmes préjudices que les expropriations en milieu urbain. Mais les instruments utilisés demeurent les mêmes et la comparaison des attitudes des acteurs face au droit garde tout son sens.

Par ailleurs, un autre élément de transversalité entre espace rural et urbain réside dans le fait que l'analyse des droits de propriété peut se révéler particulièrement féconde dans des espaces mixtes. Les sociologues et les géographes s'interrogent sur la notion de périurbain, les urbanistes parlent d'espaces d'interstices ou encore de formes rurales de la ville généralisée. Une attention spécifique peut être portée aux espaces en transition, dont la destination future est marquée par l'incertitude pour des raisons diverses qui tiennent au temps politique (les élus n'ont pas arrêté leur choix sur le devenir d'une partie de l'espace communal), au comportement des acteurs du marché (stratégies d'acquisition et d'investissement des promoteurs) ou à l'attitude des propriétaires (qui hésitent sur les modes de valorisation de leur patrimoine, entre location, vente ou maintien en friche, par exemple).

Dans ce contexte, deux exemples peuvent illustrer les stratégies d'acteurs autour des droits de propriété : le statut des terres agricoles sous pression urbaine et la densification des constructions dans le périurbain.

Dans le cas des terres agricoles, lorsqu'ils anticipent la constructibilité à venir de leur biens, les propriétaires refusent ainsi souvent d'entrer dans une relation contractuelle avec un exploitant agricole et préfèrent laisser leurs terres en friche plutôt que profiter d'une location. Ce comportement n'est pas compréhensible du point de vue du droit privé, le bail pouvant être rompu en cas de changement d'affectation des sols. Il est en revanche explicable du point de vue du droit public, l'absence d'usage agricole effectif étant un état de fait justifiant le changement de zonage. Les stratégies des propriétaires consistent alors à maintenir les agriculteurs exploitant leurs terres en situation précaire informelle, afin d'éviter que la preuve d'un bail ne fasse obstacle à leur projet immobilier.

Dans le second cas, les pratiques de densification consistent pour les propriétaires de terrains partiellement bâtis à réclamer des droits à construire supplémentaires (surélévation d'une maison par création d'étage, construction en fond de jardin), souvent dans une perspective de revente. Ces pratiques, observées dans le périurbain francilien notamment, se heurtent à la résistance des élus, soucieux de contrôler la trame urbaine existante (dans le but, suivant les cas, d'attirer ou d'éviter de nouveaux habitants et d'orienter le profil de la population communale). Les comportements privés

des propriétaires se distinguent ainsi du projet politique des élus, qui vise à préserver le profil social de la population communale sur le long terme.

Dans les deux cas, les usages sociaux des droits de propriété mêlent intimement stratégies des acteurs privés (valorisation du patrimoine) et choix politiques locaux (modalités d'extension de la ville). Les comportements des acteurs concernés (propriétaires et locataires, mais aussi occupants sans titre, ici les agriculteurs précaires, dans d'autres cas les squatteurs de logements urbains) sont des objets pour la sociologie juridique dans la mesure où leur attitude est liée à la prise en compte du droit, sous toutes ces formes (droit privé et droit public). Leur comportement peut être suivant les cas actif (décision de vente ou de location, décision de contester une décision ou de revendiquer un droit contractuel) ou passif (stratégie d'attente du propriétaire qui conserve son bien sans le vendre, choix du locataire de ne pas revendiquer ses droits par crainte d'un effet de réputation négatif auprès des propriétaires locaux). Le fait que ces pratiques s'observent de manière privilégiée dans les espaces en transition souligne l'intérêt d'une étude des usages sociaux des droits de propriétés qui soit transversale au monde urbain et rural.

Asymétries sociales et formes d'appropriation de l'espace : justice spatiale et stratégies judiciaires

Les droits de propriété sont l'enjeu de rapports de force et de conflits pour l'accès à des biens (fonciers ou immobiliers). Les usages juridiques comme les pratiques contractuelles, l'écriture de la réglementation ou le recours au tribunal, sont des points d'observation des asymétries sociales qui caractérisent l'allocation de ces droits.

Les règles d'urbanisme ne sont pas des outils neutres socialement. Elles organisent une distribution de la valeur des biens dans l'espace et les propriétaires ont une capacité inégale à obtenir des changements de statut synonymes de plus-value (constructibilité d'un terrain ou augmentation des droits à bâtir d'un terrain déjà construit). Certains outils règlementaires peuvent être détournés de leur finalité officielle pour fabriquer de l'entre-soi et imposer un coût d'entrée sélectif aux nouveaux arrivants. C'est le cas par exemple des tailles minimales de parcelles, théoriquement justifiées par des impératifs paysagers, et qui constituent dans les faits un puissant vecteur de ségrégation sociale en conditionnant l'obtention de permis de construire à l'achat de terrains très étendus.

En matière d'expropriation, le droit est confronté à des contradictions internes, entre l'impératif de bon usage des deniers publics et celui de réparation pleine et entière du préjudice des propriétaires. Limiter l'indemnité du propriétaire au strict minimum (le prix agricole dans le cas des terrains non bâtis), revient à s'exposer à la critique d'une réparation insuffisante du préjudice. Indemniser le propriétaire au prix du marché, c'est prendre le risque d'avaliser des valeurs spéculatives et d'entretenir une tension sur les

prix. Les collectivités locales expropriantes hésitent elles-mêmes entre des offres indemnitaires généreuses, susceptibles d'acheter la paix sociale, et la tentation de capter des rentes foncières socialement injustifiées en imposant des critères d'indemnisations restrictifs.

Enfin, l'observation empirique des litiges devant les tribunaux permet de mieux comprendre la pérennisation de situations de précarité, dans un contexte d'inégalité entre l'occupant sans titre et le détenteur de droits. Ces situations de précarité sont celles vécues, comme le montrent les litiges en matière de bail, par l'exploitant sans titre de terres détenues par un propriétaire qui refuse les contraintes inhérentes au statut du fermage ou qui obtient la rupture du bail à des fins spéculatives, en montant un projet fictif de reprise de l'exploitation. Ce sont également les situations mises en évidence par les litiges d'expropriation, qui éclairent les stratégies des marchands de sommeil pour prolonger leur activité commerciale en jouant en permanence avec les limites de l'insalubrité. C'est enfin la condition des occupants précaires de logements construits sans autorisation, dévoilée par l'analyse des affaires pénales en matière d'urbanisme, en particulier dans la périphérie rurale des grandes agglomérations où la flambée des prix du logement rejette les populations en position de marginalité sociale (sans papiers, chômeurs de longue durée). Ces asymétries et inégalités opposent également entre eux des profils de propriétaires. Pour les propriétaires occupants d'immeubles soumis à des opérations de réhabilitation, la dévalorisation de leur patrimoine conditionne leur capacité à se reloger : l'enjeu de l'évaluation du bien en cas d'expropriation est dans cette perspective un enjeu important de revendication juridique.

Un parcours de recherches sur les usages sociaux des droits de propriété

A partir des travaux que j'ai menés sur les rapports entre droits de propriété et planification foncière en France, je souhaite proposer une réflexion globale sur les usages sociaux de la règle en questionnant les passerelles qui existent entre les différents « mondes du droit » : les pratiques contractuelles, l'activité de l'administration (entendue au sens large, incluant aussi bien les services de l'Etat que les collectivités locales), les décisions publiques locales, les stratégies judiciaires.

Dans le cadre de ce mémoire, je propose d'exposer et d'expliquer la cohérence de différentes recherches en cours, et n'ayant pas encore fait l'objet de publication, qui rendent compte selon moi des différents apports possibles d'une sociologie des usages sociaux du droit à la compréhension des politiques foncières. Comme exposé préliminaire, j'introduirai ces réflexions par une **synthèse critique des recherches menées en sciences sociales sur les relations entre propriété et planification**, en mettant un accent privilégié sur l'apport de la sociologie. Ce panorama raisonné est

limité aux pays industrialisés (en particulier, Amérique du nord, Europe, Japon), qui partagent des caractéristiques communes qui orientent fortement les pratiques de planification. Cependant, ce choix de cibler l'analyse sur les travaux de recherches menés dans les pays développés peut conduire aussi à relativiser certaines oppositions trop tranchées entre pays du nord et pays du sud et à tirer des enseignements généraux qui soient communs aux recherches sur la planification foncière menées au nord et au sud. Je montre en particulier que la question de l'informalité des droits est un objet de recherche pertinent également dans les pays développés.

A la suite de cette recherche, je traiterai successivement de trois ensembles d'enquêtes qui ont fourni l'essentiel de mon cadre d'analyse pour mes travaux les plus récents sur les rapports entre propriété et planification. En premier lieu, j'aborderai les relations entre **règlementation des droits et planification territoriale**, en partant d'enquêtes menées en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'azur sur la production locale des règles d'urbanisme. J'y examinerai aussi bien la question des règles qui organisent la trame d'urbanisation résidentielle que des enjeux liés à la conciliation d'usages d'habitation et d'usages productifs dans les zones agricoles.

Dans un second temps, je poursuivrai cette analyse en abordant les apports d'une étude sociologique des usages de la justice administrative, sur la base de recherches statistiques réalisées au niveau national et régional sur les liens entre **recours contentieux et allocation des droits à construire**. Il s'agira d'examiner les différentes facettes du contentieux de l'urbanisme comme phénomène social de masse, à la fois sous l'angle des contestations visant les choix de zonage et de réglementation communale que des recours contre les autorisations individuelles. Dans ce cadre, je m'interrogerai en particulier sur la place des propriétaires comme auteurs des recours et sur les registres d'argumentation qu'ils développent devant les tribunaux.

Enfin, j'aborderai de manière plus spécifique les opérations d'aménagement dans lesquels sont utilisées des instruments visant à assurer les **transferts de propriété et la maîtrise publique foncière**, en l'occurrence les opérations mobilisant le cadre du droit de l'expropriation comme atteinte directe à la propriété. Je m'appuierai sur des recherches portant à la fois sur des dispositifs de droit public (utilité publique) et du droit privé (fixation des indemnités d'expropriation), et relatifs à des contextes spatiaux divers (opérations d'aménagement sur les terres agricoles, rénovation urbaine).

Sur ces différents objets de recherche, la méthodologie d'investigation proposée vise à mobiliser à la fois des interrogations sur les politiques publiques locales (action des collectivités), les stratégies individuelles des personnes privées (propriétaires, locataires, professionnels de l'immobilier et de la construction) et les organisations collectives (syndicats de propriétaires, chambres d'agriculture). Elle s'inscrit dans une réflexion globale sur les interrelations entre modalités de l'action publique et prise en

compte des mécanismes contractuels de la propriété privée pour la compréhension d'enjeux sociaux comme l'accès au logement et à l'accès à la terre.

Chapitre 1. La planification foncière pilotée par les propriétaires ? Une analyse critique de la recherche internationale.

Introduction

Quelles sont les dynamiques liées à la structure foncière privée dans le processus d'urbanisation ? Quelle est la place liée à l'action des propriétaires dans le pilotage de la planification foncière ? Quels rapports de force et compromis locaux au sein des systèmes fonciers locaux peut-on observer dans la mise en œuvre de l'action publique en matière de planification ?

Je propose de confronter ces interrogations à une lecture critique de la littérature internationale traitant des relations entre droits de propriété et planification foncière. Dans le cadre de cette analyse, je mettrai principalement l'accent sur les recherches sociologiques, même si je mobiliserai également de manière plus ponctuelle des travaux empiriques de juristes, économistes, géographes et aménageurs (lesquels travaux sont souvent menés de manière pluridisciplinaire dans le domaine des *planning studies*).

J'ai également fait le choix de *limiter mon propos aux recherches menées dans les pays développés* (en particulier en Europe, aux Etats-Unis et au Japon), en raison de spécificités sociales, économiques et juridiques qui orientent les modalités de la planification dans les pays du nord : processus d'urbanisation ancien, déclin de l'emploi agricole couplé à une périurbanisation croissante, ancienneté des procédures juridiques d'aménagement et de planification, ingénierie publique et privée importantes, place centrale occupée par le marché dans les échanges foncier. Je ne me suis pas interdit, cependant, de me référer, là encore ponctuellement, à des enquêtes réalisées dans des pays en développement. Comme je l'indiquais en introduction, ce choix ne signifie pas pour autant qu'une césure radicale soit à tracer entre pays du sud et du nord sur ces questions. Au contraire, je souhaiterais souligner quelques lignes de convergence, en particulier à propos du rôle joué par les dynamiques liées aux droits informels.

Dans un premier temps, je traiterai des **rapports entre l'allocation des droits à bâtir et l'action des propriétaires** dans les systèmes fonciers, en m'intéressant en particulier aux conditions sociales et juridiques qui caractérisent le processus d'étalement dans les espaces périurbains. Je discuterai ensuite les travaux qui proposent une **typologie des modèles de planification, en les confrontant au prisme des rapports de propriété**. Enfin, j'aborderai les recherches qui portent sur l'analyse empirique de **l'action publique en matière de gestion foncière, en soulignant ses ambivalences entre maîtrise publique et maîtrise privée**

Allocation des droits à bâtir et action des propriétaires

Processus d'urbanisation et structure foncière privée

Dans les pays développés, les espaces périurbains sont fortement associés aux débats sur l'étalement urbain. Le développement de la ville périurbaine, rendu possible par la généralisation de la mobilité pendulaire dans la période d'après-guerre, s'est traduit par une accélération du rythme de consommation foncière pour les besoins de l'urbanisation. Aux Etats-Unis, les études les plus récentes concluent à une accentuation de l'étalement urbain dans la première décennie du XXI^e siècle et l'attribuent à une attractivité croissante du périurbain pour les jeunes ménages, lesquels consentent à des migrations pendulaires toujours plus longues (Hamidi and Ewing, 2014).

La vitesse de diffusion du mitage dans le périurbain s'appuie en outre fortement sur la trame rurale existante qui varie suivant les sociétés. Alors qu'en Europe occidentale et en Amérique du nord, la stabilité du paysage périurbain est un élément valorisé par les nouveaux arrivants qui cherchent à se préserver du changement, la plasticité est à l'inverse un trait intrinsèque du périurbain dans un pays comme le Japon. La fragmentation du paysage rural est en effet plus largement un trait des pays rizicoles asiatiques. Les exploitations agricoles y sont très intensives en main-d'œuvre et peu consommatrices de terres, ce qui explique leur assise foncière réduite. Ces caractéristiques ont été renforcées au Japon par la réforme foncière d'après-guerre. De plus, la réforme ayant été conduite rapidement, aucun remembrement n'a été mis en œuvre en amont de la redistribution des terres, accentuant encore le morcellement en ne laissant subsister que des exploitations de petites tailles souvent discontinues (Sies, 1997).

Le paysage urbain japonais est ainsi caractérisé par la cohabitation d'usages très variés au sein d'un même secteur (immeubles d'habitation, commerces de détail, entrepôts commerciaux, mais aussi constructions à destination artisanale voire industrielle), y compris dans les zones périurbaines (par contraste aux trames pavillonnaires à usage exclusivement résidentiel qui dominent le périurbain en Amérique du nord et en Europe occidentale). La persistance de parcelles agricoles dédiées à une riziculture intensive est un autre contraste important. Le faible encadrement des droits à bâtir couplé au morcellement foncier concourent à la grande plasticité des franges urbaines. En effet, en raison d'une conversion des terres suivant un rythme à la fois lent (en raison de la rétention foncière) et continu (en raison de la flexibilité du droit de l'urbanisme), l'urbanisation suit un processus aléatoire de mitage (Sorensen, 2001a).

Les espaces périurbains sont souvent perçus comme de simples réceptacles de l'extension urbaine. Or, comme le rappelle une enquête menée sur la nouvelle périphérie de Mexico, la structure de la propriété foncière existante sur les territoires en phase d'urbanisation oriente fortement le mode de développement urbain. La trame rurale

existante, qu'il s'agisse du bâti ou des terres, détermine les modes d'urbanisation (divisions parcellaires ou micro-opérations sur les propriétés fragmentées) (Wigle, 2010).

Le profil de la propriété foncière privée façonné par l'histoire sociale et juridique est un élément clef du développement local et en particulier des modes d'urbanisation. L'étude approfondie menée par Nikolaos Triantafyllopoulos sur l'urbanisation de l'île de Rhodes en Grèce en fournit une illustration très argumentée. L'étude a porté sur des sources cadastrales sur une période de trente ans (de 1965 à 1995) durant laquelle s'est opérée la transformation de villages ruraux en agglomérations touristiques relativement denses. A l'image de nombreux territoires méditerranéens, la structure foncière de l'île est caractérisée par un morcellement extrême, 80 % des propriétés étant d'une surface inférieure à un hectare. De nombreuses stations balnéaires ont suivi un développement doublement informel, à la fois sur le plan urbanistique et commercial : une part importante des constructions ont été construites sans autorisation et l'activité commerciale touristique ne fait souvent l'objet d'aucun enregistrement.

Ce morcellement est en outre exacerbé par une tradition juridique de partage égalitaire entre héritiers propre communs aux sociétés méditerranéennes, un phénomène s'accroissant au fil des générations (en moyenne, les propriétés étaient ainsi détenues par quatre co-indivisaires en 1995, contre deux en 1965). *L'organisation de la propriété foncière rurale a donc fortement orienté l'urbanisation littorale* et l'économie touristique vers de petites unités bâties, supports de micro-structures hôtelières gérées dans le cadre d'entreprises familiales ayant une assise financière limitée et exigeant peu de capital. Les demandeurs de permis de construire sont souvent des pluri-actifs combinant agriculture et activité hôtelière. Les petits propriétaires qui ne s'engageaient pas eux-mêmes dans l'exploitation commerciale ont pu ainsi bénéficier d'une rente importante par la vente de leurs terrains aux entreprises hôtelières.

D'après des sources municipales, la commune littorale de Falikari, une des plus réputée pour son activité touristique, compterait 80 % de constructions illégales, soit pour non conformité aux prescriptions d'urbanisme, soit pour absence d'autorisation. Les élus locaux se sont révélés incapables de réguler les demandes d'autorisation, ne serait-ce qu'en fonction des cycles économiques de l'activité touristique (limitation des autorisations durant les années de réduction de la fréquentation). Dans le même temps, l'adoption de lois permettant la régularisation du bâti illégal au niveau national a favorisé la poursuite de comportements illégaux (Triantafyllopoulos, 2008).

Les rapports entre structure de la propriété privée et logiques d'urbanisation ont également été mis en évidence par les études réalisées au Japon. Comme indiqué précédemment, la structure de la propriété rurale japonaise est traditionnellement morcelée, les exploitations étant en moyenne d'un hectare à la veille de la réforme foncière d'après-guerre. En 1946, l'armée d'occupation américaine, sous l'autorité de

McArthur, procéda à une redistribution d'ampleur en partant de l'analyse que les différentes crises connues par le monde rural dans l'entre-deux guerres avaient favorisé le pouvoir militariste. La réforme expropria les propriétaires absents (non exploitants) et n'autorisa les propriétaires exploitants à ne conserver qu'un hectare des terres louées à des fermiers. Une période de gel du marché foncier rural fut imposée durant trente ans afin de bloquer une reconstitution rapide de la concentration foncière (Sorensen, 2011).

L'héritage de la réforme d'après-guerre se traduit par deux traits majeurs qui caractérisent le fonctionnement du système foncier. Tout d'abord, *le poids politique des petits propriétaires ruraux est sans commune mesure par rapport aux autres pays développés*, en dépit du déclin démographique de la population agricole. Renforcé par un système électoral qui surreprésente les zones rurales, il a en effet garanti au parti conservateur un règne quasi-sans partage depuis l'après-guerre. Ce poids politique explique également que la législation ait été historiquement favorable aux droits des propriétaires fonciers et que les procédures d'aménagement au niveau local ménagent leurs intérêts (Aveline, 1995).

En second lieu, *le morcellement parcellaire contribue à brouiller les limites entre rural et urbain*. Le maintien de micro-parcelles cultivées dans un environnement bâti et, à l'inverse, le mitage des espaces agricoles par des constructions isolées est un trait récurrent des paysages périurbains. Outre la structure morcelée de la propriété rurale, la persistance de l'activité agricole « jardinée » s'appuie sur plusieurs paramètres : une contrainte fiscale réduite sur les terres agricoles urbanisables, des aides publiques importantes ciblant une riziculture traditionnelle peu gourmande en espace (et à forte intensité de main-d'œuvre) et la pratique généralisée de la pluriactivité (tout à fait adaptée au cycle de production du riz) qui permet aux exploitants de conserver une activité agricole de façade dans l'attente d'une conversion des terres. Les règles fiscales sont en effet restées longtemps extrêmement favorables aux agriculteurs propriétaires. Jusque dans les années quatre-vingt-dix, les parcelles cultivées dans une zone d'urbanisation immédiate, et pour lesquelles la probabilité de conversion est très forte, restaient ainsi taxées au même taux que les autres terres agricoles, sur simple engagement de l'exploitant à cultiver les terres. Cet engagement est soumis depuis à un contrôle plus strict, mais les multiples dérogations rendues possibles par le droit de l'urbanisme permettent encore des pratiques spéculatives (Sorensen, 2001a).

Dans le cadre des projets d'aménagement, la négociation foncière menée par les collectivités publiques est d'autant plus complexe que, dans le système juridique japonais, la propriété du sol et des constructions sont dissociées et relèvent souvent de propriétaires distincts. En outre, le statut du locataire de baux d'habitation fait l'objet de protections bien supérieures à ce qui peut être observé dans d'autres pays développés. Hérité de la période de la guerre et destiné initialement à protéger la situation des

familles de soldats appelés au front, ce statut garantit des droits importants. Le locataire dispose d'un droit au renouvellement (à l'instar du fermier rural français), la vente du bien loué n'est pas un motif de congé et le bailleur ne dispose d'un droit de reprise que si un risque d'insalubrité impose une rénovation importante (une disposition qui favorise des comportements stratégiques de propriétaires laissant parfois sciemment se détériorer le bien loué). L'acquisition de parcelles bâties donne ainsi lieu à des discussions parallèles et à la négociation d'indemnités importantes entre l'aménageur public, d'une part, et les différents titulaires de droits de propriété et de droits locatifs (indemnités de relogement, mais aussi rachat du très coûteux droit au bail), d'autre part (Aveline-Dubach and Li, 2004).

Le morcellement de la propriété rurale imprime sa marque sur les projets d'extension urbaine, les collectivités et leurs aménageurs ayant face à eux une multitude de propriétaires dès que l'opération est d'une certaine ampleur. Les constructions liées à des initiatives individuelles révèlent en outre ce morcellement dans le paysage urbain : dans le périurbain, petites maisons individuelles occupant l'essentiel du terrain (absence de jardin) ; dans les zones urbaines plus denses, immeubles étroits à l'assise foncière réduite (dits « immeubles crayons »).

Enfin, *le faible coût du stockage du foncier (celui-ci étant peu taxé) encourage des pratiques de rétention des terrains* par les propriétaires qui sont un obstacle important pour la réalisation des opérations d'urbanisation. L'absence de pression fiscale et les difficultés rencontrées par les acteurs publics pour piloter l'aménagement contribuent donc à amplifier des pratiques de rétention, lesquelles sont à la base favorisées par des comportements de vente spécifiques aux agriculteurs. Dans les zones immédiatement constructibles (zones d'urbanisation prioritaire), le fait que le taux de conversion moyen des terres agricoles demeure à des niveaux extrêmement bas (inférieur à 3 %) illustre ces pratiques de rétention et les anticipations spéculatives des propriétaires. Les propriétaires agriculteurs procèdent ainsi à une urbanisation partielle d'une partie de leurs terres, en bénéficiant pour le reste de leur propriété d'un régime fiscal avantageux lié à l'usage agricole. Des travaux en économie sur le marché foncier rural ont en effet mis en évidence que l'offre foncière de terrains à bâtir émanant des agriculteurs était très peu élastique : beaucoup d'exploitants agricoles ne mettent en vente que les surfaces nécessaires à l'obtention d'une somme déterminée, destinée à couvrir des frais exceptionnels (soutien financier aux enfants, par exemple), quelle que soit par ailleurs la demande en terrains à bâtir sur le marché local (Aveline, 1995).

Au travers de ces différentes enquêtes, menées en particulier en Europe et au Japon, il apparaît ainsi que la prise en compte des rapports de droits privés (structure de la propriété, régime juridique des baux et du droit successoral) en lien avec l'histoire juridique et économique des sociétés (en particulier la place tenue par les propriétaires ruraux et les exploitants agricoles) éclaire la compréhension des conflits et compromis

locaux autour de la distribution de la rente foncière. C'est dans cette perspective que la question de *l'allocation des droits à bâtir* peut être abordée comme objet d'enquête intégrant la prise en compte des règles de droit par les acteurs.

Les droits à bâtir : un objet de conflits dans les espaces périurbains

La progression du front urbain suscite des demandes importantes de droits à bâtir dans les territoires aux franges des villes. La gestion de ces demandes est source d'importants conflits qui opposent les autorités publiques locales qui délivrent les droits à bâtir aux agriculteurs ou propriétaires désireux de capter les plus-values d'urbanisation. D'une manière générale, l'arrivée de nouveaux arrivants est un point de crispation important dans les communes périurbaines. En premier lieu, ouvrir à l'urbanisation suscite régulièrement des mobilisations locales animées par les populations en place. Une étude réalisée aux Pays-Bas auprès de comités de riverains locaux souligne que les projets d'extension urbaine, plus encore que les équipements publics et les infrastructures, suscitent des formes d'action collective en réaction aux projets des municipalités (van Dijk and van der Wulp, 2010). A cela s'ajoute un intérêt renouvelé porté par les résidents périurbains pour la préservation des terres agricoles (souvent en conflits sur ce point avec les propriétaires exploitants eux-mêmes), considérées à la fois comme des marqueurs de l'identité communale et comme une garantie pour le maintien d'aménités paysagères. Cette préoccupation s'exprime notamment à l'interface des zones périurbaines et rurales, et sont caractéristiques de la « planification rurale » (Harvold and Nordahl, 2012).

Face à cette pression d'urbanisation qui s'exerce sur les franges urbaines, les conditions de mobilisation des riverains et associations dans les conflits locaux d'aménagement sont l'objet d'une attention particulière. Cependant, les avocats de la protection des *green belts* s'appuient souvent davantage sur des argumentaires liés à la réduction des nuisances imposées par la ville (protection du cadre de vie face aux préjudices causés par le trafic routier, par exemple), que sur l'objectif de préservation de l'activité agricole, comme le souligne une étude réalisée en Ecosse sur les enquêtes publiques menées dans l'agglomération de Glasgow (Pacione, 2013). Dans les communes périurbaines suisses, les demandes des riverains contre les projets de construction font de même avant tout référence aux préjudices visuels dus à la densification du bâti périurbain, promue par les politiques de planification locale (von der Dunk et al., 2011).

Mais l'enjeu des plus-values foncières générées par l'urbanisation explique que les acteurs qui en bénéficient (propriétaires ou détenteurs de droits à bâtir) soient également très actifs dans les conflits locaux, en particulier dans l'arène judiciaire. En France, les propriétaires qui attaquent les refus de permis de construire forment une part substantielle des recours adressés aux tribunaux en matière d'urbanisme (Torre et al., 2006). Aux Pays-Bas, les différentes réformes votées pour diminuer les possibilités de recours contentieux n'ont que peu freiné les recours initiés par les propriétaires, tant

l'enjeu des droits à construire est important pour ces derniers (Buitelaar and Sorel, 2010).

La conjonction de l'étalement urbain par la construction de nouveaux quartiers (*spill over*) ou par une urbanisation plus dispersée (*leap frog*) entretient une dynamique conflictuelle dans les territoires périurbains. Comme le montrent les recherches menées en France dans la région de Paris, les *anticipations spéculatives de changements d'usage et le mitage des espaces agricoles initient un cercle vicieux*: le mitage crée un enclavement des terres qui décourage l'usage agricole, tandis que les anticipations incitent à la mise en friche, laquelle à son tour favorise le développement d'occupations informelles (logements sans permis, installations illégales de gens du voyage) (Darly and Torre, 2013a). Face à la consommation de terres agricoles, les agriculteurs périurbains se trouvent dans une position ambivalente. Ils peuvent s'opposer frontalement à la perte d'une partie de leur assise foncière, mais bénéficient également de l'extension urbaine, dans la mesure où les indemnités perçues dans le cadre de projets d'aménagement peuvent être réinjectées pour développer des productions en phase avec la demande des villes. Les trajectoires d'installations en maraichage urbain financées par l'expropriation ont ainsi été mises en évidence dans les années quatre-vingt suite à l'extension de l'agglomération parisienne (Bryant, 1995).

Programmer l'extension revient à *arbitrer politiquement sur la valeur des terrains détenus par les propriétaires*. Depuis quelques années, le champ des enquêtes sur les pratiques en matière de planification d'urbanisme s'élargit pour inclure la notion de « planification rurale ». Ce sont en premier lieu les espaces ruraux sous influence urbaine les plus exposés aux pressions en faveur de l'urbanisation des terres agricoles qui ont été investigués. En Belgique en particulier, une étude s'est intéressée aux points de vue opposés portés par les agriculteurs et les défenseurs de l'environnement. Elle pointe la faiblesse de l'expertise disponible en zone rurale, concernant tant l'intérêt agricole (potentiel agronomique) qu'environnemental des espaces concernés. L'étude note également que l'attribution des droits à construire dans le cadre de l'élaboration de la planification rurale et périurbaine est un révélateur des tensions qui traversent les systèmes fonciers à la périphérie des agglomérations. A l'occasion de la définition des choix locaux en matière de réglementation d'urbanisme, les différents acteurs en présence (résidents, associations locales, propriétaires fonciers, exploitants agricoles) expriment leurs revendications en se référant à des registres de légitimité de nature diverse qui définissent des *conceptions de la « justice spatiale »* (droit à bénéficier des plus-values liées à la conversion des terres, droit à un cadre de vie préservé des nuisances du voisinage,...). (Kerselaers et al., 2013).

La traduction de ce compromis social entre demande de droits à construire et souci de préservation du cadre de vie est bien illustrée par la notion de « *protectionnisme réglementaire* » qui a pu être utilisée à propos de certaines communes périurbaines de la

région parisienne (Darley and Touati, 2013). *Cette notion permet de relire le phénomène de « malthusianisme foncier » sous l'angle des pratiques juridiques.* Les élus considèrent qu'ils relayent la demande de leurs administrés en imposant par la réglementation le maintien de la morphologie existante du bâti. Ce souci de figer une trame urbaine déterminée, à la fois pour les quartiers déjà existants (qui pourraient se densifier) et pour les extensions nouvelles, vise à maintenir l'équilibre politique local et, à plus long terme, éviter de transformer radicalement la structure sociale de l'électorat communal.

De manière similaire, des formes de protectionnisme réglementaire ont pu également être observées au Japon. L'étalement urbain du périurbain japonais, favorisé par le morcellement parcellaire et les comportements de rétention, est renforcé par le très faible soutien public au secteur locatif, si bien que les jeunes ménages urbains sont amenés à rechercher des logements abordables dans le périurbain. En réponse à un afflux de nouveaux arrivants, les municipalités organisent une forme de malthusianisme foncier en limitant fortement la densité du bâti. Y compris dans les zones urbaines anciennement bâties, les règles de densité observées localement sont généralement restrictives, en particulier lorsqu'est prise en compte leur application combinée (par exemple, les règles de recul par rapport à la voirie et aux limites parcellaires restreignent les possibilités de construction applicables au vu des seuls coefficients d'occupation des sols). Le gouvernement central a tenté de limiter ces politiques locales restrictives par le biais d'une réglementation nationale autorisant des densités plus importantes dans des secteurs d'urbanisation stratégiques (opérations de rénovation urbaine, par exemple) (Sorensen, 2001b).

De manière plus radicale, l'écriture de la réglementation peut viser non seulement à limiter l'arrivée de population nouvelle, mais à sélectionner socialement les bénéficiaires. Au niveau local, les dispositions juridiques adoptées par les municipalités pour sélectionner financièrement un certain profil de résident (propriétaire ou locataire) en s'appuyant sur la réglementation d'urbanisme est un objet de recherche à part entière pour les sciences sociales. Dans la littérature nord-américaine sur les villes périurbaines, ces pratiques sont désignées par les études sociologiques et économiques sous le vocable de « zonage exclusif » (*exclusionary zoning*). Elles ont fait l'objet d'une attention particulière outre-atlantique, en raison de l'acuité des débats sur le cumul des ségrégations sociales et communautaires par le biais de la planification.

Une étude récente menée au Massachussets en est l'illustration : elle montre les contestations des promoteurs auprès de l'administration afin de faire tomber les obstacles réglementaires que les collectivités instaurent pour limiter les projets de construction visant des ménages modestes (Fisher and Marantz, 2015). Aux Etats-Unis, la législation de certains Etats confère en effet des droits de recours aux tiers pour demander l'annulation de règles d'urbanisme adoptées par les collectivités locales, dès lors que les dispositions litigieuses compromettent des objectifs en matière de logement.

C'est le cas du Massachusetts, dont le parlement a instauré une procédure de recours gracieux, lesquels sont traités par une commission administrative au niveau de l'Etat. Ce dispositif évoque certains mécanismes de sanction administrative en Europe, comme la pénalité financière appliquée en France par l'administration de l'Etat en cas de non-respect d'objectifs en matière de logements sociaux (instauré par la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000).

Cependant, dans le cas nord-américain, la particularité du dispositif est qu'il s'appuie sur des droits d'action qui permettent aux propriétaires, mais aussi plus largement à tout pétitionnaire (ce qui inclut les promoteurs) de bénéficier d'une procédure de recours gracieux spécifique. Si la commission d'Etat en charge de l'instruction des recours estime que la municipalité ne remplit pas les objectifs fixés par la loi en matière de logement social ou abordable (déterminés par des seuils chiffrés), elle peut enjoindre celle-ci d'autoriser le projet litigieux par dérogation aux règles d'urbanisme établies localement. Un tel système revient en quelque sorte à organiser indirectement un contrôle de la légalité de la réglementation d'urbanisme, par les acteurs privés du secteur commercial de production de logements.

Cette législation interventionniste a fait l'objet de débats passionnés dans les onze Etats de l'Union où elle est en vigueur, les contempteurs de la loi ayant même obtenu l'organisation d'un référendum au Massachusetts en 2010 (sans toutefois obtenir de succès dans les urnes). Les résultats empiriques de l'étude de Fisher et Marantz montrent cependant que la procédure de recours tend globalement à permettre la réalisation d'un nombre important de logements sociaux (en particulier des projets d'immeubles collectifs destinés à la location) qui n'auraient pas autrement obtenu l'assentiment des élus locaux (Fisher and Marantz, 2015).

Les enquêtes qui s'intéressent aux *modalités de production juridique de l'urbanisation* mettent ainsi sur les processus règlementaires d'allocation des droits à construire sur la base de procédures formelles qui font l'objet d'ajustements et de renégociation permanente. Cependant, ces processus d'urbanisation reposent également sur des mécanismes plus informels qui donnent lieu à des revendications spécifiques. Des cas d'étude aux Etats-Unis et en Europe soulignent que ces dynamiques ne sont pas propres aux pays en développement, mais s'observent également dans les pays développés.

Informalité des droits fonciers et production de la ville

La question de l'accès aux droits fonciers dans les pays en développement, qu'il s'agisse de l'accès à la terre (*land rights*) ou de l'accès au logement (*housing rights*) est généralement traitée par les politiques publiques sous l'angle de la création de titres opposables. Au niveau politique tant qu'académique, le débat porte moins sur la nécessité de ces titres que sur la nature des biens concernés et des droits créés. Pour les partisans de la promotion généralisée de la propriété privée, les titres doivent porter sur des biens individuels et être liés à la propriété (qu'ils reconnaissent la qualité de

propriétaire ou de locataire d'un bien dont la propriété doit être reconnue à son détenteur). Pour d'autres, les titres peuvent formaliser des droits collectifs ou des droits d'usage individuels distincts de la propriété. Un exemple de ces solutions mixtes est illustré par le cas des politiques de résorption de l'habitat précaire des bidonvilles (*slums*) en Inde, où les autorités confèrent des « notifications » qui protègent les occupants d'évictions éventuelles. Le risque afférent à ces politiques de titrage est cependant de discriminer entre des habitat précaires "titrés" et "non titrés", seuls les premiers bénéficiant d'investissements d'amélioration de la part de leurs occupants (Nakamura, 2014).

Les recherches sur la production de la ville dans un contexte de droits informels traitent également des phénomènes d'égalité urbaine suscité par les politiques publiques. La périurbanisation informelle massive est en effet parfois directement stimulée par la réglementation d'urbanisme. Les grandes agglomérations indiennes sont ainsi souvent défavorables à la densité dans les centres villes, ce qui limite la production de logements à prix abordables en milieu urbain et pousse les ménages modestes à trouver des terrains dans les communes périurbaines dont la réglementation est moins contraignante (Sridhar, 2010). En Chine, ce sont les importants flux migratoires internes, de la campagne vers la ville, qui contribuent à la production informelle de la ville périurbaine. L'arrivée massive d'une main d'œuvre paysanne dans les agglomérations pour les besoins de l'industrie et de la construction est ainsi à l'origine d'un marché de la construction informel intense dans le périurbain des grandes agglomérations chinoises. Les instances publiques locales (conseils de village) sont confrontées à des conflits permanents avec les petits propriétaires et les exploitants agricoles qui multiplient les constructions sans autorisation. Elles peinent à limiter le bâti illégal et sont contraintes de régulariser après coup des opérations qui soit alimentent le marché des logements pour les migrants, soit constituent des actifs valorisables en cas d'expropriation à des fins d'urbanisation (Yaping and Min, 2009). La faiblesse des mouvements associatifs et la tolérance des résidents ruraux (ayant eux-mêmes longtemps résidé en ville) à l'urbanisation des campagnes accentue le phénomène (Yu et al., 2015).

Bien que la littérature sur le logement informel mette un accent particulier sur les pratiques observables dans les pays en développement, les enquêtes menées dans les pays développés traitent également des pratiques individuelles spontanées contribuant à des usages résidentiels, en particulier dans les couches modestes.

La problématique des villes en déclin (*shrinking cities*) interroge par exemple directement les relations entre planification et droits de propriété informels dans les pays développés. Le devenir de la propriété vacante pose ainsi des problèmes de gouvernance spécifiques qui appellent des solutions différenciées. Exemple de centre urbain comprenant de nombreux logements vacants (60 000), Philadelphie est par

exemple le lieu de pratiques de requalification spontanée des habitations par le biais d'occupations illégales organisées par des associations d'aide aux populations marginalisées. Face à ce phénomène, les instances municipales hésitent entre volonté de reprise en main et accompagnement de ces opérations qui participent de projets de réinsertion (Fairbanks, 2011).

Mais c'est surtout à propos des processus d'urbanisation dans les espaces périurbains que les pratiques juridiques informelles ont été enquêtées dans les pays du nord. Un questionnaire auprès d'une centaine de ménages du Texas met ainsi en évidence que les propriétaires à bas revenus des espaces périurbains contribuent fortement à une forme d'urbanisation illégale. Les espaces où dominent les résidences édifiées sans autorisation sont dès lors potentiellement marqués par des dysfonctionnements importants tant au niveau des biens individuels (dégradation rapide) qu'au niveau des quartiers (problèmes engendrés par le déficit d'équipements) (Sullivan and Olmedo, 2015). Ces enquêtes de terrain menées au Texas ont ainsi exploré le phénomène de l'habitat informel par auto-construction, une pratique observable aux franges périurbaines de plusieurs agglomérations. Loin d'être réservé aux seules *colonias* (baraquements de travailleurs migrants progressivement constitués en villages le long de la frontière mexicaine), lesquelles sont le plus souvent isolées en milieu rural et liées au contexte très spécifique du travail clandestin, l'habitat par auto-construction est largement répandu dans les principales aires urbaines de l'Etat.

Les ménages modestes qui mettent en œuvre ces aménagements se comportent comme leur propre constructeur, mais aussi comme leur propre promoteur, dans la mesure où ils organisent en amont toute la chaîne de production foncière (division parcellaire, viabilisation et équipement des terrains). La recherche de terrains dans le périurbain est liée principalement à des considérations financières (le prix des terrains des pôles urbains reléguant les ménages pauvres sur les franges), mais aussi juridique (certaines communes périurbaines contrôlant moins strictement l'habitat informel que les communes des villes centres). Cependant, le choix de l'informalité ne signifie pas que les ménages concernés soient dans une situation de marginalité et d'exclusion totale par rapport au pôle urbain : ils s'agit souvent de propriétaires pauvres, mais actifs et travaillant de plus généralement dans la ville centre avec laquelle ils maintiennent des relations étroites (Sullivan and Olmedo, 2015).

En outre, dans les pays du nord où la planification d'urbanisme est peu directive ou ineffective, les propriétaires périurbains bénéficient du faible niveau de réglementation pour valoriser le plus possible les possibilités de construction de leurs terrains. Dans ce contexte, le déficit de planification, s'il peut stimuler une première phase d'urbanisation, est également la cause de la stagnation du développement urbain à partir d'un certain étiage. Un tel cycle a été mis en évidence à propos de la croissance spontanée des ensembles périurbains dans la Roumanie des années deux mille : les infrastructures et

les équipements publics n'ayant pas été planifiés au rythme des constructions réalisées, les périphéries des agglomérations atteignent un seuil de croissance au bout de quelques années en raison de la capacité d'accueil limitée des nouveaux quartiers et de la détérioration des conditions de vie des nouveaux habitants (Soaita, 2013).

L'habitat informel, loin d'être une pratique propre aux pays en développement, est également caractéristique de zones déshéritées du périurbain dans certains pays développés. Cependant, à la différence de situations observées dans les pays du sud, les constructions réalisées dans l'informalité sont le fruit d'initiatives portées par des occupants qui sont le plus souvent propriétaires de leur terrain et de leur logement dans les pays du nord. Plus largement, la place occupée par les pratiques informelles est un élément des dynamiques individuelles qui contribuent à la production juridique de l'urbanisation. Une production qui n'est pas « spontanée », mais s'appuie sur des allers-retours complexes entre informalité et revendications de droits formels (sous la forme de demandes a posteriori de régularisation, notamment).

Peut-on encore parler de « planification foncière » à propos de ces pratiques informelles, ou du moins de « planification » à l'échelle d'un collectif d'individus ? La question peut être posée. Je propose de l'aborder concernant d'autres pratiques qui interrogent également l'impact de la coordination des actions privées sur la production juridique de l'espace, à savoir les processus de « planification privée ».

Les pratiques de « planification privée » : résidences planifiées, copropriétés, gated communities

Une autre ligne de recoupement entre planification territoriale et droits de propriété a trait en effet à la gestion privée d'espaces de plus en plus vastes au sein des ensembles urbains. Communautés fermées (*gated communities*) ou lotissements régis par des cahiers des charges contractuels, ces formes d'organisation privative de l'espace urbain renouvellent fortement les pratiques de copropriété, lesquelles ne sont plus limitées au périmètre restreint d'immeubles d'habitat collectif. *Le changement d'échelle de la copropriété urbaine tend ainsi à effacer les frontières entre gestion privative et planification d'urbanisme.* D'une certaine manière, le droit privé suit par mimétisme le droit public, en devenant producteur de règlements destinés à organiser des usages sur un parcellaire complexe dont l'emprise foncière est étendue. Une étude comparée des grands lotissements privés en Angleterre et en Nouvelle-Zélande souligne que ces copropriétés élargies sont confrontées à des dysfonctionnements importants et suscitent des insatisfactions nombreuses de la part des copropriétaires ayant le sentiment de ne plus avoir prise sur un fonctionnement de plus en plus bureaucratique de ces ensembles urbains (Blandy et al., 2006).

Un autre exemple de brouillage des frontières entre règlement privé et règlement public est donné par une enquête menée également en Australie, dans l'agglomération de Sydney, sur des pratiques juridiques de gestion commune de l'espace qui n'impliquent

pas nécessairement la copropriété : les « ensembles résidentiels planifiés » (*masterplanned residential estates*) (McGuirk and Dowling, 2011). Les auteurs soulignent que le développement rapide des résidences planifiées à Sydney dans les années quatre-vingt dix est concomitant d'une période de hausses importantes des prix du marché immobilier. Le phénomène peut donc être interprété comme *une manière pour les propriétaires de préserver des valeurs foncières ayant atteint un niveau élevé*, en garantissant sur la durée une qualité des services urbains et la sélection du voisinage. Ces ensembles immobiliers revêtent une très grande variété de profils, qu'il s'agisse de leur dimension (de quelques dizaines à plusieurs milliers de logements), de leur localisation (en cœur de ville ou dans le périurbain) ou encore du degré de mise en commun de services privés.

Les résidences planifiées se caractérisent par une implication des propriétaires dans de multiples structures. A partir d'observations et d'entretiens approfondis menés avec les résidents, les auteurs mettent en évidence la frontière ténue entre « l'engagement » et « l'embrigadement » que suscite la profusion d'obligations contractuelles qui pèsent sur les riverains. Celles-ci conduisent à une quasi *professionnalisation du « métier » de propriétaires* et à un brouillage des frontières entre le temps consacré à la sphère privée du foyer et le temps public consacré à la gestion des tâches induites par la gestion quotidienne de la résidence communautaire. L'enrôlement des propriétaires dans l'organisation détaillée de la communauté met de ce fait en évidence des postures contradictoires : placés dans la situation de gestionnaires professionnels, les propriétaires sont souvent incapables d'assumer leur statut et de produire l'expertise qui leur est demandée sur des sujets techniques. Le fossé entre la vision idéalisée de l'autogestion communautaire et la réalité de contraintes insurmontables pour les propriétaires « profanes » apparaît ainsi de manière récurrente.

En effet, l'expression « ensembles résidentiels planifiés » doit être comprise au pluriel et sous-entend une *multitude de niveaux de réglementation*, à la fois sur le plan spatial et sur le plan thématique. Sur le plan spatial, des sous-ensembles sont délimités au sein de la résidence, au sein desquels s'applique un premier niveau de réglementation destiné à la gestion des problèmes quotidiens (déchets, stationnement). En parallèle, différentes assemblées thématiques sont consacrées à des problèmes ciblés au niveau de l'ensemble de la résidence.

Dans la mesure où de nombreux services urbains sont assumés directement par la communauté des résidents, le coût de fonctionnement de l'ensemble résidentiel est particulièrement important. De ce fait, l'implication des propriétaires dans les tâches de gestion s'explique à la fois par des considérations sociales (la qualité du voisinage est censée reposer sur l'engagement direct des membres de la communauté) et financières (le fait d'assumer directement des tâches assurées par des syndicats - ou entreprises de gestion de biens - professionnels permet de diminuer des frais importants). Les

propriétaires se retrouvent ainsi dans la position de managers ayant à piloter des opérations juridiques diverses (recrutements, rédaction de contrats de prestation de services, recouvrement de dettes, etc.) pour lesquels ils sont plus ou moins qualifiés. La gamme des prestations offertes par la résidence s'apparente en effet davantage à des *services urbains* qu'à de simples services de voisinage : centres commerciaux privés, équipements sportifs coûteux (piscine, salles de sport), crèches et garderies. A l'achat d'un logement est donc attaché l'accès à ce panier de biens et à un ensemble complexe d'obligations contractuelles (McGuirk and Dowling, 2011).

Une enquête menée en Australie illustre de manière plus extrême encore le rôle moteur joué par la « planification privée » dans le processus d'étalement urbain. L'étude en question expose la situation d'une des agglomérations du pays ayant connu l'étalement urbain le plus prononcé depuis l'après-guerre, l'agglomération de Perth, principale conurbation de la côte ouest du sous-continent. Pour les auteurs, la situation australienne illustre la déconnexion existante, au sein de l'action publique, entre les choix législatifs et politiques effectués en matière de droit public (l'urbanisme) et de droit privé (le régime juridique des biens) (Davies and Atkinson, 2012).

Dès les années cinquante, et de manière continue par la suite, les autorités de l'Etat définissent des orientations de planification territoriale destinées à promouvoir un développement urbain plus compact. Cependant, bien que s'appuyant sur des objectifs chiffrés (règles de densité de logements à l'hectare), ces différentes initiatives demeurent limitées à des documents stratégiques peu contraignants à l'égard des élus communaux. Les clivages entre niveaux de gouvernement (refus des exécutifs locaux d'adopter des dispositions d'urbanisme contraignantes) expliquent en partie ce constat d'échec. En effet, à rebours des recommandations du gouvernement, dans les années soixante et par la suite, les règlements locaux d'urbanisme imposent fréquemment des tailles minimales de parcelles constructibles très élevées (de l'ordre de 1000 m²).

Au-delà de ces clivages souvent observés, la thèse des auteurs consiste à souligner que la poursuite de l'étalement urbain s'enracine dans l'absence de lien effectué dans la programmation législative entre les débats sur le droit public et ceux relatifs au droit privé. En l'occurrence, l'échec d'une maîtrise du développement urbain est imputable à un « verrouillage » juridique qui caractérise le régime de la copropriété. Les obstacles soulevés par les règles de droit civil ne sont que rarement identifiés et mis sur l'agenda par le gouvernement ou le parlement national comme un « problème de politique publique » pour les objectifs d'aménagement territorial.

Sur le plan sémantique, la notion de copropriété renvoie à des terminologies variables dans les pays anglophones. Au Royaume-Uni, le terme « *commonhold* » est couramment utilisé, tandis qu'aux Etats-Unis, il est davantage question de « *condominium title* ». Dans le cas de l'Australie, ainsi que dans les Etats ayant adopté dans leur législation des caractéristiques du droit australien (certains pays asiatiques voisins ou d'autres pays du

commonwealth), le terme de « *strata* » (issu du latin, « strate » ou « tranche » de propriété) est utilisé depuis une réforme législative adoptée dans les années soixante. Le dispositif du *strata* visait à remplacer un régime antérieur de copropriété qui conditionnait la cession de lots à l'accord expresse du syndicat de copropriétaires. Ce droit de veto, souvent motivé par des soucis de ségrégation (*permettre une sélection de copropriétaires de « qualité »*), demeurait un obstacle important à la densification par division parcellaire (en cas de copropriété horizontale) ou à la réalisation de projets d'immeubles collectifs destinés aux ménages modestes. L'instauration de la copropriété de type *strata* consacrait ainsi la disparition de ce droit de veto. Cependant, à l'inverse de ce qui était attendu des autorités publiques, la réforme de la copropriété, si elle fluidifia le marché des lots, ne se traduisit pas par une densification des projets de construction (Davies and Atkinson, 2012).

Une des raisons de cet échec tient dans la fréquence en Australie des copropriétés horizontales (ensemble de maisons individuelles sur un même terrain en copropriété), souvent issues de successions avec maintien de l'indivision. Dans le cas de terrains en copropriété destinés à être bâtis, la loi impose que les projets d'aménagement et de construction soient régis par un plan global pour l'ensemble de la copropriété, entravant ainsi la réalisation de projets distincts sur des lots différents. *Ces dispositions contraignantes maintiennent de fait un pouvoir de blocage au profit des propriétaires majoritaires* à l'assemblée de copropriété, et contribuent à geler tout projet synonyme de densité. A l'inverse, les propositions de lois, défendues à la fois par les bailleurs sociaux et les promoteurs privés, visant à favoriser la programmation au niveau du lot et non de la copropriété (système du *staging* ou « séquençage ») sont restées longtemps privées soutien politique que laissait espérer l'engagement du gouvernement en faveur de la densité dans le secteur des politiques d'urbanisme.

Ce n'est que relativement tardivement, dans les années quatre-vingt dix, que le Parlement de l'Etat d'Australie occidentale, préoccupé par le blocage des projets de logements collectifs abordables ou sociaux dans l'agglomération de Perth, autorise par la voie législative les promoteurs à découpler des opérations d'aménagement au niveau du lot du plan d'aménagement d'ensemble de la copropriété. Il n'en reste pas moins que ce système de dérogation complexe pose des problèmes de mise en cohérence, en raison des différences de calendrier, un projet sur un lot particulier étant réalisé souvent bien après l'adoption du plan d'aménagement d'ensemble de la copropriété. Plus encore, chaque projet nécessitant l'adoption d'un règlement en propre, *différents règlements particuliers sont susceptibles de cohabiter sur une même copropriété*, suivant des pas de temps de différents, comme autant de dérogations au plan d'ensemble. Dans plusieurs opérations complexes (dites *multi-scheme*, c'est-à-dire « à plans multiples ») menées sur des propriétés étendues, des conflits apparaissent autour de l'articulation des plans particuliers et du partage de coûts d'infrastructure. La réalisation de logements collectifs

dans le système du *strata* demeure ainsi un défi juridique et économique pour les promoteurs concernés (Davies and Atkinson, 2012).

Les pratiques privées de gestion juridique de l'espace exercent donc des conséquences au-delà de l'échelle du voisinage : elles ont des répercussions sur les processus d'urbanisation. L'impact des règles de droit civil (copropriété, relations de bail, notamment) est ainsi tout autant à prendre en compte que celui des règles publiques (urbanisme) dans l'évaluation des politiques publiques. Suivant les systèmes juridiques et les configurations sociales, la place occupée par les formes de régulation de l'espace reposant sur *une gestion négociée entre acteurs privés* est susceptible de varier fortement. C'est en fonction de cette grille de lecture que je propose à présent de discuter les typologies exposées dans la littérature de sciences sociales sur les modèles de planification.

Les modèles de planification foncière au prisme des relations de propriété

Modèles cadrés par le plan, modèles cadrés par le projet

La place du droit dans les systèmes de planification est appréhendée de manière différente par les recherches en sciences sociales en fonction des systèmes et traditions institutionnelles qui caractérisent des modèles de politiques d'urbanisme. L'opposition entre le modèle britannique et néerlandais, considérés comme idéaux-types extrêmes, est à cet égard un thème récurrent de la littérature sur les rapports entre droit et aménagement.

En théorie, les modèles néerlandais et britanniques offrent l'exemple de systèmes de planification antagonistes. Le premier est régi par une stricte conformité au cadre réglementaire des plans communaux, tandis que le second suit un principe de matérialité, en fonction duquel des projets d'aménagement, dès lors qu'ils présentent un intérêt pour la collectivité, peuvent faire l'objet de négociations qui s'affranchissent des lignes directrices des *development plans*, au demeurant peu contraignantes. Le système britannique va assez loin dans la flexibilité, puisque les projets négociés ne se cantonnent pas toujours à une ou plusieurs constructions, mais peuvent proposer un ensemble de réalisations complexes qui s'apparentent à un plan d'urbanisme à échelle réduite, susceptible de former une entité réglementaire cohérente et parallèle (Janssen-Jansen and Woltjer, 2010).

En France, la détermination des droits à construire se joue principalement dans le cadre de la planification locale au niveau communal. Ce modèle centré sur la planification (*plan-led model*) n'est nullement l'unique modèle utilisé en Europe. On le retrouve aux Pays-Bas (pays dans lequel la planification des droits à construire est historiquement très structurée), mais pas au Royaume-Uni, où les droits sont alloués de manière plus

flexible, en fonction des opérations d'urbanisation (*development-led model*). Le modèle britannique semble a priori favoriser davantage une décision locale « discrétionnaire », privilégiant une appréciation de l'opportunité du projet plutôt que de sa conformité à la réglementation. Le rôle du secteur privé y est également beaucoup plus actif dans la conception des projets et de l'ingénierie juridique qui les accompagne (Pacione, 2013).

A l'inverse, la situation dans les pays privilégiant la planification règlementaire, comme en France, apparaît davantage susceptible de limiter les marges de manoeuvre au niveau local, notamment dans les communes périurbaines où la plus grande disponibilité en terrains cristallisent les enjeux sur les droits à construire. Mais en dépit du cadrage juridique de la planification par la législation nationale et les documents supra-communaux (schéma directeur régional en Ile-de-France, schémas de cohérence territoriale intercommunaux), la capacité de la réglementation communale à déterminer les formes urbaines demeure très importante en France. Les documents supra-communaux se limitent généralement à donner des indications générales sur les secteurs stratégiques pour l'extension urbaine.

En Grande-Bretagne, le droit autorise les autorités d'urbanisme à négocier avec les propriétaires ou opérateurs privés des contreparties aux droits à construire qui leur sont alloués. Ces contreparties sont de nature diverse : participation financière au coût des infrastructures, mais aussi obligations matérielles, comme l'engagement de réaliser des logements sociaux sur une partie des terrains visés par l'aménagement (ces obligations pouvant en partie donner lieu à leur tour à des compensations financières). Ces avantages négociés par les collectivités sont dénommés « contreparties d'urbanisme » (*planning gain*). Le système du *planning gain* a pour inconvénient d'être non contraignant et de reposer entièrement sur la négociation, alors qu'aux Pays-Bas et en France, un certain nombre de contreparties d'urbanisme sont d'une certaine manière imposées dans la loi (en particulier l'obligation de réalisation de logements sociaux dans certains secteurs du territoire communal). A l'inverse, le cadre très général du *planning gain* laisse la liberté aux autorités d'urbanisme de *négocier une grande variété de contreparties*, sans la contrainte d'un cadre législatif qui les énumère de manière limitative.

Bien que les systèmes institutionnels soient très différents entre les deux pays, des enquêtes empiriques sur les pratiques juridiques montrent qu'en pratique, aux Pays-Bas, le caractère contraignant du règlement communal n'empêche pas les collectivités de développer des stratégies de négociation qui introduisent une flexibilité considérable dans les prescriptions d'urbanisme (Tableau 3).

La négociation sur le *planning gain*, les avantages d'intérêt général que la collectivité entend tirer d'un projet privé, est simplement décalée en amont de l'autorisation d'urbanisme. Elle est même couramment anticipée par les promoteurs qui intègrent dans leur projet initial des équipements collectifs ou logement sociaux, de manière à

emporter la décision de la municipalité. De plus, dans la négociation avec les opérateurs privés, le rapport de force en faveur des collectivités est très différent dans les deux pays, les collectivités néerlandaises disposant d'un patrimoine foncier important.

Tableau 3. Systèmes de planification au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (d'après Janssen-Janssen & Woltjer, Land Use Policy, 2010).

Caractéristiques des systèmes de planification	Royaume-Uni	Pays-Bas
<i>Autorités d'urbanisme</i>	Etat principale source de droit, contrôle de légalité étroit	Règlementation locale
<i>Marges de manœuvre offertes par le droit</i>	Logique d'appréciation en opportunité	Logique de conformité au règlement local
<i>Obligations pesant sur le demandeur de droits à bâtir</i>	Négociation sur les contreparties d'urbanisme admise par la loi	Contraintes imposées de manière limitative par la loi ou négociation implicite

A l'échelle supra-communale, les négociations sont plus formalisées. Aux Pays-Bas, la législation a en effet doté les provinces d'une compétence en matière de planification territoriale, mais si celle-ci se heurte au pouvoir des municipalités, niveau d'élaboration des règles d'urbanisme opposables aux demandeurs de droits à construire. Les provinces peuvent cependant orienter fortement la planification communale, en imposant par exemple des quotas de logements (c'est-à-dire des règles plus directives que le plus directif des plans régionaux français, le schéma directeur régional d'Ile-de-France, qui se limite à cartographier des zones d'urbanisation préférentielle). Jusqu'à une date récente (loi de 2008), les provinces disposaient même d'un pouvoir de véto sur les projets de plans communaux (via une procédure d'avis conforme), une procédure abandonnée, mais avec un renforcement en contrepartie du champ réglementaire d'intervention des plans provinciaux.

Les provinces néerlandaises ont ainsi pris l'initiative de négocier des accords contractuels directement avec les aménageurs privés et semi-publics pour garantir un cahier des charges des projets qui soit conforme aux objectifs des plans provinciaux (densification du bâti, préservation des espaces naturels), incluant également la réalisation d'équipements collectifs suivant le schéma du *planning gain*. La province d'Utrecht a ainsi conclu une charte contraignante pour l'aménagement d'un territoire de 15 000 ha à l'est de l'agglomération, dont elle détient en grande partie la propriété (Janssen-Janssen and Woltjer, 2010).

Le système britannique est quant à lui caractérisé par une combinaison originale entre un dirigisme centralisé et une part importante laissée à l'initiative privée au niveau local. L'Etat est beaucoup plus actif en matière d'urbanisme que dans nombre d'autres pays européens, puisqu'il est à la fois source principale de droit et autorité de contrôle. Le gouvernement central produit une réglementation détaillée, les lignes directrices nationales, *national guidelines*, régulièrement mises à jour. Celles-ci sont déclinées également au niveau régional dans le cadre de documents stratégiques élaborés en concertation avec les autorités d'urbanisme locales, mais sous la supervision du gouvernement. Par ailleurs, les inspecteurs du *Secretary of State* contrôlent la conformité aux règles nationales des décisions d'urbanisme prises par les autorités locales. Les plans d'urbanisme locaux (*development plans*) sont certes élaborés localement, par les groupements de communes que sont les « autorités d'urbanisme locales » (*local planning authorities*), mais les permis accordés font ainsi l'objet d'un contrôle de légalité étroit. Dans la mesure où le droit britannique limite drastiquement les possibilités de recours pour les tiers et les réserve quasi-exclusivement aux pétitionnaires lésés par un refus d'autorisation, le Secretary of State occupe de surcroît une position centrale dans les litiges d'urbanisme. L'essentiel des contestations prennent la forme de recours gracieux des propriétaires et promoteurs contre les avis négatifs de l'Etat (Booth, 2009).

Par contraste avec la plupart des politiques d'urbanisme européennes, qui correspondent à des modèles « cadrés par un plan » (*plan-led models*), le modèle britannique d'allocation des droits à bâtir peut-être qualifié de modèle « cadré par les projets » (*project-led model*), au sens où la dérogation aux règles édictées par le plan d'urbanisme local, loin d'être exceptionnelle, est reconnue par le droit comme devant être appréciée en opportunité, en fonction de l'intérêt communal et la prise en compte de « toute considération matérielle pertinente ». Le demandeur de droits à construire peut donc s'affranchir des règles d'urbanisme, dès lors qu'il développe un argumentaire substantiel relatif à l'intérêt de son projet et propose lui-même, en quelque sorte, des règles alternatives adaptées à l'opération envisagée. De ce fait, *les propriétaires et opérateurs privés sont placés dans une position de co-producteurs du droit au niveau local*. Une des conséquences de cette souplesse juridique est que la réalisation de projets à l'échelle régionale ne nécessite pas la mise en conformité des plans d'urbanisme locaux. A contrario, cette place importante laissée à l'initiative privée a pour pendant la prérogative qu'à l'Etat, au travers de ses agents locaux, d'exercer de fait un véritable contrôle d'opportunité sur la pertinence des projets, le droit ne définissant qu'un cadre très général d'appréciation (Booth, 1995).

La flexibilité des règles d'urbanisme dans le cas britannique joue par ailleurs dans les deux sens, puisqu'elle bénéficie également à la collectivité en permettant la mise en place d'une négociation très libre sur les contreparties d'urbanisme. Le *planning gain* n'est cependant admis que dans certaines limites, de manière à éviter des contraintes

abusives ou difficiles à prendre à charge pour le propriétaire ou l'opérateur privé : les contreparties négociées ne doivent pas dénaturer le projet initial et ne peuvent constituer le seul moyen par lequel la collectivité entend réaliser ses objectifs politiques (construction de logements sociaux, par exemple) (Buitelaar et al., 2011).

Les discussions entre la collectivité et l'auteur du projet peuvent donner lieu à la conclusion de contrats qui définissent précisément les obligations d'urbanisme (*planning obligations*) qui pèsent sur ce dernier, quelles soient financières ou non financières. Par conséquent, la *flexibilité apparente du plan britannique cache la possibilité pour les collectivités d'introduire a posteriori de nombreuses prescriptions sur les permis et d'imposer des accords contraignants aux pétitionnaires*. Plus fondamentalement, les obligations qu'impose l'autorité d'urbanisme s'apparentent à une capture de la rente foncière privée, puisqu'une partie des profits privés réalisés sont réinjectés de la sorte dans des équipements publics, la réalisation de réseaux d'équipement (voirie, assainissement) ou la construction de logements sociaux.

Cette question de la flexibilité de la règle renvoie à une autre question abordée par la littérature sur la planification foncière : *dans quelle mesure le cadre normatif au sein duquel se négocie les droits à construire peut-il être considéré comme prévisible ?* Une telle question ne peut être abordée que par la simple description de l'état du droit, mais doit prendre en compte les usages sociaux de la règle et la manière dont les acteurs du système foncier mobilisent le droit en situation.

Sécurité juridique et planification foncière

La notion *legal certainty* est souvent évoquée dans la littérature anglophone pour examiner les relations entre effectivité de la règle et politiques publiques en matière de planification territoriale. On peut utiliser la traduction de ce terme par *sécurité juridique*, l'expression étant couramment employée en français, à condition d'en préciser les contours, car elle n'est pas tout à fait satisfaisante. Dans un sens étroit, la sécurité juridique exprime un degré de garantie face au risque de spoliation arbitraire. C'est notamment dans ce sens que l'expression est convoquée à propos des sociétés dans lesquelles cette garantie est faible (du fait d'une formalisation limitée ou d'une administration déficiente). Plus largement, la sécurité juridique pose la question de la lisibilité des règles et de leur mise en œuvre.

L'expression peut être critiquable dans la mesure où elle sous-entend que la stabilité des normes relèverait d'une dimension *objective*, alors que la notion de *certainty* renvoie aussi bien à la *sûreté* qu'à la *certitude*, c'est-à-dire la représentation *subjective* d'un certain état du monde. La certitude des droits implique une prévisibilité qui n'est pas un état objectif dépendant d'une hypothétique « qualité du droit » (les règles univoques, qui éliminent les « lacunes juridiques », n'existent pas), mais une construction active reposant sur une capacité des acteurs à se projeter dans l'avenir et à anticiper leurs prétentions possibles.

Au sens strict, la notion de sécurité juridique renvoie donc à une vision attachée aux droits subjectifs (*rights*) des personnes, que ces droits soient privés ou publics. Dans un sens plus large, la sécurité juridique caractérise un environnement dans lequel les acteurs anticipent de manière stable la mise en œuvre de la règle. La sécurité juridique concerne alors aussi bien les détenteurs de droits subjectifs, que les tiers à ces droits ou encore les autorités qui doivent appliquer. A cet égard, on peut distinguer, en reprenant la terminologie utilisée par des auteurs hollandais, deux types de sécurité juridique : la sécurité *matérielle*, attachée aux droits substantiels, et la sécurité *procédurale*, qui visent les droits d'action en justice et plus largement la capacité à faire prendre en compte ses intérêts dans un cadre contradictoire (van Damme et al., 1997).

La question de savoir si certains systèmes institutionnels favorisent ou fragilisent la sécurité juridique fait également partie des controverses récurrentes dans la littérature sur les droits de propriété foncière. Le système britannique basé sur l'appréciation en opportunité (*discretion*) peut être considéré *a priori* comme moins favorable à la prévisibilité que les systèmes dits « napoléoniens » basés sur la conformité à un règlement, dont les Pays-Bas représentent l'archétype. La représentation idéale du « règne du droit » (*rule of law*) comme principe directeur de l'application du droit dans un système institutionnel, aussi attaché soit-il au respect du règlement, est cependant fortement contestée par plusieurs auteurs, notamment Buitelaar et Sorel (Buitelaar and Sorel, 2010).

Le droit néerlandais de l'urbanisme s'est en effet organisé autour de la mise en place de règles flexibles, lesquelles ont pour une grande partie perdurer à la suite de la réforme de 2008 limitant les dérogations. La révision des plans d'urbanisme au bout d'une période de dix ans, bien qu'encouragée, a longtemps été dépourvue de caractère obligatoire et de larges possibilités de dérogations étaient aménagées au niveau local (Dijk and Vlist, 2015).

Aux Pays-Bas, la législation énonce explicitement l'objectif de réduire les dérogations en matière d'urbanisme (loi de 2008 sur l'urbanisme, remplaçant la loi de 1965, révisée à quelques reprises seulement). La multiplication des dérogations est vue comme un phénomène qui altère deux fonctions essentielles de la planification : la fonction de *pilotage* (orienter les aménagements vers la réalisation d'objectifs souhaitables pour la collectivité en ayant recours à l'incitation et à la réglementation) et la fonction de *prévisibilité* (rendre lisibles les droits et possibilités de constructions pour les propriétaires et les aménageurs privés ou publics). Le nombre important d'autorisations d'urbanisme accordées dans des situations de dérogations par rapport au plan adopté localement, mais aussi le caractère obsolète de nombreux règlements communaux (les révisions décennales recommandées par la législation antérieure n'ayant pas été appliquées) fragilisent la capacité de la planification locale à piloter et rendre prévisible les aménagements futurs du territoire communal (Buitelaar et al., 2011).

La volonté du Parlement de restreindre le champ des régimes dérogatoires s'est notamment traduite par l'obligation pour les plans d'urbanisme de couvrir l'ensemble du territoire communal et non uniquement, comme c'était le cas dans le passé, les zones encore vierges de construction. Les secteurs bâtis, dans lesquels le renouvellement urbain s'opère en permanence, étaient en effet peu réglementés. Dans le même temps, les possibilités de dérogations dans les zones à urbaniser ont été fortement réduites. Bien que proclamée par la loi, la révision des plans d'urbanisme au bout d'une période de dix ans est restée largement ignorée, en l'absence de sanctions explicitement prévues. Un recensement des plans locaux a pu ainsi montrer que pas moins des deux tiers étaient ainsi « obsolètes » au sens de la loi. L'inadaptation de la réglementation locale du fait de cette obsolescence généralisée est devenue une des causes principales de l'usage de dérogations, la réglementation en vigueur n'étant souvent plus adaptée pour les autorisations d'urbanisme. D'une certaine mesure, *la loi anticipait sa non application et l'absence de révision des plans d'urbanisme en organisant un système complexe de dérogations, directement autorisées par la législation ou mises en place par la réglementation locale* (Buitelaar and Sorel, 2010).

Un principe général de dérogation s'est appliqué en premier lieu aux constructions de surface réduite, ce qui revenait en pratique à valider les extensions de bâtiments existants. Maintenues jusqu'à aujourd'hui, ces autorisations d'extension sont un vecteur non négligeable d'étalement urbain. Une autre technique largement éprouvée s'appuyait sur des autorisations au niveau supra-communal, les provinces étant habilitées à établir des catégories de constructions dispensées d'être conformes au plan communal. Enfin, le système le plus important était la possibilité pour la commune de se référer à l'application anticipée d'un plan d'urbanisme en préparation ou en révision, sous la seule contrainte d'une justification motivée. Loin d'être isolée, cette pratique est devenue systématique, transformant ainsi dans les faits un régime dérogatoire en système institué : au milieu des années 2000, les procédures d'application anticipée étaient devenues trois fois plus nombreuses que les procédures d'approbation ou de révision des plans d'urbanisme. Là encore, des observations empiriques ont pu montrer que, fréquemment, ces dispositions réglementaires « anticipées » n'étaient en définitive jamais adoptées (Buitelaar and Sorel, 2010).

Plus fondamentalement, *la frontière entre dérogation et régularisation est souvent ténue dans la pratique*. L'analyse empirique des pratiques juridiques interroge en effet les relations entre réglementation et autorisations individuelles sous un autre jour. Loin de procéder logiquement de la mise en œuvre du règlement, les projets individuels en perspective contribuent bien souvent à façonner celui-ci. Le schéma théorique est alors inversé, *la nécessité de rendre valide le permis de construire précédant la conception de la réglementation* : ce n'est pas l'autorisation qui applique le règlement, mais celui-ci qui s'ajuste aux demandes d'autorisations. Dans le cas français, des observations empiriques ont mis en évidence le mécanisme de révision des règles d'urbanisme en fonction des

opportunités de construction (Bouteille, 2014). Ce sont alors les mêmes élus ayant présidé à l'adoption de choix de planification qui s'affranchissent de leurs propres règles pour saisir une opportunité (proposition d'un promoteur, arrivée d'une entreprise).

Les modes d'allocation des droits à construire au Japon illustrent à l'extrême la notion de flexibilité en matière de réglementation d'urbanisme. En effet, le fonctionnement de la planification locale dans l'archipel nippon est intimement lié à la conjonction d'un cadre règlementaire minimaliste et d'un système complexe de dérogations. A la suite d'une réforme de décentralisation mise en place à la fin des années soixante-dix, les municipalités détiennent des pouvoirs de zonage importants. Formellement, une planification stratégique à l'échelle intercommunale définit des orientations au niveau de la *préfecture* (territoire équivalent à celui d'un département français, la préfecture étant une administration dirigée par un gouverneur élu au suffrage universel). Mais le zonage à l'échelle parcellaire est décidé en opportunité par les municipalités. En dépit de débats politiques importants, le fait que le travail législatif du parlement n'ait jamais produit de loi d'urbanisme instituant des zonages explicitement protecteurs (vis-à-vis des espaces agricoles ou naturels) illustre l'intérêt prépondérant des petits propriétaires dans la vie politique. En effet, le droit ne distingue que des différences de degré, et non de nature, entre des zones urbanisation « prioritaire » (secteurs déjà urbanisés ou dédiés à court terme à l'urbanisation) et « contrôlée ». Aucune interdiction de construire n'est édictée dans l'absolu et tout terrain est potentiellement constructible, le zonage se contentant de distinguer les espaces dédiés explicitement aux aménagements identifiés sur le court et moyen terme, du reste du territoire communal, lequel constitue juridiquement une vaste réserve foncière (Sorensen, 2011)

De plus, de nombreuses dérogations permettent d'urbaniser à tout moment les propriétés situées en dehors des zones prioritaires. Des opérations ponctuelles peuvent être décidées en opportunité par les communes (aménagement exceptionnels, secteurs d'amélioration foncière) et des secteurs déjà équipés peuvent être désignés comme constructibles. Enfin, des droits à construire spécifiques sont réservés aux exploitants agricoles et à leur famille. Dans les zones d'urbanisation prioritaire, les autorisations de construction ne sont nécessaires qu'au-delà d'un seuil légal de 1000 mètres carrés. Les communes ont la possibilité de durcir ces dispositions généreuses, mais elles ne peuvent abaisser ce seuil en-dessous de 300 mètres carrés. Les enquêtes menées sur les opérations de constructions en zone périurbaine montrent que la stratégie des lotisseurs privés consiste à décomposer un projet global en plusieurs micro-opérations de manière à contourner ces contraintes et à échapper à l'instruction d'une demande de permis (Aveline, 1995).

Le système japonais des autorisations d'urbanisme est donc *dual*, opposant, d'une part, le *vaste ensemble des constructions échappant au régime d'autorisation* et, d'autre part, une *minorité de projets plus importants sur lesquels pèsent à l'inverse des obligations* en

termes de réalisation des équipements. Plus largement, c'est dans le domaine de ces contreparties d'urbanisme (*planning gain*) que les pratiques règlementaires des municipalités sont les plus actives. Les « directives municipales » élaborées localement définissent ainsi la nature et l'importance des contreparties non financières que les demandeurs de permis de construire se doivent de respecter. La nature juridique incertaine de ces documents locaux, dont le caractère opposable fait débat, a suscité des velléités du gouvernement central de les encadrer (notamment dans un but de stimulation du marché de la construction), qui se sont heurtées à la résistance des élus locaux. Si des opérations de grande ampleur (villes nouvelles des années soixante) ont été mises en œuvre sous l'égide de sociétés d'aménagement public, l'essentiel de l'urbanisation est le fruit d'initiatives privées sous la forme de micro-opérations qui épousent la structure morcelée du parcellaire et qui, surtout, *échappent largement au régime des autorisations d'urbanisme, en raison des dérogations importantes définies par des seuils de surface*. Ainsi, dans la préfecture de Saitama, sur une période de vingt ans, seulement 7 % des surfaces construites ont donné lieu à l'obtention de permis de construire (le permis impliquant la prise en charge par le propriétaire des réseaux de voirie et d'équipement) (Sorensen, 2000).

Dans le cas néerlandais, la situation est plus complexe dans la mesure où, comme indiqué plus haut, jusqu'à une date récente, les plans d'urbanisme n'avaient pas obligation de couvrir l'intégralité du territoire communal, mais pouvaient se cantonner à des « plans de secteurs » dédiés à une aire délimitée. Cette règle flexible a eu pour effet de *cumuler au niveau d'une même commune la réalisation d'une multitude de plans distincts* sous forme de « pastilles » (on parle de planification « en timbres-poste ») destinées à réglementer des secteurs particuliers (près d'une centaine par municipalité en moyenne). Ces initiatives s'apparentent davantage à des règlements internes de zones qu'à une véritable démarche de planification stratégique d'un territoire envisagé dans sa globalité. De plus, les plans de secteurs peuvent ne concerner en pratique que quelques parcelles : du fait de cette échelle restreinte, la notion même de réglementation s'en trouve dénaturée, dans la mesure où les dispositions adoptées ne trouvent à s'appliquer qu'à un nombre restreint de propriétés. Dans cette situation, *le caractère ciblé à l'extrême de la planification a finalement brouillé les frontières entre réglementation et autorisation en facilitant l'ajustement du règlement sur des demandes de permis de construire*. Des observations menées sur un panel de communes soulignent par exemple qu'il est très fréquent que l'obtention de permis de construire suive immédiatement l'adoption de plans de secteurs, ce qui laisse à penser que le permis et le règlement sont en pratique très souvent conçus conjointement (Buitelaar and Sorel, 2010).

La « sécurité juridique » du modèle hollandais apparaît toute relative au terme de ces constats et l'opposition classique entre la planification en opportunité « à l'anglaise » et la planification continentale « sous le règne du droit » en ressort fortement nuancée. Il

semble à l'inverse que les municipalités néerlandaises, dès lors que le droit les y autorise, trouvent leur intérêt dans l'absence de sécurité juridique que confèrent des règlements obsolètes et des plans de secteurs réduits à être les cahiers des charges de permis individuels. *Les élus y gagnent une capacité de négociation renforcée face à des propriétaires* qui ne peuvent s'appuyer sur des droits clairement opposables et dépendent de l'octroi de dérogations ou de règlements sur mesure. La municipalité dispose alors de la latitude nécessaire pour imposer des contreparties d'urbanisme (*planning gain*), tel que l'engagement du promoteur à réaliser des équipements collectifs ou la réalisation de logements sociaux. En revanche, *la plasticité de la réglementation locale est potentiellement source d'inéquité* dans l'instruction des demandes de droits à construire.

Réglementer l'espace sans zonage : le cas de Houston

A l'inverse du modèle juridique d'urbanisme « orienté par le plan », le cas spécifique de la ville de Houston a focalisé l'attention de nombreux spécialistes de la planification foncière, la métropole texane ayant opté pour une réglementation d'urbanisme sans recourir à l'outil du zonage (Ruegg, 2000).

Depuis les années vingt, plusieurs tentatives successives visant à faire adopter un plan de zonage se sont heurtées à l'opposition locale, dont trois rejets par référendum, le dernier datant de 1993. Le débat politique autour du zonage a régulièrement opposé les partisans d'une protection des droits de propriété à ceux qui soutiennent qu'une limitation par le zonage de l'offre en terrains constructibles était susceptible de soutenir la hausse des valeurs foncières sur le moyen terme. La campagne référendaire de 1993 rassembla contre le projet de plan d'urbanisme une coalition hétéroclite regroupant, d'une part, des associations de propriétaires opposés à la limitation des droits à construire et, d'autre part, des représentants des minorités noires et latinos dénonçant les risques de détournement du zonage à des fins de ségrégation ethnique (Buitelaar, 2009).

Loin de correspondre à une utopie libérale, l'absence de zonage n'est cependant pas synonyme signe d'une absence d'encadrement réglementaire. Paradoxalement, *l'opposition populaire au zonage comme une atteinte illégitime aux droits de propriété n'a pas empêché un encadrement relativement strict de ces mêmes droits de prospérer* par ailleurs. Mais face à l'impossibilité politique de recourir au zonage, des instruments alternatifs ont été mis en œuvre. En premier lieu, une réglementation applicable à l'ensemble du territoire communal définit les densités des nouveaux lotissements (tailles de parcelles, hauteur des constructions) et identifie précisément les destinations du sol incompatibles avec les habitations (activités industrielles ou commerciales sources de risques ou nuisances). De plus, pour contourner l'absence de zonage, un système de référence indirecte à des règles territorialisées a été mis en place, la réglementation d'urbanisme renvoyant soit à des dispositions législatives de l'Etat

texan, soit à des arrêtés locaux, lesquels ciblent des espaces, voire des parcelles ou constructions déterminées soumis à des prescriptions diverses (Ruegg, 2000).

Par ailleurs, la conséquence principale de l'absence de zonage a été de substituer aux prescriptions de droit public *un encadrement croissant des droits de propriété par des règles de droit privé*. Les règlements de lotissements sont les conventions privées (*private covenants*) les plus fréquentes en la matière. Ils consistent en l'établissement de servitudes (*deed restrictions*) qui définissent la trame urbaine (densité et gabarit des constructions, voirie et espaces verts) et font l'objet d'un enregistrement administratif par les services fonciers locaux. La ville de Houston détient ainsi le record de 10 000 actes privés répertoriés en la matière, concernant les deux tiers des résidences (Buitelaar, 2009).

La particularité juridique de Houston, à savoir l'absence de zonage d'urbanisme, a conduit les autorités locales à *intégrer indirectement dans le droit public les servitudes privées contractualisées entre propriétaires, de manière à pallier les carences de la réglementation publique*. Le paradoxe est que la ville de Houston, pour ce faire, a dû s'appuyer sur une législation *ad hoc* de l'Etat texan, laquelle autorise l'administration municipale à faire appliquer les dispositions contractuelles prévues par les règlements de lotissement privés, en dehors de tout cadre contentieux et sur simple sollicitation d'un co-contractant. Les mêmes dispositions législatives dérogent au droit commun de l'urbanisme en imposant la prise en compte des servitudes privées dans le cadre de l'instruction des permis de construire, l'incompatibilité entre le projet de construction et les servitudes existantes devenant un motif de rejet valable. Par ailleurs, les modalités de révision des règlements de lotissement sont assouplies, en autorisant une majorité qualifiée de propriétaires (détenant des lots représentant la moitié de la surface du lotissement) à modifier les règles adoptées. Là encore, il s'agit d'une législation *ad hoc* (elle est destinée à s'appliquer « aux agglomérations de plus de 900 000 habitants »), votée par le parlement de l'Etat suite aux sollicitations des élus de la ville (Fisher, 1989).

Pour de nombreux auteurs, l'encadrement des règlements privés par la législation et la réglementation locale aboutit à réintroduire sans le dire un *zonage implicite* (« *backdoor zoning* »). En effet, le refus du zonage au nom de la défense des droits individuels face à l'intrusion de la puissance publique a mené à une forme de recentralisation des politiques de planification au profit de l'Etat. De même, la place centrale occupée par les conventions privées conclues entre propriétaires conduit l'Etat à intervenir dans les modalités de gestion de ces conventions. Cependant, il n'en reste pas moins que l'administration se retrouve cantonnée à un rôle de garant et d'exécuteur d'arrangements privés sur lesquels elle n'a que peu de prise. A cet égard, Houston correspond à *l'idéal-type d'une gestion privatisée des droits à construire au niveau local*.

A l'issue de cette analyse des travaux de recherche menés en sociologie et par d'autres sciences sociales sur les systèmes juridiques de planification, il apparaît nettement

qu'une perspective empirique sur les usages sociaux du droit permet de remettre en cause le cadre de typologies établies souvent de manière trop abstraite. *Les frontières entre les différents modèles de planification semblent beaucoup plus poreuses qu'une lecture uniquement positiviste de l'état du droit ne le laisserait présager a priori.* Les pratiques de dérogation et de régularisation, ainsi que les limites indistinctes entre réglementation et autorisation contribuent à donner une image mouvante des règles qui président à la planification foncière. Je souhaite poursuivre cet exercice de relecture critique en questionnant à présent de manière plus précise *l'opposition entre maîtrise publique et maîtrise privée dans les opérations d'aménagement*, en montrant la multiplication des formes mixtes de gestion foncière.

Les ambivalences de l'action publique foncière, entre maîtrise publique et maîtrise privée

En apparence, le pilotage de l'aménagement foncier par la puissance publique s'oppose aux opérations laissées à l'initiative individuelle. Mais le rapport de force entre les collectivités et les propriétaires n'est pas uniquement lié à la nature des instruments de planification et de gestion foncière utilisé. Il dépend des conditions de mobilisation des règles de droit par les usagers de ses instruments, dans un contexte social et politique susceptible d'évolution en fonction des reconfigurations de l'action publique et des coalitions d'intérêts. Pour mettre en évidence ces modalités complexes d'usage des outils juridiques, je propose de m'appuyer sur des recherches qui traitent successivement de procédures relevant en apparence strictement de la maîtrise publique ou de la maîtrise privée. Sur le premier aspect, à savoir le pilotage public des interventions foncières, je discuterai ainsi les travaux menés sur les transferts de propriété pour le compte de la puissance publique dans le cadre des opérations d'expropriation (1) et plus généralement la notion de maîtrise publique dans les opérations d'aménagement, à partir de l'exemple néerlandais (2). Concernant le second aspect, je traiterai tout d'abord d'un cas paradigmatique de « pilotage privé » de l'aménagement, en m'intéressant à la question du remembrement urbain, en particulier au travers de l'exemple japonais (3) et j'aborderai enfin le développement des outils de négociation foncière contractuelle qui laissent une part importante à la négociation (4).

Imposer ou négocier la maîtrise publique ? Le cas des expropriations et évictions (1)

La manière dont un Etat définit les prérogatives d'utilité publique est le fruit de compromis sociaux, de durée incertaine, entre des groupes d'intérêts aux revendications opposées. La production législative, réglementaire et jurisprudentielle est souvent le reflet de ces compromis. Dans une recension des recherches menées dans le monde sur le sujet, le sociologue mexicain Antonio Azuela émet l'hypothèse que ces tensions internes se traduisent de manière différente suivant les réalités nationales, en fonction de l'équilibre des intérêts en présence, et aboutit au niveau mondial à une divergence manifeste des modèles sociaux et politiques de recours à l'expropriation. Il distingue

ainsi différents contextes institutionnels qui vont des Etats mobilisant de manière accrue l'instrument de l'utilité publique sans offrir à leurs citoyens les protections juridiques adéquates aux systèmes juridiques offrant des garanties importantes en matière de compensation, en passant par les sociétés dans lesquelles le recours à l'expropriation subit un reflux sous l'effet conjoint de résistances sociales et d'un recul de la puissance publique (Azuela, 2007). Dans les anciens pays socialistes d'Europe de l'est, par exemple, les dispositions législatives adoptées lors de la transition vers l'économie de marché se sont traduites par un régime d'indemnisation particulièrement attentif au droit des propriétaires lésés (Šumrada et al., 2013).

La question de la protection apportée par un système juridique aux usagers d'un bien foncier en cas de privation de leurs droits consécutive à une opération d'utilité publique (le terme étant ici entendu dans un sens générique, au-delà de la seule référence au droit français) est évidemment centrale, tant l'impact social des projets d'aménagement varie du tout au tout suivant les contextes nationaux. Les enjeux liés aux impacts des projets contestés sur le cadre de vie, l'emploi, la sécurité et l'environnement, la question de la compensation sous la forme indemnitaire ou par la garantie de droits spécifiques, comme le relogement ou la relocalisation d'activités, se posent de manière autrement plus dramatique lorsque le système juridique national ne prévoit que des protections limitées ou lorsque les dysfonctionnements de l'appareil administratif et judiciaire (carences, corruption, interférences du pouvoir politique) compromettent la mise en œuvre de ces droits.

Deux cas de figure peuvent être rappelés correspondant à ces situations extrêmes d'insécurité juridique, touchant avant tout des populations exposées par la fragilité de leur revenus et de leur position sociale : l'accaparement foncier en l'absence d'expropriation et l'expropriation en l'absence de protections effectives. Dans les pays du sud (en particulier d'Afrique subsaharienne) dans lesquels le phénomène de ruée sur les terres agricoles a subi une accélération récente, le processus d'accaparement peut se traduire localement par un recours à l'utilité publique – même si d'autres formes d'accaparement peuvent être mobilisées, comme les concessions ou la constitution ex nihilo de titres fonciers par l'autorité administrative au profit des acquéreurs (Merlet and Perdriault, 2010).

Dans le cas des pays émergents connaissant une forte croissance économique, la trajectoire de développement peut se traduire par une avancée rapide du front urbain et des équipements en infrastructures, doublée d'investissements fonciers spéculatifs, le tout en l'absence de protections effectives à l'égard des résidents et exploitants. C'est la situation qui prévaut par exemple en Inde, au Pakistan (Magsi, 2012) et surtout en Chine populaire, où tant la réalisation de grandes infrastructures (barrage des Trois Gorges) que le développement rapide des aires urbaines par la voie de l'utilité publique a été abondamment documenté (Hsing, 2012).

En Chine, les expropriations massives à des fins de réalisation d'infrastructure ou d'extension urbaine sont à l'origine de l'exclusion sociale de paysans sans terres qui alimentent les flux de migrants vers la ville (Hui et al., 2013). Deux types de revendications sur les droits fonciers (land rights) peuvent être distinguées dans le contexte de la croissance urbaine exponentielle en Chine. Les premières sont liées au partage de la rente foncière au sein des instances locales au niveau des municipalités (conseils de village, en charge de la gestion des terres collectives notamment). Les litiges afférents liés à l'indemnisation ou la compensation matérielle (par réallocation de terres) donnent lieu à des règlements non juridictionnels, via des dispositifs de médiation mis en place par les instances locales de décision. Le second type de revendications sont la conséquence directe des expropriations liées aux grandes opérations pilotées au niveau de l'Etat ou des gouvernements des provinces, avec ou sans délégation de la puissance publique à des aménageurs privés. A la différence des premiers, les litiges sont dans ce cas davantage judiciairisés, dans la mesure où les évincés ne disposent pas des réseaux d'interconnaissance locale pour tenter de faire aboutir leurs prétentions (Whiting, 2011).

D'autres études menées en Chine concluent à l'inverse, qu'en fonction des gouvernements locaux, les compensations destinées aux occupants évincés des terres expropriées peuvent s'avérer prendre en compte les plus-value d'urbanisation (Zhao and Webster, 2011). Au Vietnam, l'indemnisation des résidents évincés demeure également problématique, même si une recherche récente sur le sujet note une amélioration de la prise en compte des revendications émanant des populations déplacées (Kim, 2011).

Dans les pays du sud où l'usage de l'expropriation comme outil de soutien au développement économique et urbain est de tradition plus ancienne, comme c'est le cas au Mexique et au Brésil, c'est à l'inverse à un déclin relatif du recours à cette prérogative étatique que l'on assiste, sous l'influence de plusieurs facteurs conjugués, qui tiennent à la fois *au retrait des politiques interventionnistes de l'Etat, à l'activisme de puissantes coalitions de propriétaires et à l'émergence d'un pouvoir judiciaire émancipé de la tutelle de l'exécutif*. En témoigne l'échec au début des années deux mille du grand projet aéroportuaire de Mexico porté par la présidence de la République. A cela s'ajoute que le recours massif à l'expropriation pour régulariser la situation de petits propriétaires agricoles en situation de précarité juridique tend actuellement à décroître fortement, après une période d'intervention active de l'Etat en la matière au Mexique comme au Brésil (Azuela et al., 2009).

La situation dans les pays du nord est contrastée en fonction de l'histoire politique et de la structure sociale des systèmes fonciers locaux. Dans un pays industrialisé comme le Japon, une tradition juridique ancienne en matière d'expropriation se heurte à l'activisme politique des propriétaires. En théorie, les procédures d'expropriation et de

préemption permettent de surmonter les obstacles liés au morcellement de la propriété et aux droits des propriétaires pour la mise en œuvre d'opérations d'aménagement d'intérêt général. L'expropriation pour utilité publique a été instituée dès la fin du XIX^e siècle, lorsque les juristes missionnés en Europe par l'empereur Meiji dans le cadre de la modernisation du pays adaptèrent au droit japonais les procédures utilisées en France pour les grands travaux haussmanniens. Malgré plusieurs réformes renforçant l'arsenal législatif, l'interprétation de la notion d'utilité publique par la loi et la jurisprudence est cependant demeurée très restrictive. D'autre part, *le poids électoral considérable des petits propriétaires ruraux a rendu politiquement risqué l'usage de ces procédures tant au niveau national que local*, si bien qu'un bilan empirique sur une période de trente ans (des années cinquante aux années quatre-vingt) ne décompte qu'une centaine d'expropriations effectives. De même, l'instauration de procédures de préemption dans le droit de l'aménagement (loi de 1972), là encore inspirée des outils mis en place en Europe dans les années soixante, n'a pas donné lieu non plus à un usage fréquent de ces prérogatives au niveau local ou national. Face à la réticence des élus à recourir à l'intervention foncière, des incitations fiscales ont été mises en place (exemption de taxes sur plus-value en cas de vente à un aménageur public), mais leur effet est limité et le coût important pour les finances publiques locales (Hebbert and Nakai, 1988).

En Europe et en Amérique du nord, où le recours à l'utilité publique est récurrent dès les débuts de la révolution industrielle et s'appuie sur un système d'indemnisation judiciaire ancien, l'usage de l'expropriation demeure dans l'ensemble largement répandu et ne semble pas subir de décrue. Dans ces pays ayant connu depuis longtemps un essor urbain et économique appuyé sur l'intervention foncière publique, l'instrument de l'utilité publique est intégré de manière routinière à la palette des outils disponibles pour l'aménagement. Aux Etats-Unis, contrairement à ce que pourrait laisser penser l'image d'un système juridique rétif à l'intervention publique, l'essor économique de la seconde moitié du XIX^e siècle s'est réalisé sur la base d'une mobilisation presque systématique de l'utilité publique, exigée par la maîtrise d'un territoire important et la conquête des territoires de l'ouest par la colonisation. Bien plus tôt qu'en Europe, des prérogatives d'expropriation dans des conditions très favorables (pour ne pas dire spoliatrices) étaient ainsi concédées par les Etats au secteur commercial, en particulier les puissantes compagnies ferroviaires détentrices de quasi monopoles fonciers s'étendant sur des territoires gigantesques (Scheiber, 1973).

Des deux côtés de l'Atlantique, les pays industrialisés partagent ainsi un large recours à l'utilité publique, mais également des évolutions juridiques communes vers un contrôle accru de l'intervention publique sur la base du droit garantissant les libertés fondamentales. En Europe, la Cour européenne des droits de l'Homme est ainsi intervenue à multiples reprises sur les questions d'expropriation, mais en se focalisant surtout sur les questions d'indemnisation (Hostiou et al., 2015). Le parlement grec a été amené également à faire évoluer sa législation dans un sens plus favorable aux

propriétaires suite aux décisions de la juridiction européenne de Strasbourg. Aux États-Unis, les controverses juridiques sur les prérogatives de la puissance publique en matière d'intervention foncière ont rebondi sur le sujet plus spécifique de « l'expropriation réglementaire » (*regulatory taking*) (Alterman, 2010). L'arrêt *Kelo* rendu en 2005 par la Cour suprême, en validant la possibilité pour les collectivités locales de fixer une réglementation d'urbanisme qui réduit considérablement les droits à construire des propriétaires avec une indemnisation limitée, est à l'origine du mouvement de défense des droits de propriété (« *property rights* ») (Jacobs, 2008).

Dans le débat américain sur l'atteinte aux droits de propriété, la question de la légitimité du recours à la notion d'utilité publique (*public use*) pour autoriser l'expropriation au profit d'aménageurs privés fait l'objet d'âpres controverses. Dans un avis dissident sur l'arrêt *Kelo*, qui encadrerait ce type d'opération tout en le validant sur le fond, les juges O'Connor et Thomas s'appuyaient sur une documentation historique pour en faire la critique. Ils pointaient le fait que les projets concernés étaient généralement mis en oeuvre dans des quartiers habités par des populations pauvres, lesquelles n'étaient par la suite pas les principales bénéficiaires des aménagements. En reprenant cette hypothèse, une enquête a pu souligner que les résidents des zones réaménagées dans le cadre d'opérations d'expropriation étaient effectivement peuplées majoritairement de ménages modestes (Carpenter and Ross, 2009)

En dépit de l'influence de ces évolutions jurisprudentielles sur le débat politique et doctrinal et malgré les différences entre systèmes juridiques qui opposent les pays européens continentaux de droit codifié et la *common law* anglo-saxonne, l'impact de ces décisions sur la pratique des opérations d'aménagement au niveau local demeure cependant très limité. Malgré le retentissement politique du mouvement des *property rights*, à l'origine de consultations populaires dans une dizaine d'États de l'Union en 2006, la jurisprudence continue d'interpréter très strictement l'extension des cas d'indemnisation à l'expropriation réglementaire.

La mise en œuvre des projets d'utilité publique est plus que jamais monnaie courante aux États-Unis et aucun obstacle majeur à leur développement n'est identifié sur le terrain, d'après les remontées d'information en provenance des grandes collectivités (Cypher and Forgey, 2003). En Europe, l'expropriation est loin d'être un instrument exceptionnel dans le cadre des procédures de planification urbaine ou de préservation des espaces naturels. Dans le cas français, la réforme procédurale qui affecte la place de l'administration fiscale dans la procédure civile n'a pas eu de conséquence sur le recours à l'utilité publique et le taux d'annulation des projets par les juridictions administratives demeure faible et stable dans le temps (Kirat and Torre, 2007a).

Cependant, le rapport de force entre propriétaires et autorités publiques d'aménagement est susceptible d'évolutions rapides, y compris dans des nations connues par leur tradition d'interventionnisme public. Aux Pays-Bas, le recours à l'expropriation comme

levier de maîtrise foncière publique par les collectivités néerlandaises a ainsi été fragilisé par des inflexions favorables aux droits des propriétaires. A partir des années quatre-vingt dix, les propriétaires (dont bon nombre d'aménageurs privés ayant acquis des terrains) se sont mis à utiliser de manière plus intense une disposition qui permet au propriétaire de s'opposer à tout transfert de propriété, dès lors qu'il s'engage à mettre à disposition ses biens pour la réalisation du projet d'aménagement déclaré d'utilité publique.

Le succès de ces opérations « d'auto-réalisation » a eu pour conséquence de priver les collectivités d'une manne importante de terrains à aménager. Par ailleurs, les règles concernant la fixation de la valeur des biens ont progressivement évolué vers des standards généreux pour les propriétaires, contribuant à renchérir de manière significative le coût des acquisitions. Ainsi, la notion de « valeur vénale intégrale » signifie que les biens expropriés doivent être évalués en fonction de leur usage futur, tel que prévu par le projet d'aménagement, même en l'absence de changement de zonage effectif. A la fin des années soixante-dix, l'opposition du parti travailliste à l'indemnisation « intégrale » des propriétaires fut même la cause principale d'une crise politique entraînant l'éclatement de la coalition au pouvoir (Buitelaar, 2010).

Le recours à l'expropriation est rarement utilisé de manière isolée comme remède miracle pour aménager le territoire et organiser des opérations cohérentes. Mais, comme le montre une recherche empirique menée aux Pays-Bas sur les décrets d'utilité publique pour des opérations de conservation de la biodiversité, il permet de placer la puissance publique dans un rapport de force favorable pour engager des négociations foncières avec les propriétaires sur des aires d'intervention relativement vastes (van Straalen and Korthals Altes, 2014). Les inflexions de l'usage de l'expropriation aux Pays-Bas soulignent par conséquent que *la révision des règles d'indemnisation, sans modification du régime juridique de l'utilité publique, est suffisante pour transformer le rapport de force local entre les collectivités et les propriétaires* et dissuader les premières d'utiliser des instruments coercitifs à l'encontre des seconds.

Un modèle de maîtrise publique en crise ? Les évolutions de la planification foncière aux Pays-Bas (2)

Les Pays-Bas représentent l'archétype d'un pays ayant généralisé le modèle de maîtrise foncière globale et directive par la puissance publique, généralement au niveau communal, mais également supra-communal (les provinces et l'Etat pouvant être des acteurs de l'aménagement en fonction de l'échelle et de l'importance de l'opération). Le coût important des travaux de drainage explique l'implication historique de la puissance publique dans les travaux d'aménagement, implication accentuée durant la période d'après-guerre par la constitution d'un portefeuille foncier important au niveau des collectivités. Les aménageurs publics néerlandais ont pu par ailleurs s'appuyer, à l'instar de leurs homologues français, sur d'importantes prérogatives de la puissance publique

en matière d'expropriation et de préemption (les Pays-Bas faisant partie, avec la France, des rares pays européens combinant ces deux outils).

La place importante de la maîtrise foncière publique aux Pays-Bas explique l'accent mis par la recherche hollandaise sur les interactions complexes entre planification et droits de propriété, et l'absence de schéma linéaire à sens unique permettant de déterminer l'un par l'autre. Cette dialectique est patente lorsque l'observation porte sur les phases de conception du projet urbain (*urban design*) en amont de la planification formalisée par le droit. Le projet urbain prend forme en fonction des positions foncières prises par les collectivités et de leur capacité à piloter les aménagements en fonction de leur portefeuille foncier (Dijk and Vlist, 2015).

La notion de stratégie foncière publique renvoie dans le système institutionnel hollandais à la combinaison de plusieurs éléments : une maîtrise foncière publique (acquisition en propriété), des opérations d'aménagement des terrains visant à les doter d'infrastructures et d'équipement et, enfin, l'articulation de ces deux premiers éléments avec la conception de règles d'urbanisme en phase avec les objectifs politiques locaux. La maîtrise foncière publique offre une garantie que les projets d'aménagement réalisés seront conformes aux objectifs fixés par les priorités politiques locales. Elle permet également de reporter le coût des services publics et infrastructures réalisés sur les acquéreurs de terrains équipés dans la mesure où ce coût sera intégré dans le prix de vente. Enfin, elle correspond à un mécanisme de capture de la plus-value lorsque les terrains non équipés sont acquis au prix équivalent ou proche des terres agricoles.

La volonté de maîtrise foncière des collectivités a été justifiée par la difficulté de piloter finement la production de logement par les seules règles d'urbanisme. De même qu'en France, le droit de l'urbanisme n'a en effet évolué que récemment pour permettre, par exemple, d'imposer la réalisation d'une part minimale de logements sociaux dans le cadre de certains secteurs ouverts à l'urbanisation (loi sur la planification spatiale de 2008 aux Pays-Bas, loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000 en France). En outre, les collectivités néerlandaises ont pu s'appuyer dès les années cinquante sur un réseau de banques publiques dédiées au financement à bas taux des opérations d'aménagement pilotées par les municipalités. Historiquement, les acteurs privés de l'aménagement ont ainsi été amenés à dégager leurs bénéfices en aval de la filière immobilière, c'est-à-dire non sur la vente de terrains (généralement équipés et revendus par les collectivités), mais sur la vente des logements et constructions (van Dijk and van der Wulp, 2010).

La capture de la rente foncière des propriétaires a longtemps permis aux collectivités de dégager des bénéfices pour investir dans des opérations peu rentables tournées vers la production de logements abordables ou sociaux. L'équilibre financier des municipalités a cependant été mis à mal à plusieurs reprises, soulignant les risques inhérents à la position d'acteur du marché foncier pour les collectivités. Le premier choc fut consécutif à la crise économique des années soixante-dix, alors que les collectivités s'étaient

engagées massivement dans la reconversion de friches industrielles, sans trouver d'entreprises acheteuses après réaménagement des terrains. La seconde secousse, dans le milieu des années quatre-vingt dix, est liée à la croissance des valeurs foncières des terrains à bâtir, sous la conjonction d'une forte demande immobilière et d'une législation restrictive imposant une urbanisation en continuité des agglomérations. Ce contexte a suscité une concurrence accrue des aménageurs privés sur le marché des terres agricoles destinées à l'urbanisation future. Les opérateurs privés se mirent à acquérir et revendre ces terres aux collectivités en négociant en contrepartie l'octroi de permis de construire sur une partie des biens cédés, limitant ainsi les profits réalisés par les collectivités sur la valorisation des terrains. Enfin, plus récemment, la crise financière et immobilière de 2008, en réduisant à l'inverse considérablement le volume des transactions, a limité les profits des collectivités ayant acquis des terrains pour les équiper (Buitelaar, 2010).

La place dominante de l'initiative publique n'a cependant jamais atteint des positions monopolistiques, le marché des terres à aménager restant ouvert aux acteurs privés. Cependant, comme indiqué plus haut, les coûts d'aménagement liés au drainage ont longtemps dissuadé les opérateurs privés de concurrencer les aménageurs publics en la matière, ce qui a donné lieu à une division du travail entre le secteur public (producteur de terrains à bâtir) et le secteur privé (producteur de logements).

Le fait que les municipalités néerlandaises soient à la fois des institutions compétentes en matière de réglementation d'urbanisme et des acteurs majeurs du marché foncier a fait cependant l'objet de critiques soulignant que le souci de rentabiliser les finances publiques locales peut entrer en contradiction avec le choix d'une politique de planification adéquate aux besoins locaux. De surcroît, des résultats similaires en termes de capture des plus-values semblent pouvoir être obtenus par des outils alternatifs à la maîtrise foncière (en particulier la fiscalité), sans les inconvénients liés au risque financier pour les finances publiques que signifie l'implication des collectivités dans le marché foncier.

Les collectivités locales des Pays-bas s'appuient donc massivement sur un portefeuille de biens fonciers publics qu'elles détiennent en propriété pour mener à bien des politiques « pro-active », en anticipant très en amont le développement futur du territoire communal. Mais avec la crise de la fin des années deux mille, l'équilibre financier de ce schéma a été fragilisé par les difficultés croissantes des collectivités à revendre aux promoteurs les terrains détenus à un prix satisfaisant. Le « modèle hollandais » alliant planification stratégique et maîtrise foncière publique fait donc l'objet de fortes interrogations depuis quelques années (van der Krabben and Jacobs, 2013).

Après avoir rendu compte des conditions dans lesquelles la position prépondérante de la puissance publique est susceptible d'être remise en cause dans le cadre des rapports

concrets de conflits et de négociation avec les propriétaires, je souhaite à présent traiter à l'inverse des ambiguïtés propres aux procédures destinées à « laisser agir » les intérêts privés. Je m'appuie dans cette perspective sur deux exemples d'outils juridiques : le remembrement et les procédures de négociations contractuelles sur les servitudes et transferts de droit fonciers.

Un exemple de processus d'aménagement sous contrôle des propriétaires : le remembrement urbain au Japon (3)

Dans la littérature anglo-saxonne, une distinction est opérée entre deux dispositifs connexes : l'*aménagement parcellaire (land assembly)* et le *remembrement urbain (land readjustment)* (Tableau 4). L'aménagement parcellaire n'est pas nécessairement piloté exclusivement par la puissance publique, mais peut présenter des formes mixtes entre opérateurs publics et privés, parfois même sous la forme de partenariats organisés juridiquement. Il consiste à réorganiser le parcellaire initial pour l'adapter à des objectifs d'aménagement. Les actions d'aménagement parcellaire peuvent être menées suivant différents schémas (Louw, 2008). Une première démarche consiste à suivre un *modèle global directif (comprehensive top-down model)* : la puissance publique acquiert à l'amiable ou par expropriation l'ensemble des biens fonciers d'un territoire et pilote l'intégralité de la chaîne de production foncière et immobilière. Un autre modèle consiste pour la collectivité à procéder à des acquisitions ciblées sur un secteur stratégique, en revendant par la suite les terrains équipés à des aménageurs privés ou à des opérateurs semi-publics, lesquels doivent en se conformant à une réglementation d'urbanisme contraignante qui garantit que les constructions réalisées seront fidèles aux objectifs publics : on parle alors de *modèle planifié de quasi-marché (plan-led quasi market model)*. Dans ce second cas de figure, le coût de l'équipement des terrains par la collectivité est financé a posteriori, par une contribution financière au moment de la vente des constructions. Enfin, dans le cadre du *modèle de marché privé (private market model)*, la maîtrise foncière publique est absente et la puissance publique se borne à encadrer les projets de construction par une réglementation adaptée (van der Krabben and Jacobs, 2013).

Si la maîtrise foncière publique est une condition d'une stratégie foncière publique, les deux ne sont pas équivalents. Le modèle américain des réserves foncières offre ainsi le cas où la puissance publique, après avoir acquis la propriété des biens à aménager, se cantonne à des opérations de remembrement des parcelles sans que des travaux d'équipement soient mis en œuvre : les terrains bruts remembrés sont vendus par la suite à des opérateurs privés. Par ailleurs, aux Etats-Unis, la maîtrise foncière publique relève d'un usage plus ciblé, puisqu'elle est avant tout mise en œuvre pour régénérer des friches urbaines ou industrielles délaissées, à la différence des stratégies mises en place par les collectivités locales aux Pays-Bas, lesquelles ont une vocation généraliste et visent à organiser l'aménagement de l'ensemble du territoire communal.

Aux Etats-Unis, la maîtrise foncière publique s'est ainsi surtout appuyée sur le système des banques foncières (*land banks*), institutions publiques créées à partir des années soixante-dix à l'initiative des comtés et municipalités. A la différence des Pays-Bas, , elles ont été instituées historiquement pour traiter de problèmes ciblés sans viser une planification générale du territoire communal: il s'agit en particulier de la requalification de friches industrielles et urbaines, voire de propriétés abandonnées ou vacantes (van der Krabben and Jacobs, 2013).

La notion de remembrement urbain (*land readjustment*) se distingue en raison du rôle moteur joué par les propriétaires, regroupés dans une structure dont ils contrôlent le fonctionnement et impliqués financièrement dans l'opération d'aménagement. Un réagencement du foncier est organisé de manière à faciliter la réalisation d'un projet d'aménagement. Un nouveau parcellaire résulte de ce réagencement et, en cas de vente des constructions réalisées, les propriétaires sont rétribués financièrement en fonction de parts sociétaires en proportion de leur propriété initiale. Ce type d'outil, qui relève davantage d'une propriété commune sociétaire plutôt que de la copropriété immobilière, est présent en Europe en France (sous la forme d'associations syndicales libres, lesquelles gèrent cependant peu de terrains) et en Allemagne, ainsi qu'en Asie au Japon et en Corée (cet outil étant beaucoup plus répandu dans ces deux pays). Il n'est pas présent aux Etats-Unis ni aux Pays-Bas, malgré plusieurs tentatives visant à l'introduire dans la législation. A la différence des modèles d'aménagement parcellaire sous maîtrise foncière publique, il repose sur le consentement des propriétaires et ne permet pas à la puissance publique de capturer les plus-values foncières.

Tableau 4. Modèles d'aménagement urbain en fonction de la place occupée par la puissance publique (d'après van der Krabben et Jacobs, 2013).

Modèle d'aménagement urbain	Finalité	Maitrise publique	Capture de la plus value
Aménagement parcellaire (<i>land assembly</i>)			
<i>modèle global directif</i>	Stratégie publique d'ensemble à l'échelle du territoire communal	Oui	oui (a priori)
<i>modèle planifié de quasi-marché</i>	Aménagement ciblé d'un secteur, avec implication possible du secteur privé	ciblée	oui (a posteriori)
<i>modèle de marché privé</i>	Aménagement piloté par les opérateurs privés, encadré par la réglementation d'urbanisme	Non	non
Remembrement urbain (<i>land readjustment</i>)	Aménagement piloté par les propriétaires sur une opération ciblée	Non	non

Au Japon, le remembrement est une procédure instaurée, comme beaucoup d'autres outils d'aménagement, dès la période de modernisation sous l'empereur Meiji à la fin du XIX^e siècle. Inspirée du droit allemand, elle était initialement destinée à l'aménagement rural, comme c'est le cas dans beaucoup de pays d'Europe occidentale, mais a finalement connu un succès important en milieu urbain dès le début du XX^e siècle, en raison précisément de l'échec des outils plus coercitifs comme l'expropriation. La caractéristique principale de cet instrument dans la société japonaise est son usage sur des périmètres d'aménagement très variables, allant du petit lotissement à la réalisation de vastes unités urbaines. L'agglomération de Tokyo, largement détruite par le tremblement de terre de 1923, fut ainsi en grande partie réaménagée par remembrement et il en fut de même pour les reconstructions d'après-guerre des principales villes bombardées. Le remembrement urbain est ainsi devenu le principal pourvoyeur d'offre foncière, la moitié des terrains à bâtir étant en moyenne produits dans le cadre de cette procédure (Aveline-Dubach and Li, 2004).

Le fonctionnement du dispositif est basé sur une mutualisation d'une partie du patrimoine foncier de chaque propriétaire (un tiers de chaque terrain), le fruit de la vente du bien mutualisé couvrant les frais de remembrement et d'équipement des terrains, le tout encouragé par des exemptions fiscales importantes sur la plus-value dégagée lors de la vente. En lui-même, le recours au remembrement n'est pas antinomique avec l'intervention foncière, le droit prévoyant une procédure de remembrement public pilotée par les collectivités locales et ne nécessitant pas l'accord

préalable des propriétaires. Ces opérations ont été mises en place avec succès dans les années soixante pour réaliser l'équivalent des villes nouvelles françaises et demeurent la procédure dominante, puisque deux tiers des terrains remembrés le sont dans un cadre public.

Néanmoins, la part du remembrement public est constamment en déclin depuis l'après-guerre au profit du remembrement privé, lequel requiert le consentement des deux tiers des propriétaires. Le déclin du remembrement public illustre la fragilité des instruments d'intervention foncière publique face à la place de l'électorat des petits propriétaires fonciers dans le système politique local. Le remembrement privé est mis en œuvre sur des périmètres d'aménagement plus restreints et constitue aujourd'hui un mode de gestion courant de l'extension de nouveaux quartiers dans le périurbain, en particulier pour aménager les réseaux viaires. Une des caractéristiques du remembrement privé est la lenteur des délais de réalisation qui peuvent être supérieurs à vingt ans (Sorensen, 2000).

Des formes dérivées de remembrement privé existent également pour la réalisation d'opérations de densification et de rénovation urbaine. Le dispositif des « zones de rénovation » est une procédure spécifique qui permet au propriétaire d'un terrain de céder celui-ci en contrepartie de l'engagement d'un aménageur de lui rétrocéder des surfaces construites une fois que des immeubles de hauteur seront réalisés, grâce à des dérogations aux règles de densité (augmentation des coefficients d'occupation des sols, non prise en compte des servitudes d'ensoleillement) accordées par les collectivités (ce qui constitue une incitation pour les aménageurs privés). Ce mécanisme permet ainsi de densifier des secteurs urbains en levant les obstacles au morcellement foncier. Il s'appuie cependant sur des aides publiques coûteuses (prise en charge par la collectivité de 30 % des coûts d'aménagement). Destiné initialement à favoriser la réhabilitation d'îlots dégradés, il est en outre de plus en plus détourné de cette finalité pour être appliqué à des opérations plus rentables, accusées d'avoir accentué des processus de gentrification dans certains quartiers (Sorensen, 2000).

Outils d'intervention privés et marchés des droits fonciers pour l'aménagement de l'espace (4)

Je terminerai ce tour d'horizon des formes de maîtrise publique et privée de l'aménagement en traitant d'un objet plus générique : les outils d'intervention basés sur l'échange négocié de certains droits fonciers privés. Je m'appuie pour ce faire en particulier sur les recherches empiriques sur la gestion des terres agricoles périurbaines qui mettent en évidence la pluralité des outils d'intervention mobilisés localement à des fins de préservation, de maîtrise de l'étalement urbain et de répartition des droits à construire. Par outils d'intervention privés, nous entendons la mise en place d'institutions, la négociation de conventions ou des opérations d'acquisition. Ces outils sont généralement institués par une réglementation publique, mais visent à intervenir

sur les droits de propriété. Les recherches en sciences sociales menées en la matière se proposent fréquemment d'évaluer l'effectivité de ces pratiques. Dans quelle mesure les acteurs se saisissent-ils des outils proposés ? Quelle est l'effectivité des solutions contractuelles ou des démarches de négociation ?

L'entrée par les institutions est bien illustrée par les recherches en Amérique du nord sur l'activité effective des *land trusts*, qui mettent en oeuvre à la fois acquisitions en propriété et rachats de droits à bâtir. Une étude sur 130 d'entre eux aux Etats-Unis souligne le rôle central occupé par la préservation de l'activité agricole dans leur activité, devant les opérations motivées par des préoccupations environnementales (protection des milieux naturels et de la biodiversité) (Brinkley, 2012). Les *land trusts* ne se réfèrent encore que marginalement à des objectifs explicites d'approvisionnement local des villes, qui sont pourtant souvent présents dans la législation des Etats. Des études de cas relèvent cependant l'existence d'opérations soutenues par les collectivités urbaines. Elles peuvent combiner avec succès l'action de différents *trusts* dédiés à des objectifs aussi variés que la préservation des terres face à l'urbanisation (*conservation land trust*) et l'accès au logement (*community land trust*) (Campbell and Salus, 2003).

Lorsque la gestion des mesures incitatives de protection est confiée aux seules organisations privées (*land trust*), le cadre juridique et le contrôle administratif exercés par les autorités publiques locales ou nationales peut s'avérer extrêmement limité. Les auteurs identifient ainsi des dossiers controversés pour lesquels l'accord pour une protection peut concerner des biens d'une qualité environnementale discutable, tandis qu'à l'inverse des paysages d'intérêt majeur se retrouvent dénués de protection. L'observation empirique révèle que ce sont souvent davantage les conditions (favorables ou défavorables) de la négociation foncière qui priment sur l'appréciation de la qualité environnementale des sites concernés (Owley, 2015).

Les recherches centrées sur les outils se focalisent sur deux dispositifs principaux, qui sont très largement représentés dans les pays de *common law* : la contractualisation de servitudes privées (*conservation easements*) et les différents mécanismes de compensation liés à la restriction des possibilités de construction, au premier rang desquels le transfert de droits à bâtir (*transfer of development rights* ou TDR).

Concernant le recours aux servitudes privées, il est notamment justifié par la diminution des moyens financiers alloués aux réserves naturelles publiques et à l'inadaptation de la gestion publique pour des projets de conservation concernant des parcelles isolées ou de taille réduite. Les accords de servitude sont ainsi présentés comme une manière de consolider à une échelle plus fine des ensembles territoriaux protégés plus vastes. Dans le système de *common law* cependant, la dissociation des droits de propriété fragilise la pérennité des protections instaurées. Une enquête menée dans l'Etat australien du Queensland montre ainsi que les demandes des propriétaires visant à l'exploitation du

sous-sol remettent en cause les accords volontaires conclus localement pour la préservation des sites (Adams and Moon, 2013).

Quant aux dispositifs basés sur les transferts de droits fonciers, ils ont été inspirés par les mécanismes adoptés pour la marchandisation des droits d'émission de gaz à effets de serre. En Allemagne, les politiques foncières locales se réfèrent explicitement à ce paradigme à partir du début des années deux mille. Sur le modèle des prescriptions de réduction des émissions, elles fixent des objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière liée à l'urbanisation ou aux infrastructures de transports (passage de 100 hectares par jour à 30 hectares par jour à l'horizon 2020). Ces objectifs sont censés être atteints notamment par la mise en place de marchés de droit qui utilisent le fonctionnement des systèmes dits "de quotas et d'échanges" (*cap-and-trade*). Leur transcription locale fait l'objet d'évaluations critiques par la recherche (Henger and Bizer, 2010).

D'une manière générale, ces pratiques contractuelles visant les droits fonciers font écho à d'autres mécanismes instaurés dans le cadre des politiques environnementales, comme la mise en place de dispositifs pour la compensation écologique analysés par Ali Douai et Isabelle Doussan. Or, concernant ces dispositifs, la qualification de « marché » reste controversée, en raison de la complexité des arrangements institutionnels et des négociations juridiques qui sous-tendent les montages contractuels (Douai and Doussan, 2015)

Le contexte de crise des finances publiques locales a joué un rôle important dans la montée en puissance des marchés de droits fonciers. Aux Pays-Bas, les changements législatifs opérés à partir de la fin des années deux mille se sont traduits par une prise en compte plus importante des droits des propriétaires à indemnisation en cas d'une perte de valeur de leurs biens consécutive à un changement de zonage. Outre un contentieux important, ces évolutions ont occasionné des coûts significatifs pour les finances locales. Face à ce nouveau risque financier, les collectivités ont répondu par des stratégies d'adaptation et l'expérimentation de dispositifs de négociation foncière avec les propriétaires. C'est ainsi qu'au cadre réglementaire habituel (prescription de zonages encadrés par un règlement) se sont substituées des pratiques empiriques de compensation « orientées vers le marché » destinées à anticiper et canaliser les prétentions à indemnité (van der Veen et al., 2010).

Les limites des pratiques de contractualisation tiennent en la difficulté de concilier négociation foncière individualisée et planification stratégique. Les accords locaux, souvent négociés au coup par coup et sans vision d'ensemble, ne permettent pas d'agglomérer des espaces continus. En Californie, le bilan d'un panel local de *conservation easements* insiste sur le contraste entre un bilan quantitatif appréciable, pour ce qui est des terres visées par les accords, et le caractère décevant du bilan qualitatif. Dans les territoires concernés, les terres agricoles restent enclavées par

l'avancée de l'urbanisation dispersée. En outre, les espaces protégés ne sont pas toujours les plus stratégiques pour l'agriculture (Stoms et al., 2009).

Dans la mesure où les négociations dépendent du bon vouloir des propriétaires, l'efficacité du dispositif est parfois limitée. Une littérature abondante s'est de ce fait progressivement constituée sur les facteurs d'adhésion aux programmes de protection.

Parmi les critères évalués par les recherches sur les facteurs de participation à des dispositifs volontaires, le degré d'information des propriétaires a notamment fait l'objet d'études à propos de programmes de conservation dans la région de Saxe en Allemagne (Frondel et al., 2012). Dans l'Etat de New-York, un questionnaire adressé à un panel de 500 propriétaires identifie également plusieurs facteurs d'adhésion aux servitudes contractuelles, qui concernent ici l'aire des Finger Lakes, une zone humide périurbaine de l'agglomération new-yorkaise. Le profil du propriétaire disposé à jouer le jeu des servitudes est lié à des variables aussi diverses que son degré d'engagement citoyen (participation à la vie associative), à son mode de vie (pratiques de loisirs) ou l'ancienneté de sa résidence sur le territoire (Brenner et al., 2013).

Une revue de littérature nord-américaine s'intéresse quant à elle à l'éloignement géographique des propriétaires fonciers par rapport à leurs biens, considéré comme un facteur d'échec récurrent des politiques de conservation. Les auteurs définissent le profil du propriétaire absent comme un propriétaire résidant en ville, davantage enclin à posséder des terres pour des raisons d'aménités paysagères que pour des motifs financiers, dans la mesure où il est peu dépendant des revenus tirés de la rente foncière. Bien que sensibles aux enjeux de préservation, ils sont peu cependant peu intégrés dans des programmes locaux de conservation en raison de leur faible implication générale dans la gestion quotidienne de leurs biens et de leur interaction limitée avec les instances locales (Petrzelka et al., 2013)

Plus généralement, les propriétaires qui s'engagent dans les conventions ne le font que s'ils sont persuadés que leurs terres ne changeront pas d'usage à moyen terme. Dans le cas contraire, les biens fonciers sont thésaurisés par anticipation d'une constructibilité future. Les négociations de servitudes échouent lorsque ces anticipations sont mal identifiées par les porteurs des programmes (Cross et al., 2011). De plus, les programmes mis en œuvre ne touchent qu'un profil très ciblé de propriétaires. Il s'agit de personnes de niveau social et éducatif élevés et dont les revenus ne dépendent pas de manière significative des terres concernées par les protections envisagées. Le fait que des terres de faible qualité agricole soient souvent visées par les conventions laisse en outre présumer des comportements opportunistes et spéculatifs (indemnités comme effets d'aubaine) (Comerford, 2013).

Bien que dépendantes très souvent de l'adhésion des propriétaires quand il s'agit de préserver des espaces particulièrement sensibles, les agences chargées de

contractualiser des servitudes sont en revanche en position de force lorsque le propriétaire sollicite lui-même des compensations financières pour des biens dont l'intérêt environnemental est controversé. Les agents de terrain des institutions concernées, qui sont au contact direct des propriétaires, se livrent dans ce cas à un véritable travail de formation de ces derniers, comme le montrent les résultats d'une large enquête menée dans le sud de l'Australie à propos d'un programme de préservation de la forêt tasmanienne. Les propriétaires d'espaces forestiers sont dans la situation particulière d'être à la fois exploitants (en faire-valoir direct ou indirect) et détenteurs de biens soumis à une réglementation spécifique en matière environnementale (gestion durable des forêts). Le « métier » de propriétaire consiste alors à identifier les attentes des agences environnementales, à construire un argumentaire scientifique, voire à promouvoir des mesures de gestion visant à valoriser la biodiversité, et ce, avec l'appui de techniciens locaux des institutions publiques ou para-publiques (Zammit, 2013).

Bien que plus spécifique, le mécanisme des transferts de droit à bâtir donne à lieu à des évaluations similaires, qui soulignent à la fois le caractère innovant, mais aussi fragile, d'arrangements locaux basés des arrangements volontaires. Le transfert de droit consiste en une négociation entre propriétaires qui porte sur un échange de droits et sur la compensation des pertes de plus-value résultant de cet échange. L'une des deux parties est généralement un *land trust* ou une institution publique agissant dans un cadre défini par le droit. Bien que répandu surtout en Amérique du nord, cet instrument a été étudié dans ses variantes européennes et asiatiques.

Aux Etats-Unis, une enquête approfondie sur un panel de négociations locales en la matière conclut à l'importance de cumuler cet outil avec d'autres (banques d'indemnisation, achats de servitudes), afin d'engager un cercle vertueux. Elle souligne que la définition d'un cadre juridique pour ces négociations est bien plus souvent le fruit d'initiatives locales que d'une législation étatique (Kaplowitz et al., 2008). De même, aux Pays-Bas, l'ingénierie financière développée pour favoriser les négociations n'est pas sans provoquer des effets haussiers potentiels sur les valeurs foncières du bâti rural (Janssen-Jansen, 2008).

Pour dresser un bref bilan de ce panorama sur les négociations contractuelles liées aux droits fonciers (rachat de servitudes, transferts de droit), on peut souligner plusieurs enseignement des enquêtes empiriques réalisées sur cet objet hybride. Il est à noter que dans un certain nombre de cas, la négociation privée n'intervient pas comme le complément de l'intervention publique, mais souvent s'y substitue lorsque les agences publiques font le choix de se retirer de certaines zones d'action, en raison de contraintes budgétaires ou par volonté politique assumée de favoriser des arrangements privés. Plus globalement, les études empiriques réalisées convergent pour souligner à la fois la flexibilité de ces pratiques juridiques et la fragilité de leur mise en œuvre, laquelle

repose en grande partie sur des accords volontaires. Le fait que la sélection des biens à préserver fasse l'objet d'une négociation entre organisations privées et propriétaires n'est alors pas sans poser problème par rapport à la définition de l'intérêt public.

Conclusion du chapitre

En définitive, les compromis politiques locaux en matière de planification résultent de choix quantitatifs (quelle proportion de droits à construire faut-il allouer ? dans quelle mesure la ville doit-elle s'étendre ? quelle part de terres agricoles et d'espaces naturels à préserver), mais aussi qualitatifs (quelle trame urbaine adopter pour quels habitants ? quels espaces protéger en priorité ?). C'est pour appréhender ces deux dimensions qu'une approche empirique des usages du droit, attentive aux pratiques locales, peut fournir des outils d'observation empirique. Cela implique de considérer les formes de mobilisation des instruments juridiques de planification et d'aménagement comme des pratiques sociales susceptibles de varier dans le temps et en fonction des systèmes fonciers.

L'analyse des recherches menées en sciences sociales, et en sociologie en particulier, permet de poser un regard empirique sur ces interactions complexes entre droits de propriété et planification. Dans le cadre de cette recension critique, j'ai mis l'accent sur trois manières d'envisager ces interactions : la prise en compte des stratégies des acteurs privés dans la compréhension des mécanismes d'allocation des droits à construire, la discussion des typologies relatives aux modèles de planification et la question des frontières entre maîtrise publique et maîtrise privée de la gestion foncière.

Concernant le premier point, un des principaux enseignements que l'on peut retirer de cette analyse est que les mécanismes marchands et non marchands d'échanges fonciers, les modes de gestion du patrimoine et plus largement la structure foncière de la propriété privée sur un territoire sont des facteurs sociaux exerçant une influence profonde sur l'allocation des droits à construire et la trame d'urbanisation. D'une manière plus générale, ce type d'analyse plaide pour une *articulation entre le niveau micro (le parcellaire privé) et macro (les politiques publiques locales et régionales)*. L'encastrement des individus dans des cadres communautaires n'exclut d'ailleurs pas l'analyse de comportements individuels (stratégies visant l'attribution de droits à bâtir) comme niveau pertinent d'interprétation. Le lien analytique entre des formes d'espaces et des types de propriété foncière s'opère en effet par la prise en compte de décisions opérées par les acteurs du système foncier. Dans cette perspective, les institutions formelles et informelles peuvent être considérées comme des potentialités mobilisées par ces acteurs pour réaliser des objectifs déterminés (gérer un patrimoine, obtenir des droits, contrôler le voisinage, créer des sources de revenus).

Dans les cas extrêmes de « planification privée » du territoire, les choix collectifs en la matière sont assumés non par la décision publique, mais par de multiples arrangements privés sur un périmètre délimité par les propriétaires eux-mêmes. L'expression de « *master-planned communities* » (« communautés organisées par un plan ») rend d'ailleurs bien compte de cette dimension. Le cadre de vie urbain est co-institué entre propriétaires à la fois comme cadre juridique (assorti des prescriptions habituelles d'urbanisme concernant les constructions et les usages autorisés) et comme cadre de délibération collective (l'implication des propriétaires dans l'élaboration et le suivi du règlement privé étant un élément structurant de l'intégration dans la « vie de quartier », sorte de substitut à un engagement citoyen dans le débat public).

En ce qui concerne la remise en cause des modèles de planification (en particulier, l'opposition sans doute trop schématique entre les systèmes « cadrés par le plan » et les systèmes « cadrés par le projet »), l'analyse des usages sociaux du droit apporte un certain nombre de nuances. Dans les systèmes juridiques plutôt proches du modèle « cadré par le plan » (illustré par le cas hollandais), le droit peut multiplier les formes de dérogations, si bien que la planification locale remplit moins une fonction de pilotage et de programmation qu'une fonction de négociation entre collectivités et demandeurs de droits à construire. *Le règlement confère après coup une base juridique à une autorisation individuelle.* Certains n'hésitent pas à parler d'une « contractualisation » de la planification, mais sous cette expression se cachent des situations variées correspondant à des rapports de force plus ou moins asymétriques entre collectivités et acteurs privés.

A l'inverse, et de manière contre-intuitive, la flexibilité de la planification dans les modèles « cadrés par le projet » (illustré par le cas britannique) aboutit à un encadrement réglementaire relativement rigide des droits à construire, qui laisse peu de marges de manœuvre une fois le règlement adopté. Au lieu de concevoir un règlement aménageant des options diverses, les municipalités s'engagent plus volontiers dans le renouvellement en bloc et régulier des plans d'urbanisme lorsque se présentent des besoins d'adaptation. Paradoxalement, le cadre réglementaire strict du système néerlandais a pour conséquence de rendre parfois relativement invisible la négociation sur les contreparties d'urbanisme au niveau communal, alors que le système britannique leur offre un cadre formalisé.

Enfin, en croisant les travaux qui traitent des formes de pilotage de l'aménagement foncier soit « par la puissance publique » soit « par les acteurs privés », plusieurs résultats empiriques amènent également à nuancer les typologies existantes. De manière abstraite, on peut concevoir la planification territoriale comme une décision publique sur la vocation des sols et l'allocation des droits à bâtir, cadre préalable à des transactions foncières qui seraient par la suite négociées en suivant les prescriptions réglementaires et les choix réalisés en amont en matière de zonage. Les enquêtes

empiriques menées sur les stratégies des acteurs privés mettent à mal ce schéma mécanique.

Les recherches analysées à ce sujet rendent compte de la capacité des acteurs locaux (propriétaires et acteurs des filières) à orienter la décision publique. Dans le cas japonais, par exemple, le morcellement généralisé du parcellaire, la réticence des autorités locales à recourir à des instruments d'intervention foncière (expropriation ou préemption) et la rétention des terrains encouragée par la fiscalité contribuent ensemble à promouvoir un pilotage de l'urbanisme « par les propriétaires eux-mêmes », quand bien même le droit positif est en de nombreux points similaire au système néerlandais ou français. Par ailleurs, lorsque l'aménagement foncier est laissé à l'initiative des acteurs individuels, c'est paradoxalement dans le cadre d'une mise en forme juridique particulièrement complexe, laquelle nécessite la mobilisation d'une ingénierie conséquente et pérenne (animation foncière pour les échanges parcellaires dans le cas du remembrement, organisation des transferts de droit dans le cadre de *land banks*). Bien loin de l'image d'un agencement spontané, la coordination des conduites individuelles exige alors l'implication de structures techniques para-publiques technocratiques. Ce type de dispositifs d'intervention, généralement désigné dans la littérature comme relevant d'outils « orientés vers le marché » (*market-oriented*), n'est pas sans poser des problèmes par rapport à la définition d'un intérêt public distinct de l'intérêt collectif des propriétaires visés par les négociations contractuelles. Le tournant vers les dispositifs comme les marchés de droit fait à cet égard l'objet d'évaluations controversées, dans la mesure où les outils scientifiques de comparaison sur leur efficacité au regard des outils classiques de planification font souvent défaut.

Chapitre 2. Règlementation des droits et planification territoriale

Introduction

Les pratiques règlementaires des communes périurbaines et rurales que je propose d'étudier dans le domaine de la planification d'urbanisme s'inscrivent dans les dynamiques actuelles de l'étalement urbain. Comme phénomène social, l'étalement urbain est le fruit d'un processus historique (initié dès les années vingt aux Etats-Unis), soutenu à la fois par des transformations dans les pratiques de mobilité (dans le prolongement de la démocratisation de l'automobile et de son routier) et par l'orientation des politiques publiques en matière de logement. Dans son ouvrage *Suburbia : une utopie libérale*, Jean Taricat a retracé l'historique de ce processus aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (plus précoces que la France en la matière), en soulignant que la « ville étalée », loin d'être un phénomène anarchique et spontané, a très tôt été accompagnée par des projets d'urbanisme et architecturaux détaillés (pour adapter la ville à la voiture) et une production règlementaire originale, portée par les urbanistes artisans des *masterplanned communities*, très attentifs à définir juridiquement les usages et destinations des ensembles de lotissement qu'ils concevaient (Taricat, 2013).

Dans l'entre-deux guerre, la banlieue parisienne et d'autres grandes agglomérations connaissent une première extension importante de quartiers résidentiels peuplés de maisons individuelles, accompagnée par les premiers dispositifs légaux de soutien à l'accession en propriété (loi Loucheur de 1928). Ce processus s'accompagne d'une progression de la part des ménages propriétaires de biens immobiliers comme tendance commune à la plupart des pays industrialisés à partir de la Seconde Guerre Mondiale (Lefeuvre, 2007). En France en particulier, l'étalement urbain est outre la conséquence indirecte, (assumée comme telle de manière plus ou moins explicite suivant les gouvernements) d'un déclin du rôle de l'Etat comme producteur de logements à partir des années soixante dix (Lambert, 2015).

Jusqu'à cette date, dans la période des Trente glorieuses, l'implication directe de l'Etat dans le financement de la construction se fait au travers de dispositifs très diversifiés de financement public (fonds national d'aménagement foncier d'urbanisme, financement des réserves foncières, prêts de la Banque de France, etc.). La nécessité d'une production massive de logements pour faire face aux besoins conjugués de la reconstruction, du boom démographique et de l'exode rural s'est par ailleurs appuyée, comme relais conceptuel, sur les conceptions du mouvement moderniste en architecture (charte d'Athènes) favorables à la construction en hauteur, la mutualisation des espaces verts et l'industrialisation de la production de logements. Le rythme de construction annuelle de logements en France est ainsi multiplié par quatre entre le début des années cinquante (120 000 en 1953) et la fin des années soixante (456 000 en 1970) (Piron, 2014).

Symboliquement, le rapport Barre de 1977 marque la fin de la production de logements collectifs sous l'égide de l'Etat comme priorité politique, en réorientant le financement au moyen de l'aide à la pierre vers des dispositifs d'aide à la personne. L'attribution d'aides publiques individualisées importantes (aide personnalisée au logement) stimule en outre les projets d'accession à la propriété et accélère progressivement le déclin des grands ensembles. Le principal effet de ce réajustement est *de ne plus conditionner le soutien public des projets de construction à des exigences précises de localisation* (Lambert, 2015).

Par ailleurs, à partir de la fin des années soixante-dix, l'offre foncière est elle-même de moins en moins produite sous maîtrise publique et les réformes de décentralisation contribuent par la suite à faire des décisions d'urbanisme un compromis de proximité entre propriétaires et élus locaux. L'absence de pilotage public précis de la localisation des logements à produire résulte donc d'une succession de décisions, plus ou moins organisées selon un projet politique cohérent, mais qui en définitive produisent des effets cumulés. C'est la notion même de *planification d'urbanisme* qui se trouve par là-même remise en question par les *politiques de financement* du logement. « *Dans ces conditions, il reste à l'Etat la politique financière du logement par grande masse, ou par une invention toujours renouvelée de programmes de financement spécifiques pour telle ou telle catégorie de logement. Mais cela reste sans aucune capacité à influencer de façon un peu fine sur la localisation des constructions elles-mêmes* » (Piron, 2014) (p.47).

Ce tournant se double d'un changement de paradigme dans la *politique du logement social*, qui dans les années quatre-vingt passe progressivement d'une logique de programmation basée sur l'évaluation de besoins quantitatifs à une logique sociale de protection ciblées sur les « publics fragiles » : « *Pour le dire rapidement, la politique du logement est progressivement entrée dans les politiques sociales. Les aides à la personne se développent, les perspectives cessent d'être posées en termes quantitatifs (combien de logements sont nécessaires ?) pour l'être en termes qualitatifs, c'est-à-dire vis-à-vis de populations-cibles : le logement des 'personnes défavorisées' est devenu un programme autorisant l'invention de nouveaux 'produits logements', généralement temporaires et de qualité inférieure* » (Lévy-Vroelant, 2005).

Indirectement, *l'assèchement du parc locatif social stimule la production de logement en diffus* en réorientant les ménages modestes vers la recherche de terrains à bas coût pour l'accession en propriété dans les espaces périurbains. Deux autres phénomènes contribuent également à la recherche par les ménages de solutions alternatives au parc locatif social. Le premier est l'importance des *pratiques de non-recours* aux procédures d'admission au logement social. Liées à la fois à la méconnaissance des droits et à la crainte d'une procédure stigmatisante, ces pratiques sont autant le fait de « *catégories de mal-logés qui pensent que le logement social n'est pas fait pour eux (...) que de personnes qui pensent qu'elles n'ont aucune chance d'y accéder* » (Lévy-Vroelant and Vanoni, 2014).

Le second est le désamour des classes moyennes inférieures pour le logement social, mis en évidence par une enquête par questionnaire intégrant les souhaits résidentiels des ménages : « *accéder à la propriété, c'est aussi obtenir un statut social (...). Les ménages recherchent à travers le logement une assise matérielle et un statut symbolique qui leur font défaut dans la sphère professionnelle (...). Le rôle de marqueur social et de sécurisation du logement peut également se mesurer à l'aune du désaveu massif des classes moyennes pour le parc social. La faible présence de cette population pourtant largement éligible au logement social, et plus encore leur très faible souhait d'y résider en attestent* » (Cusin, 2012).

Les facteurs de *report de la demande de logement du parc social vers la filière d'urbanisation en diffus* sont donc nombreux et participent des dynamiques d'étalement urbain. Plus globalement, la pénurie de logement a également contribué à un maintien de valeurs immobilières élevées dans les pôles urbains, en particulier ceux des grandes agglomérations, accroissant le différentiel de prix entre le centre et la périphérie. « *Dans le cas français, après dix années marquées par la flambée des prix dans toutes les métropoles, on a pu observer un phénomène en tache d'huile, allant des centres vers leurs périphéries. Aujourd'hui, le 'rent gap' joue surtout en faveur des communes les plus éloignées des villes-centres, à savoir les communes périurbaines et les communes rurales sous influence urbaine. D'où une poursuite de l'étalement urbain dans les couronnes périurbaines qui s'opère de plus en plus loin des villes-centres* » (Cusin, 2008a).

Un autre élément du débat sur les causes de l'étalement urbain est la question économique du *coût de la production de logements en diffus*. Il est nécessaire d'opérer une distinction à ce sujet entre les dimensions individuelle et collective du coût de l'urbanisation diffuse. Sous l'angle individuel, les travaux sur l'évaluation économique de la construction de logements ont montré que des objectifs de densité, même modestes (maisons individuelles à au moins deux niveaux) renchérissent de manière significative le coût des opérations pour les constructeurs, pour des raisons essentiellement techniques (cahier des charges réglementaire plus complexe, réalisation de stationnements souterrains). Une série d'éléments objectifs défavorables à la densité ont pu ainsi être identifiés, comme la limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités, la réduction des risques attendant à des opérations de trop grande envergure ou encore la structure très éclatée des filières de production de logement en France. A partir d'un certain seuil, à l'inverse, la rentabilité des opérations peut être assurée, mais elle implique des possibilités de construction plus importantes que celles fréquemment observées dans les secteurs pavillonnaires périurbains. Ces éléments ont un impact sur les prix de sortie des logements et les comportements d'arbitrage des ménages (Castel, 2007, 2011).

Sur le plan collectif, la question est celle de la capacité de la collectivité à financer le surcoût induit par les équipements liés à la construction en diffus. Les études réalisées

sur le sujet concluent à un impact modéré sur les finances publiques communales, en montrant que l'essentiel des infrastructures réalisées le sont par extension de réseaux existants, que suffisent à financer les revenus fiscaux qu'apportent les nouveaux habitants (Morlet, 2001). Mais l'urbanisation diffuse ne génère pas que des dépenses de voirie et de réseaux au niveau communal. Elle induit plus globalement des investissements très importants à l'échelle supra-communale, comme par exemple les dépenses substantielles réalisées par l'Etat et les départements dans le réseau routier interurbain. La congestion du trafic au sein des pôles urbains est ainsi largement due aux mobilités pendulaires des périurbains et suscitent un renforcement régulier des infrastructures routières très coûteux pour les dépenses publiques (Wiel, 1999).

En France, la transformation de fond des logiques spatiales d'implantation résidentielle, suivant le processus historique rappelé ci-dessus, s'est traduite par la part prépondérante des maisons individuelles dans la production de logements, une domination que la parenthèse des politiques interventionnistes des Trente glorieuses n'a en définitive infléchi que partiellement et provisoirement. Mais la domination de la maison individuelle dans la production de logements n'est pas en soi synonyme d'étalement urbain et d'une consommation foncière importante. Historiquement, certaines villes (Lille, Bordeaux) ont combiné un « urbanisme de maisons » et des densités importantes de la trame urbaine. Des objectifs de densité élevés, compatibles avec la production de logements abordables ont par ailleurs été atteints par le biais d'opérations mixtes combinant habitat collectif et habitat individuel (Piron, 2014).

La question de la densité est liée à celle de la disponibilité en ressources foncières suffisantes (terrains nus, droits à construire concernant le bâti existant) pour permettre une production quantitative de logements adéquate aux besoins. Elle apparaît à cet égard plus fondamentale que le débat opposant promotion de l'habitat individuel versus promotion de l'habitat collectif. Dans la mesure où un certain niveau de densité peut assurer l'équilibre financier des opérations de constructions individuelles, une variable importante se situe donc au niveau du choix politique de régler la trame urbaine dans un sens déterminé. Or, nombreuses sont les municipalités réticentes à augmenter les densités prescrites, de peur de modifier la trame urbaine et le profil social des habitants.

Sur le plan social et politique, les recherches sur le sujet ont en effet souligné des facteurs d'attractivité du mode de vie en dehors des pôles urbains, du point de vue de la maîtrise de l'entre soi. Pour Eric Charmes, le phénomène des ensembles résidentiels fermés (*gated communities*) est peu présent en France. Mais il trouve son équivalent à une autre échelle que celle du voisinage immédiat : la sélection sociale dans le cadre des « clubs périurbains » que sont les communes périurbaines françaises, unités politiques de taille très réduite par rapport aux autres pays européens, s'opère notamment par le biais de la planification d'urbanisme et introduit une ségrégation à l'échelle

intercommunale (Charmes, 2011). A cet égard le constat dressé par François Cusin sur l'analyse des logiques de gentrification urbaine peut être transposé à l'étude des mécanismes de sélection sociale dans les espaces périurbains : *« Le choix de l'échelle d'observation pertinente est également une question essentielle. Doit-on étudier la gentrification à l'échelle d'une impasse, d'une rue, d'un îlot ou d'un quartier ou les appréhender à l'échelle des systèmes urbains ? L'étude des articulations entre le niveau micro des stratégies résidentielles se déployant dans des contextes singuliers et le niveau macro des dynamiques urbaines est nécessaire afin de pouvoir rendre compte de la complexité des processus à l'oeuvre et de la diversité de leurs conséquences »* (Cusin, 2008b).

Les différentes explications d'ordre économique et sociologiques mobilisées ne doivent donc pas faire oublier que l'étalement urbain est aussi l'objet d'une « production réglementaire » dans les territoires ruraux et périurbains. Or, si l'urbanisation dispersée reste encore largement la règle dans de nombreuses communes, *c'est en grande partie parce qu'elle est organisée comme telle par la réglementation que les élus choisissent d'adopter.*

Certes, les décisions publiques que sont les pratiques de planification sont largement la conséquence de ces arbitrages économiques et de ces attentes sociales favorables à une faible densité urbaine, voire à l'urbanisation émiettée. Cependant, on ne peut pas non plus réduire la réglementation adoptée localement à leur simple transcription mécanique. Les options réglementaires peuvent contribuer également à consolider ou à accentuer localement l'étalement urbain en fonction du choix que font les équipes municipales en faveur d'une trame urbaine déterminée. C'est pourquoi je souhaite retracer ici une série d'études que j'ai entreprises sur l'écriture de la réglementation d'urbanisme telle qu'on peut l'observer empiriquement dans un échantillon de communes dans deux grandes régions urbaines, l'Ile-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Je propose de réfléchir à l'usage des outils réglementaires, en m'intéressant, dans une perspective de sociologie du droit, à la manière dont la production locale des règles fabrique l'urbanisation et le mitage des espaces agricoles et naturels. Je m'appuierai sur les résultats de deux enquêtes réalisées récemment en région Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La première porte sur la réglementation des secteurs d'habitation dans les documents d'urbanisme. La seconde est centrée sur les problématiques spécifiques des zones agricoles, dans lesquelles usages résidentiels et productifs peuvent entrer en tension.

Dans cette perspective, il s'agit de s'intéresser, à propos de la trame urbaine en devenir, aux densités prescrites et non aux densités réelles, car le règlement fixe les règles pour l'avenir et ne décrit pas les densités existantes. Observer les pratiques locales, c'est aussi

prendre le droit au sérieux et le regarder comme un ensemble d'instruments flexibles dont l'usage fait l'objet de stratégies.

Ville périurbaine et pratiques règlementaires

Les pratiques de planification comme objet d'enquête

L'analyse des outils de planification comme élément de la décision publique doit éviter deux écueils : une lecture trop positiviste de la réglementation (les règlements sont tous les mêmes, ce sont des objets standardisés) ou au contraire trop relativiste (peu importe la règle édictée, elle est souvent ignorée dans les faits). Sur ce dernier point, il ne s'agit pas d'ignorer le point de vue « réaliste ». Les enquêtes de sociologie juridique sont là pour nous montrer que la transcription du règlement dans les autorisations individuelles et la réalisation concrète des constructions peuvent se traduire par de multiples illégalités, dont on sait qu'elles donnent lieu à une faible répression. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'existence de ces règles soient sans effet. Concernant le premier point (le point de vue positiviste), on rétorquera que les règlements des documents d'urbanisme sont certes des outils très cadrés, à l'architecture standardisée sous formes d'articles bien définis. Il n'en reste pas moins que des marges de manœuvre importantes subsistent à l'intérieur de ce cadre contraint. Les règles de gabarit sont par exemple généralement exprimées sous forme de planchers ou de plafonds et elles laissent parfois le choix entre plusieurs options. De plus, outre ces règles qui peuvent être exprimées de manière quantifiée, le règlement laisse aussi une place importante à des notions qualitatives dont l'interprétation est laissée à la jurisprudence.

C'est dans cette perspective qu'une étude empirique des outils de planification revêt un intérêt particulier, dans la mesure où celles-ci ne font pas l'objet d'enregistrement centralisé. Ouvrir cette boîte à outils règlementaire se justifie d'autant plus, qu'à côté du rôle structurant des schémas de cohérence territoriale, l'allocation des droits à construire s'organise de manière centrale au niveau des documents d'urbanisme communaux. C'est pourquoi il est nécessaire d'analyser les pratiques en matière de réglementation d'urbanisme en observant à la fois les choix effectués en matière de zonage et la manière dont sont conçus les règlements internes de ces derniers.

Une analyse des pratiques de planification communale constitue une entrée privilégiée pour identifier les problèmes de gouvernance que pose la coordination entre les niveaux de décision (Melot, 2009). D'une manière générale, les pratiques des communes en matière de planification restent mal connues. Ma recherche s'est donc orientée vers une analyse de la décision publique qui intègre tant les choix effectués en matière de zonage que la « boîte à outils règlementaire » des documents d'urbanisme. En effet, dans le cadre de la conception des outils de planification, la définition de zonages est un instrument clef par lequel les conseils municipaux appliquent leur stratégie d'aménagement. Cependant, le seul examen de l'affectation des sols ne permet pas

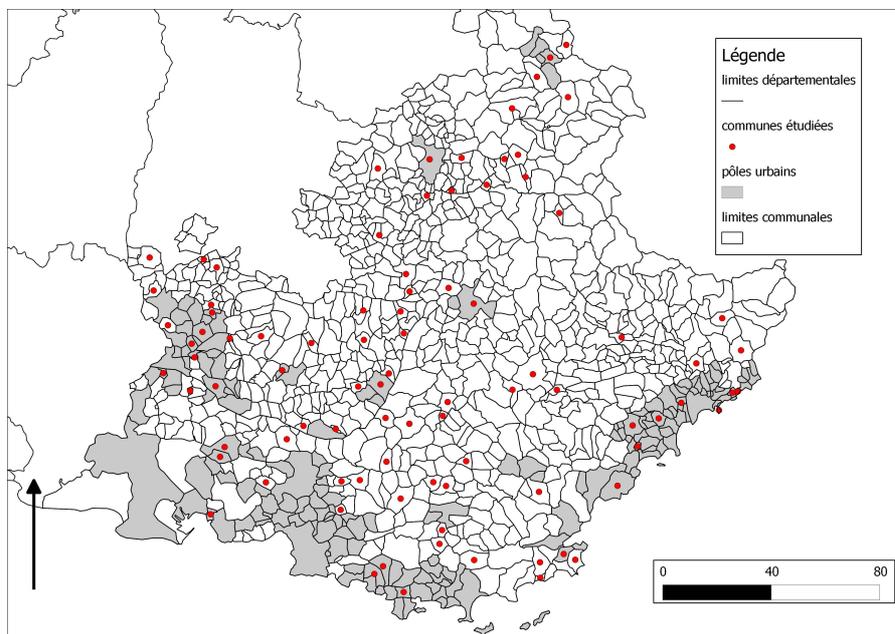
d'évaluer précisément la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal. Au-delà de la fonction générale des zonages et de leur affichage, de multiples outils règlementaires permettent d'introduire des marges de manœuvre par rapport à la vocation générale d'une zone (urbaine, agricole, naturelle ou à urbaniser) en édictant des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions. La manière dont un plan local d'urbanisme fixe les règles de densité, impose des superficies minimales ou définit les conditions d'assainissement a par exemple des conséquences aussi importantes sur l'étalement urbain, la ségrégation sociale et l'impact sur l'activité agricole, que la délimitation du périmètre ouvert à l'urbanisation.

Au travers de l'étude des outils de planification, je fais l'hypothèse qu'il est possible d'identifier les pratiques règlementaires par lesquelles s'exerce la pression sur les espaces agricoles et naturels : la consommation de foncier pour l'urbanisation, l'urbanisation disséminée au moyen de marges de manœuvre dans l'allocation de droits à construire ou encore par l'encouragement au maintien d'outils favorables à des trames urbaines peu denses.

Dans le système juridique français, c'est au niveau communal que la vocation précise des sols est décidée au niveau de la parcelle. Les conseils municipaux disposent d'une grande liberté pour définir des zonages détaillés au-delà des quatre grandes catégories énoncées par le Code de l'urbanisme (zone urbanisée [U], zone à urbaniser [AU], zone d'espaces naturels [N], zone agricole [A]) et pour choisir le contenu du règlement applicable à chacune des zones. Ainsi, différentes zones d'une même catégorie (zones urbanisées, par exemple) peuvent être délimitées en fonction de la vocation et de la réglementation particulière applicable. Ces zones peuvent être très différentes (lorsque les usages visés sont de nature hétérogène) ou ne se distinguer au contraire que par une disposition précise du règlement (l'adoption d'une règle de hauteur, par exemple).

Comme indiqué plus haut, je propose de revenir ici sur les résultats de recherches que j'ai choisi de mener dans deux régions correspondants aux deux premières aires urbaines françaises, Provence-Alpes-Côte d'azur¹ et l'Île-de-France. En région Provence, la recherche mise en œuvre a été le fruit de l'analyse d'un ensemble de 88 documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme) élaborés dans un panel de communes de la région durant la décennie 2000 (2000-2010). Au sein de cet échantillon, la réglementation des zones intégrant des espaces agricoles et naturels (à l'exclusion des zones urbaines) a été étudiée. Au total, une analyse statistique des prescriptions règlementaires a été menée sur un panel de 659 zones (zones naturelles, zones agricoles, zones d'urbanisation diffuse ou destinées à l'urbanisation future) (Carte 1).

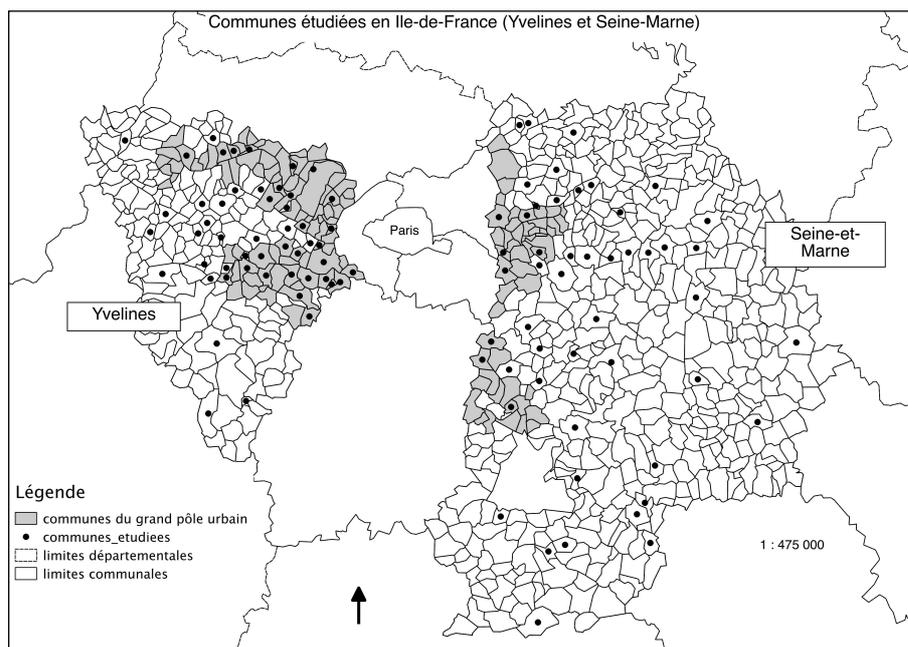
Carte 1. Echantillon des communes étudiées en région Provence-Alpes-Côte d'azur



¹ Désignée ci-après sous la dénomination simplifiée « Provence ».

En Ile-de-France, l'étude a été menée sur une centaine de plans locaux d'urbanisme issus des deux plus vastes départements franciliens (Yvelines et Seine-et-Marne). Dans chacun des deux départements, les 50 documents d'urbanisme élaborés ou révisés les plus récemment ont été étudiés (l'étude a été réalisée en 2013). Au total, j'ai constitué une base de données correspondant à l'ensemble des zones délimitées dans les plans locaux d'urbanisme étudiés, sur lesquelles une analyse quantitative des changements de zonage a été réalisée (Carte 2). Une étude approfondie a porté sur en particulier sur les règlements de 873 zones urbaines²

Carte 2. Echantillon des communes étudiées en région Ile-de-France.



Ajoutée à ces analyses quantitatives et qualitatives mises en œuvre sur ce panel de documents d'urbanisme, une série d'entretiens semi-directifs (16 en Provence et 17 en Ile-de-France) ont été réalisés auprès de différents acteurs en charge de la réglementation d'urbanisme au niveau local (élus, bureaux d'étude privés et architectes-conseils, services de l'État) dans les deux régions étudiées.

Outils de planification et dynamiques d'évolution

Les outils de planification locale dans les communes rurales et périurbaines font face à la fois à des enjeux classiques des démarches d'aménagement (problématique de l'étalement urbain, densification des zones urbanisées) et à des contraintes spécifiques aux espaces peu densément peuplés (pérennisation de l'activité agricole, héritage d'un habitat parfois diffus, absence de réseaux collectifs,...) (Bertrand et al., 2006). En milieu

² En Ile-de-France, la collecte et l'analyse des données a été réalisée avec le concours d'Isabelle Laplaige, et en Provence, avec le concours de Nadine Bonnin et Gautier Hakoua, étudiants en master du CNAM-ESGT. Claude Napoléone (INRA Ecodéveloppement) et Laurence Delattre (Université de Lille 1) ont contribué à la méthodologie d'analyse des données en Provence.

rural, les enjeux relatifs à la planification sont centrés sur la question clef du pouvoir communal et de sa redéfinition face au développement d'outils supra-communaux.

Dans les communes périurbaines, la maille urbaine est caractérisée par une grande diversité interne. À partir d'un noyau historique constitué du centre-bourg s'est généralement greffée l'urbanisation pavillonnaire. Les zonages d'urbanisme gardent généralement la trace de ces évolutions, distinguant un secteur central (marqué par des densités relativement élevées et de l'habitat collectif) et des secteurs urbains plus récents (où domine l'habitat individuel). Les rapports de présentation des plans d'urbanisme indiquant fréquemment la surface affectée aux différents secteurs urbains, on peut ainsi vérifier que les secteurs consacrés à l'urbanisation pavillonnaire occupent souvent l'essentiel de l'espace bâti communal. À la différence des communes urbaines de plus grande taille où le centre structure davantage la maille urbaine, l'hypertrophie des quartiers pavillonnaires par rapport au centre-bourg est un caractère saillant de la ville périurbaine. On peut également distinguer des parties plus périphériques de l'espace bâti, caractéristiques des franges urbaines, zones de transition au contact des espaces ouverts. Ce sont au niveau de ces territoires d'interstices que les changements dans le temps court sont révélés par le suivi comparatif de l'évolution des zonages. Alors que dans le noyau historique et les quartiers pavillonnaires les plus anciens les zonages ne changent pas d'un document à l'autre, les secteurs urbains périphériques sont marqués par une plus grande instabilité.

Dans les communes étudiées dans les deux régions, un premier enseignement de mes observations est que la consommation d'espaces agricoles et naturels ne se résume pas à un schéma linéaire dans lequel se succéderaient de manière logique les différentes phases de la programmation de l'urbanisation (classement d'espaces agricoles et naturels en zones à urbaniser). Deux types de trajectoire peuvent être identifiés, révélateurs d'une adaptation des zonages à la réalité de l'urbanisation. La première trajectoire est celle des zones urbaines qui évoluent en absorbant des secteurs agricoles et naturels limitrophes. La seconde concerne le changement de statut de secteurs agricoles ou naturels directement classés en zone urbaine, sans passer par l'étape intermédiaire habituelle de l'ouverture à l'urbanisation (classement en zone à urbaniser), pourtant destinée à préparer les terrains pour les constructions en les viabilisant et les équipant. Il s'agit sans doute d'espaces déjà partiellement bâtis, ne pouvant être qualifiés de secteurs à urbaniser pour des raisons juridiques (le Code de l'urbanisme définissant ces derniers comme des espaces vierges de construction). Les « bricolages » juridiques des zonages font écho à ces cheminements plus ou moins tortueux.

Dans les deux régions, la dynamique des zonages urbains montre ainsi qu'une part de la planification d'urbanisme *relève dans les faits davantage de la régularisation a posteriori des droits à construire que de la programmation raisonnée de l'urbanisation*. L'archétype

de l'urbanisation nouvelle, qu'incarne la grande opération d'aménagement diligentée suivant un phasage détaillé, ne correspond en effet que très peu au quotidien des communes périurbaines.

Les entretiens réalisés dans les deux départements étudiés en Ile-de-France soulignent que cette programmation flexible de l'urbanisation est source de conflits entre élus et représentants des services de l'État. Pour ces derniers, qui interviennent dans le cadre du suivi de l'élaboration des documents de planification, la multiplication de petites opérations d'aménagement, ciblées en fonction des opportunités, est la traduction d'un manque de vision stratégique de long terme, symbolisé par l'absence de fléchage précis des aménagements sur un calendrier déterminé. Cette flexibilité est perçue comme un vecteur d'étalement urbain, qu'il s'agisse tant des zones d'activité que de la programmation de nouveaux espaces résidentiels.

« Il y a une tendance des élus locaux à vouloir leur zone d'activités à eux, même s'il s'agit de petites opérations pas forcément très rentables. Cela aboutit à la multiplication de petits projets à l'échelle communale, pas toujours coordonnés avec les territoires environnants. C'est une tendance de fond face à laquelle les SCOT [*schéma de cohérence territoriale*] apparaissent parfois impuissants. » (*Responsable de l'unité planification, Direction des territoires Yvelines, Versailles, mai 2013*).

« Concernant la réalisation de nouveaux logements, le phasage de l'urbanisation, c'est souvent le point problématique. Il y a des communes qui constituent des réserves foncières pour se garder des marges de manœuvre, mais cela peut aboutir à lancer des extensions nouvelles en fonction d'opportunités, ou de pressions des propriétaires fonciers, alors que les zones à urbaniser existantes ne sont pas remplies. » (*Directeur adjoint, Direction des territoires Seine-et-Marne, Melun, avril 2013*).

Le discours des élus consiste à souligner à l'inverse la nécessité de conserver des marges de manœuvre, en évitant d'adosser la planification locale à une séquence en phases contraignantes. Dans l'exemple ci-dessous, un élu explique ainsi avoir ouvert une nouvelle zone à l'urbanisation en limite des espaces bâtis pour répondre à une opportunité proposée par un promoteur (projet de lotissement), malgré la présence à proximité du centre ancien d'espaces thésaurisés depuis longtemps pour l'urbanisation, mais plus difficiles à aménager dans la perspective de l'opération projetée.

« Nous, on avait des réserves foncières vers l'intérieur de la commune, on les avait classées. Quand est venu le projet de lotissement, un beau projet sur de l'intergénérationnel, c'était pas forcément adapté de le faire dans le bourg, on a alors programmé ça sur une nouvelle zone. En théorie, on a pu nous dire qu'on allait consommer du foncier, mais ce n'est pas parce que les terrains

sont là qu'on peut réaliser forcément le lotissement à cet endroit. » (*Maire de Chalmaison, Seine-et-Marne, juin 2013*).

D'autres élus mentionnent directement la nécessité de s'adapter aux comportements des résidents et des propriétaires. Il peut s'agir des comportements des ménages destinataires des logements construits (résidents « historiques » ou résidents que l'on veut attirer sur la commune) et de la nécessité de prendre en compte le coût de sortie des logements, généralement plus important lorsqu'il s'agit d'aménager des terrains ou de réhabiliter des constructions dans le noyau urbain des communes. Il peut s'agir aussi de la prise en compte des stratégies des propriétaires et notamment des comportements dits de « rétention », très fréquents dans le périurbain. Les opérations projetées peuvent en effet se heurter à des attitudes spéculatives (refus de vendre dans l'attente d'une augmentation espérée des valeurs foncières), qui obligent à décaler dans le temps ou l'espace un aménagement prévu par la commune. Ce comportement d'évitement négocié de la part des élus est d'autant plus fréquent que, dans les communes périurbaines de taille réduite, le recours à des instruments coercitifs (préemption, expropriation) est politiquement beaucoup plus risqué que dans les agglomérations des pôles urbains.

« On essaie de s'arranger comme on peut pour utiliser les terrains déjà disponibles, mais à un moment on rentre dans le dur. D'abord parce qu'habiter dans le bourg, les gens ne courent pas forcément après. Pour les personnes âgées, les logements sont parfois surdimensionnés et pour les jeunes ménages, ça coûte cher à aménager, car les logements sont vieux, c'est un budget qu'ils n'ont pas forcément, ils vont préférer faire construire un peu plus loin, là où ils ont de l'espace. » (*Maire de Villiers-sous-Grez, Seine-et-Marne, juin 2013*).

« La DDT [direction départementale des territoires] nous incite à aller chercher les terrains au centre et c'est vrai qu'on a pas tant que ça d'espace, avec les zones de bruit qui limitent les extensions de quartier et la proximité de Roissy, ce n'est pas habitable partout. Alors on va essayer d'utiliser le plus possible les terrains dans les bourgs, mais, après, le foncier qui est dans les cœurs de village, il n'est pas forcément disponible quand on en a besoin. Les dents creuses [terrains non bâtis enclavés au cœur d'espaces bâtis], ça peut être un propriétaire qui a un projet et veut attendre un peu, le temps que ça murisse et que les prix soient plus favorables. Et si la personne a son terrain en zone urbanisée, de toute façon elle sait qu'elle pourra en faire quelque chose, car il y a tout ce qu'il faut à proximité, c'est déjà équipé. Du coup, ça reporte plutôt les constructions en lisière, là où on n'a pas à gérer ces contraintes. » (*Maire de Saint-Mard, Seine-et-Marne, mai 2013*).

L'analyse des zones à urbaniser offre donc l'image de communes périurbaines qui thésaurisent des réserves foncières réduites, mobilisent au coup par coup d'autres

terrains urbanisables en fonction d'opportunités et s'affranchissent des calendriers qu'elles ont elles-mêmes fixés. Cette flexibilité des pratiques de planification est notamment le reflet général de l'émiettement communal français qui place les élus dans une relation de proximité subie avec les propriétaires fonciers. Dans le discours des élus de petites communes que j'ai pu rencontrer, cette proximité est ambivalente : elle est à la fois *revendiquée* (figure de l' élu à l'écoute des demandes de ses habitants) et *subie* (elle est source de pressions répétées qui peuvent paralyser l'action). Cette caractéristique générale du modèle français de planification s'exprime avec une acuité particulière dans les communes périurbaines. La proximité des pôles urbains contribue à renforcer les anticipations spéculatives des propriétaires et à généraliser des divergences de temporalités entre le calendrier du projet communal, d'une part, et la multiplicité des agendas individuels, d'autre part.

Si les zones agricoles apparaissent convoitées pour des projets de construction, ce n'est pas toujours suivant le scénario attendu. Le passage d'une zone agricole en zone à urbaniser correspond le plus souvent à la construction d'ensembles de logements sous la forme d'un nouveau quartier. Mais la forte mutabilité des zones agricoles s'explique également par une autre forme d'urbanisation plus dispersée, qui correspond à proprement parler à la notion de mitage (une artificialisation à la fois ponctuelle, régulière et discontinue d'espaces non bâtis). En Provence, entre deux versions du document d'urbanisme communal, près d'un quart des zones agricoles (23 %) sont requalifiées en zones naturelles. Ce phénomène traduit le recours à la technique dite du « pastillage » consistant à instaurer des micro-zonages naturels (parfois mono-parcellaires, voire infra-parcellaires) au sein des zones agricoles, de manière à satisfaire des demandes de droits à construire plus ponctuelles, mais néanmoins importantes lorsqu'elles sont cumulées. C'est donc parce que les zones naturelles offrent paradoxalement plus de flexibilité pour la construction que les zones agricoles sont ainsi fréquemment requalifiées dans ce sens. En effet, pour éviter la prolifération de bâtiments d'habitation, la législation limite les possibilités de permis de construire à des fins résidentielles dans les zones agricoles. Mais pour contourner ces contraintes, il est fréquent que les municipalités accordent des dérogations, sous la forme de micro-zones naturelles dotées de droits à construire au sein de ces zones agricoles. Je reviendrai de manière plus précise sur cette question dans le chapitre consacré aux droits à bâtir en zone agricole.

De nombreuses zones naturelles mitées peuvent être identifiées en se fondant sur la manière dont elles sont désignées dans les plans locaux d'urbanisme. A titre d'illustrations, on peut citer quelques exemples dans les Alpes-de-Haute-Provence (« hameaux, groupes de constructions traditionnelles » à Limans ; « zone naturelle équipée réservée pour l'aménagement d'un hôtel » à Barcelonnette ; « constructions qui ne sont plus liées à l'usage agricole » à Manosque), dans le Var (« terrains d'urbanisation diffuse existante » à Gassin ; « zones naturelles pouvant accueillir de nouvelles

constructions » à La Môle) ou encore dans les Hautes-Alpes (« secteurs d’habitations isolées » à Orres). Comme le montrent les extraits de plans de zonage, ces zones recouvrent des réalités variables (Figure 1). Il peut s’agir de petites pastilles isolées au sein de zones agricoles ou naturelles strictement inconstructibles. D’autres, à l’inverse, s’étendent beaucoup plus largement et peuvent être plus systématiquement autorisées.

Figure 1. Trois extraits de plans de zonage illustrant la problématique des « pastilles » constructibles en zones naturelles : de gauche à droite, commune de Buisson (84), Entraigues-sur-la-Sorgue (84), Grasse (06)



Dans les communes périurbaines les moins densément peuplées, les zones de transition entre front bâti et espaces ouverts, loin de se limiter à de simples franges urbaines, peuvent recouvrir des surfaces plus importantes où l’habitat est dispersé. Sur le plan juridique, les anciens plans d’occupation des sols (encore en vigueur jusqu’en 2016) pouvaient délimiter des « zones d’habitat diffus » (dites zones NB), au sein desquelles une urbanisation discontinue était admise, sous réserve que les réseaux et équipements ne soient pas renforcés. Ce dispositif, initialement destiné à canaliser le mitage dans des espaces bien délimités, a par la suite été largement détourné de son objectif initial, favorisant la poursuite du mitage. L’observation de l’échantillon montre qu’une part importante d’entre elles sont reclassées dans des zones naturelles dans les plans locaux d’urbanisme récents. Par ailleurs, les résultats portant sur la décennie 2000 en Provence montrent qu’une minorité non négligeable de zones d’habitat diffus restent inchangées et conserve le même statut entre deux révisions. Les communes concernées ont fait le choix de réviser partiellement leur document d’urbanisme en conservant le cadre flexible du plan d’occupation des sols. Certaines ont ainsi retardé le plus possible une révision générale de leur document, qui les aurait contraint à adopter le nouveau régime des plans locaux d’urbanisme, lequel interdit le zonage en habitat diffus.

Cette situation explique en partie la présence paradoxale de zones naturelles largement mitées dans l’échantillon de communes, alors que la vocation générale de celles-ci, aux termes de la loi, est d’être préservées de l’urbanisation. Souvent héritées des zones d’habitat diffus, elles bénéficient parfois de droits à construire substantiels, en

particulier pour ce qui concerne la possibilité d'extension du bâti existant. Les secteurs bâtis en zone naturelle sont à la fois peu étendus et fréquents : deux caractéristiques qui, combinées, illustrent assez bien la notion « d'émiettement urbain ». Par rapport à l'idée d'étalement, l'émiettement rend compte d'un phénomène plus qualitatif que quantitatif, à savoir le caractère discontinu ou linéaire de l'urbanisation (Castel, 2007). Dans les communes de la couronne du pôle urbain parisien, où l'agriculture est encore très active, cet habitat dispersé ne contribue certes que faiblement à l'artificialisation sur le plan quantitatif (Charmes, 2013). Mais il contribue qualitativement à l'emprise de la ville sur les terres agricoles et peut être source de perturbations importantes pour les exploitants (Germain and Thareau, 2010) ainsi que de conflits répétés entre résidents et agriculteurs sur des questions aussi diverses que les circulations d'engins ou les nuisances sonores.

Dans tous les cas de figure, la gestion de cet héritage des anciennes zones d'habitat diffus est compliquée pour les municipalités et les reclassements opérés présentent des inconvénients. Les rezonages en secteurs urbains créent des espaces urbanisés peu denses, où les permis de construire sont possibles alors que les réseaux sont souvent insuffisants. Ils sont donc sources de difficultés financières potentielles pour les communes. Les reclassements en secteurs à urbaniser posent des difficultés juridiques, dans la mesure où ces derniers doivent, aux termes du Code de l'urbanisme, correspondre à des espaces globalement vierges de construction. Enfin, la requalification des zones d'habitat diffus en zone naturelle est un vecteur de mitage important. C'est ce que montre le recours très large aux zonages d'habitat diffus dans des territoires soumis à une forte pression résidentielle, comme l'ont mis en évidence les recherches menées dans l'arrière-pays varois dans les années quatre-vingt dix (Daligaux, 1996).

En définitive, le tableau que dessine cette analyse des pratiques locales en matière de zonage montre la complexité de l'étalement périurbain. D'un côté, les ensembles continus que constituent les secteurs pavillonnaires occupent l'essentiel de l'espace bâti. De l'autre, l'urbanisation discontinue prend aussi bien la forme de *franges* aux abords des fronts urbains que de *secteurs plus vastes* où la dispersion des constructions continue à *être juridiquement organisée sous la forme de compromis règlementaires* ciblés, en dépit de la disparition des zonages dédiés à l'habitat diffus. C'est la prise en compte de ces compromis règlementaires qui m'amène à traiter spécifiquement de l'écriture de la règle, en allant au-delà des zonages pour tenter de comprendre les usages de la réglementation d'urbanisme.

La décision locale concernant les droits à construire

Les recherches sur les processus d'urbanisation dans les espaces périurbains font souvent l'hypothèse que les élus privilégient un habitat peu dense : différents éléments d'explication étant fournis à l'appui de ce constat, comme le souci de réduire le risque

économique des opérations, la volonté de favoriser des prix de sortie abordables ou encore de maintenir l'homogénéité sociale de la commune (Castel, 2007; Charmes, 2009). Une analyse statistique des règles édictées localement fournit, dans une certaine mesure, un test empirique de cette hypothèse, plaçant au cœur du débat le rôle joué par le droit pour orienter le développement de la ville périurbaine vers une trame urbaine déterminée.

Dans le cadre de mes recherches menées en Ile-de-France, j'ai entrepris une étude spécifique sur les zones urbaines dédiées partiellement ou en totalité à l'habitat. Elles sont désignées par les plans locaux d'urbanisme comme répondant aux vocations d'habitat individuel, d'habitat mixte (individuel et collectif), ou de mixité fonctionnelle (habitat et activités commerciales). Les zones explicitement dédiées à l'habitat collectif, par nature davantage orientées vers une logique de densité, ont été exclues de l'analyse. Au total, ces zones urbaines dédiées à l'habitat représentent environ un tiers (soit 546) du nombre total de zones recensées dans les communes étudiées.

J'ai focalisé mon analyse des zones urbaines de ces communes franciliennes en m'intéressant à cinq types de règles (correspondant à des articles des règlements internes aux zones) applicables dans les plans locaux d'urbanisme étudiés : le coefficient d'occupation des sols (COS), le coefficient d'emprise au sol, la hauteur des constructions, la distance aux limites parcellaires et la superficie minimale des terrains constructibles³. Pour chacune de ces règles, j'ai retenu des critères en fonction desquels on peut considérer que la forme urbaine visée est peu dense. Concernant les coefficients d'occupation des sols, les coefficients d'emprise et la hauteur des constructions, il s'agit de seuils quantifiés (un COS inférieur à 0,6 ; un coefficient d'emprise au sol inférieur à 0,5 ; une hauteur inférieure à 12 mètres). Pour ce qui est des distances aux limites parcellaires et des superficies minimales, j'ai simplement retenu comme indicateur de faible densité le fait que ces outils sont règlementés de manière contraignante (distance minimale et superficie minimale imposées) et non de manière optionnelle⁴.

En Provence, mes recherches étaient ciblées sur les zones du territoire communal dont la vocation dominante est celle d'espaces non bâtis. J'ai ainsi étudié les règles adoptées dans les zones naturelles (auxquelles j'ai adjoint les zones d'urbanisation diffuse, qui sont souvent des espaces naturels faiblement bâtis), ainsi que les zones d'urbanisation future, qui sont des espaces vierges de construction et destinés à l'extension urbaine⁵. Dans les zones à urbaniser, j'ai considéré que la réglementation adoptée localement

³ Il s'agit des règles en vigueur à la date d'élaboration ou de révision des documents étudiés, la loi ALUR ayant depuis supprimé les COS et les superficies minimales.

⁴ Pour retenir les critères mentionnés, je me suis appuyé sur l'étude d'A. Darley et A. Touati (2013) sur la densification des zones pavillonnaires. Les auteurs se sont en effet livrés à l'exercice consistant à définir des seuils correspondant à une logique « protectionniste » de conservation d'une forme urbaine peu dense.

⁵ Je n'ai pas intégré à cette étude le cas des zones agricoles, qui fait l'objet de développements spécifiques à partir du cas francilien dans le chapitre suivant.

favorise une urbanisation disséminée lorsque le règlement impose des conditions qui limitent le regroupement des constructions et leur densification en fabriquant une trame urbaine horizontale et très étalée (hauteurs des bâtiments strictement limitée, coefficient d'occupation des sols très faible).

Dans les zones naturelles et d'urbanisation diffuse, je fais en parallèle l'hypothèse d'un risque potentiel de mitage lorsque les droits à construire sont peu contraints (autorisation d'étendre les constructions existantes dans des proportions importantes, faculté de convertir un bâtiment agricole en bâtiment d'habitation sans conditions particulières). Enfin, j'ai retenu des règles qui favorisent une urbanisation dispersée quelle que soit la zone concernée (distances imposées entre les habitations et les limites des parcelles, tailles minimales de parcelles obligatoires pour obtenir un permis de construire, autorisation de construire des bâtiments isolés sans accès aux réseaux collectifs d'assainissement ou d'eau potable)⁶.

Suivant les cas, les règles qui favorisent l'étalement urbain peuvent accorder des droits à construire de manière généreuse ou à l'inverse restrictive. Dans les zones d'urbanisation future, la volonté des élus de conserver une ambiance pavillonnaire ou villageoise peut les amener à rendre constructibles de nombreuses parcelles, tout en restreignant les possibilités de construction sur chacune d'entre elles (en limitant les hauteurs et les surfaces de plancher, par exemple). A l'inverse dans les zones à constructibilité limitées (zones naturelles, zones d'urbanisation diffuse), l'étalement urbain et le mitage est généralement synonyme d'un assouplissement des contraintes.

Sur l'ensemble des zones étudiées en Provence, il apparaît que les règles synonymes d'étalement urbain sont souvent mobilisées dans les règlements d'urbanisme, mais les résultats sont contrastés suivant les règles concernées. Dans les zones d'urbanisation future, le coefficient d'occupation des sols est largement utilisé (dans 35 % des zones de cette catégorie), devant d'autres outils juridiques comme les règles de recul ou les tailles minimales de parcelles⁷. Facilement identifié par les propriétaires, le COS est une règle qui a longtemps conservé une valeur de « signal politique », comme l'explique un agent du service urbanisme d'une commune.

« Depuis des années, le COS n'est plus obligatoire dans les règlements d'urbanisme. C'est une simple faculté et nous n'encourageons pas les communes à l'utiliser, car cela peut bloquer des projets de constructions plus denses. En plus, c'est un instrument assez grossier, qui n'est pas très adapté à

⁶ Il s'agit des règles en vigueur à la date d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme étudiés, la législation ayant par la suite supprimé les coefficients d'occupation des sols et les superficies minimales. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Loi ALUR ».

⁷ Les pourcentages sont calculés par rapport à l'ensemble des zones dans lesquelles l'information sur la règle applicable est disponible, qu'il s'agisse d'une information chiffrée (un coefficient d'occupation des sols de 0,5 par exemple) ou d'une information qualitative (la mention que le coefficient d'occupation des sols est inexistant ou a été supprimé, par exemple).

une orientation fine des projets sur le plan de l'urbanisme. Mais voilà, malgré tout, les élus ont du mal à renoncer à l'utiliser, pour plusieurs raisons. D'abord, c'est un outil très prisé par les propriétaires, car il leur permet d'avoir une idée de la valeur de leur terrain. Ensuite, c'est un signal pour la population, car fixer un COS, c'est proclamer qu'on ne va pas densifier et conserver l'ambiance pavillonnaire. Et c'est quelque chose qui peut avoir un certain écho auprès des habitants.» (*Directeur du Service urbanisme, commune de Digne-les-Bains, mars 2014*).

Enfin, sur l'ensemble des zones étudiées en Provence, deux résultats méritent d'être soulignés. En premier lieu, même s'il ne s'agit pas des règles les plus fréquemment édictées, imposer des tailles minimales de parcelles est une pratique qui a perduré durant la période étudiée. Par ailleurs, la facilité avec laquelle les communes autorisent (dans la majorité des secteurs, toutes zones confondues) les constructions isolées en l'absence d'infrastructures (en particulier, les réseaux d'adduction d'eau) est un autre facteur facilitant l'urbanisation dispersée.

D'une manière similaire, en Ile-de-France, sur l'ensemble des zones urbaines étudiées, les règles correspondant à une densité « faible » sont aussi fréquemment utilisées dans les règlements internes, et là encore, tous les outils règlementaires ne sont pas utilisés avec la même régularité. Des COS et des coefficients d'emprise faibles sont imposés dans plus de 40 % des zones. Des règles de hauteur permettant de maintenir une forme pavillonnaire sont quant à elles prescrites dans 60 % des zones. Les distances aux limites parcellaires (constructions bâties en retrait) apparaissent moins utilisées (un quart des zones étudiées). Enfin, bien que moins fréquent, le recours à des superficies minimales restait encore imposé dans 15 % des zones à la date de l'étude, une proportion souvent largement sous-estimée par les acteurs de l'aménagement rencontrés durant l'enquête.

Par conséquent, l'observation des pratiques règlementaires tend à montrer que le recours à des règles contraignant un habitat peu dense semble répandu localement. Certaines prescriptions font en outre l'objet d'un usage préférentiel. Les règles facilement identifiables par leur formulation synthétique (hauteurs, coefficients comme les COS et les emprises), lesquelles constituent également un référent clair pour les propriétaires résidents, sont privilégiées au détriment de règles morphologiques plus complexes (règles de retrait).

Une analyse des composantes multiples appliquée à l'échantillon des zones urbaines étudiées (546 zones) permet d'étudier plus finement les interactions entre les règles édictées d'une part, et le lien entre réglementation et profil des communes, d'autre part (Figure 2). Le premier axe factoriel en abscisse (qui représente 43 % de la variance) montre clairement une logique d'ensemble dans le recours à des règles limitant la densité de manière contraignante. Les indicateurs de faible densité retenus et exposés

plus haut se trouvent tous dans la partie droite de l'axe factoriel. Les règles relatives aux superficies minimales se situent cependant dans une position spécifique, car elles semblent faire davantage l'objet d'un usage isolé, au vu du deuxième axe factoriel en ordonnée (qui représente 17 % de la variance). Par le biais de cette réglementation, il est probable que les élus adressent un signal politique particulier aux propriétaires en place, garantissant l'homogénéité sociale de la commune.

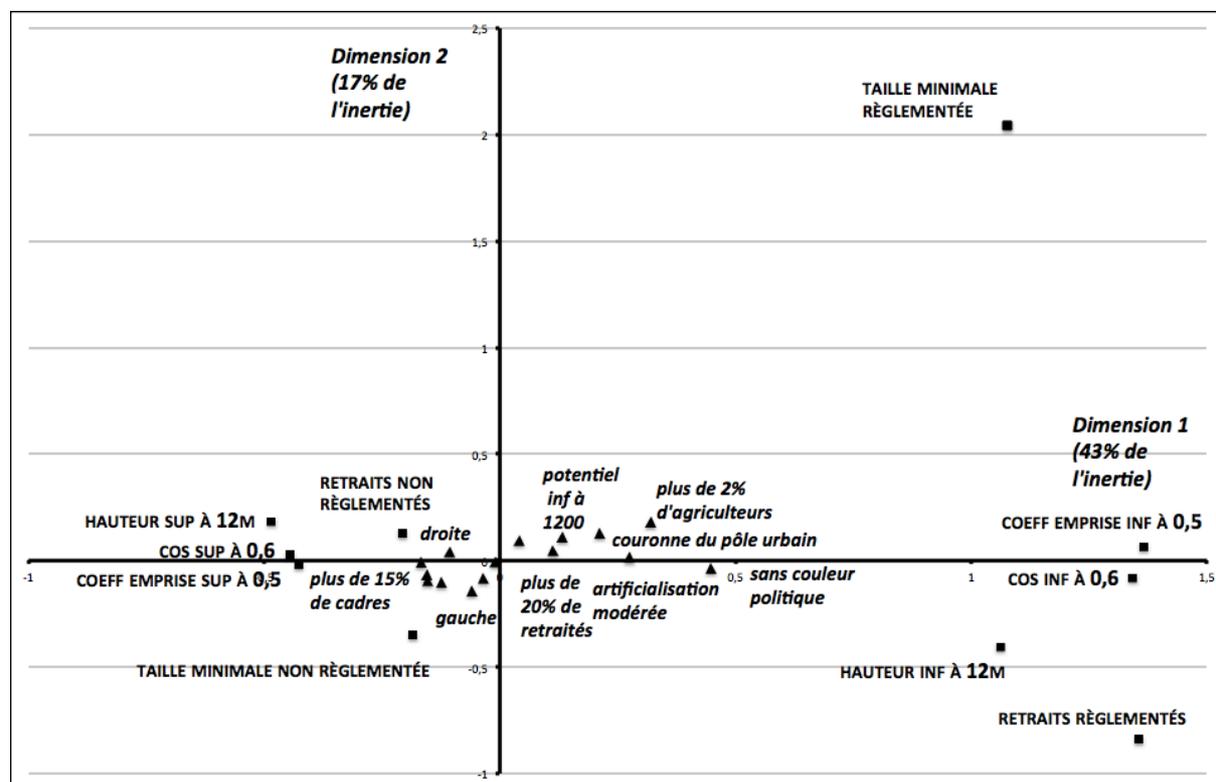
La préférence pour la faible densité semble également être liée à un certain profil communal, tant au niveau de sa trajectoire d'urbanisation que des caractéristiques sociodémographiques, comme le montre l'analyse des variables supplémentaires retenues (positionnées en italique sur la Figure). Ce sont avant tout des communes situées aux franges de l'agglomération (couronne du pôle urbain) qui sont le plus associées aux indicateurs de faible densité. Il s'agit généralement de communes de petite taille, où l'agriculture est encore présente (plus de 2 % d'agriculteurs) et dont les espaces urbains ne se sont que faiblement étendus durant les trente dernières années (artificialisation modérée). Elles sont caractérisées par une proportion importante de retraités dans la population (plus de 20 %) et des ressources financières inférieures à la médiane de l'échantillon (potentiel financier par habitant inférieur à 1 200 euros)⁸. Les maires de ces communes sont peu polarisés sur le plan partisan⁹. À l'inverse, la présence de cadres semble relativement indifférente à la réglementation adoptée, de même que le positionnement partisan des listes municipales¹⁰. Dans le périurbain, la réglementation « protectionniste » apparaît donc avant tout comme le fait de petites communes périphériques vieillissantes, peu productrices de ressources et qui ont, dans le passé, contrôlé leur extension urbaine. Elles traduisent sans doute la volonté politique locale de maintenir une identité urbaine « villageoise » dans des territoires où les clivages partisans sont peu affirmés et qui conservent encore les traces de la ruralité.

⁸ Le potentiel financier est un indicateur de la richesse de la commune qui permet de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité (bases d'imposition et dotations publiques). Sur l'échantillon étudié, la médiane du potentiel financier par habitant est de 1 200 euros. *Source* : Direction générale des collectivités locales. Sur l'échantillon étudié, la médiane du potentiel financier par habitant est de 1 200 euros.

⁹ *Source* : Résultats des élections municipales de 2014, ministère de l'Intérieur. Les préfetures attribuent aux listes une couleur politique en fonction d'informations collectées localement (déclarations des candidats, informations parues dans la presse). Lorsque l'orientation politique des élus n'est pas connue (liste classée « divers », commune de moins de 1 000 habitants sans scrutin de liste), nous avons considéré le maire comme étant « sans couleur politique ».

¹⁰ Les données sociodémographiques sont celles produites l'INSEE (recensement). Les données sur l'artificialisation ont été mises à ma disposition par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU-IDF). La notion d'artificialisation forte renvoie à une consommation de terres agricoles supérieure à 10 % sur la période 1982-2012 (artificialisation modérée dans le cas inverse).

Figure 2. Analyse des règles d'urbanisme édictées et profil des communes étudiées en Ile-de-France. Source : IAU, INSEE et données de l'auteur. Note : Analyse des composantes multiples réalisée sur 546 zones urbaines dédiées à l'habitat.



L'observation des pratiques réglementaires tend donc à mettre en évidence la fréquence importante de réglementations contraignantes favorisant une faible densité du bâti. À cet égard, les communes étudiées, situées en périphérie du pôle urbain parisien ou dans sa couronne, se distinguent des communes situées au cœur de ce pôle. Dans ces communes, que l'on pourrait qualifier de « proche banlieue », ce sont à l'inverse des pratiques de densification qui ont pu être observées ponctuellement dans les règlements, la proximité de Paris créant des valeurs foncières telles qu'elles incitent à l'augmentation des droits à construire, y compris dans les communes populaires (Darley and Touati, 2013). Dans les communes de l'échantillon, que l'on pourrait qualifier de « périurbain éloigné », les élus rencontrés revendiquent à l'inverse un projet défavorable à la densification.

« Les ménages qui viennent s'installer travaillent à Paris ou en périphérie et sont attachés à l'identité du bâti communal. Bien sûr, on peut envisager des opérations de construction plus importantes ici ou là, mais globalement on veut rester dans l'ambiance du village. » (Maire de Montmachoux, Seine-et-Marne, juillet 2013).

« Les résidents d'ici aspirent à un environnement urbain aéré, on souhaite se démarquer des fortes densités dans les communes plus proches de Paris, là où on travaille le jour ou celles qui nous environnent et que les gens ont parfois quittées pour venir ici. Pour l'extension du nouveau quartier, le règlement limite la hauteur des constructions, car on veut garder une cohérence d'ensemble avec le cœur de la commune. C'est en gros ce que souhaite la population » (*Maire de Compans, Seine-et-Marne, octobre 2013*).

Comme le montrent les résultats de l'étude, l'écriture de la réglementation favorable au maintien des formes urbaines repose en outre non pas sur un seul instrument, mais sur l'agencement de différents outils juridiques mobilisés de manière variable. Le cas des dispositions limitant les « superficies minimales » de parcelles constructibles illustre bien la complémentarité de la boîte à outils réglementaire. Les vicissitudes de cet outil juridique montrent les hésitations législatives sur la question de la densité. Supprimé par la loi Solidarité et renouvellement urbain en 2000, puis réintroduit par la loi Urbanisme et habitat en 2003, il est à nouveau supprimé en 2013 par la loi sur l'Accès au logement et l'urbanisme rénové, en raison des critiques adressées concernant cet instrument, considéré comme une source de ségrégation sociale.

En effet, l'édiction de superficies minimales importantes peut avoir des effets sur la capacité d'acquisition des ménages et constituer ainsi un vecteur de sélection sociale. Les motivations juridiques apparentes peuvent ainsi dissimuler une volonté d'entre-soi, occultée par des considérations relatives à la protection du paysage et à la préservation d'une trame villageoise traditionnelle. En matière d'urbanisme, la grande souplesse offerte par la loi quant aux modalités de justification des choix publics met ainsi en évidence les marges de manœuvre importantes dont disposent les exécutifs locaux pour mener à bien leur projet de planification, y compris lorsque les conséquences en matière de ségrégation et d'étalement urbain sont sujettes à controverses.

Le recours à l'édiction de superficies minimales n'est possible que si elle est justifiée, aux termes du Code de l'urbanisme, par trois types de motifs : l'absence de réseaux d'assainissement, l'impact paysager et le maintien d'une urbanisation traditionnelle. Le premier motif concerne au premier chef les zones naturelles ou d'urbanisation future ayant hérité des anciens secteurs en habitat diffus des plans d'occupation des sols. Les deux autres motifs, par leur caractère peu contraignant et leur grande généralité, laissent des marges de manœuvre importantes pour les communes qui souhaitent recourir à ce type de prescription, alors même que les contraintes techniques liées à l'assainissement ne l'imposent pas : c'est le type de stratégies mentionné ci-dessous par un agent des services de l'Etat du Vaucluse (région Provence) en charge du suivi des documents d'urbanisme.

« Pour imposer des tailles minimales de terrains, les communes doivent le justifier, notamment par des contraintes techniques d'assainissement. Cela

peut se comprendre lorsque la commune a connu dans le passé des zones d'habitat diffus qui ne sont plus permises aujourd'hui par la loi. C'est vrai que dans ces situations, créer des réseaux pour l'eau, pour l'assainissement, c'est un coût important pour un résultat limité en termes de densité. Mais dans les autres cas, lorsqu'il s'agit d'une urbanisation nouvelle sur des espaces vierges, c'est plus problématique. Il y a des élus pour qui trouver une justification dans la référence à l'urbanisation traditionnelle, cela a tendance à devenir un alibi pour développer une urbanisation incontrôlée, ça les dispense de réfléchir à la densité. Les projets sont d'emblée conçus avec des terrains de 2000 m². C'est une source de désaccord de notre côté. » (*Agent du service Planification, Direction départementale des territoires du Vaucluse, juin 2014*).

Dans les documents d'urbanisme, les superficies minimales importantes (supérieures à 1000 mètres carrés) sont ainsi fréquemment justifiées par des motifs d'ordre très généraux. En Provence, on peut citer le cas de communes se référant soit à des impératifs paysagers (« préserver une trame pavillonnaire pour éviter un impact visuel trop important », Puget-Theniers, Alpes-Maritimes), soit à la conservation de l'urbanisation traditionnelle du secteur (« préserver un aspect général de parc habité », Ramatuelle, Var) ; « garder les caractéristiques des secteurs en question, à savoir un bâti résidentiel noyé dans la végétation », Saint-Raphaël, Var).

Dans les entretiens réalisés auprès de bureaux d'étude et architectes-conseils en Ile-de-France, il ressort cependant que, si son usage à des fins de ségrégation est bien identifié, sa suppression peut être aisément compensée par l'agencement d'autres règles d'urbanisme.

« L'article 5 [article réglementant les tailles minimales de parcelles constructibles], c'est normalement pour préserver l'existant, un environnement particulier. Après, il y a des cas où l'article 5 n'est plus vraiment un outil de préservation, mais une manière de développer l'urbanisation. C'est assez spécifique aux communes aisées, dans lesquelles ça crée un "ticket d'entrée" qui forcément va laisser certaines personnes à la porte. » (*Responsable du bureau d'études « Espace-Ville », Viroflay, avril 2013*).

« Globalement, si on veut vraiment faire perdurer le schéma de la 'maison au milieu de la parcelle', il y a beaucoup d'instruments pour le faire. La suppression isolée d'un article ou deux du règlement, ça ne change pas forcément les choses, car le règlement, c'est un ensemble. Par exemple, on peut très bien combiner plusieurs articles, comme celui sur les espaces enherbés et celui sur les retraits, pour obtenir des effets comparables aux tailles minimales de parcelles. Les communes peuvent ainsi continuer à imposer que l'on construise sur des grands terrains, ce qui implique d'avoir le

patrimoine nécessaire pour construire.» (*Architecte-conseil au Conseil en architecture, urbanisme et environnement de Seine-et-Marne, Paris, juillet 2013*).

La richesse des outils juridiques (gabarit des constructions, morphologie des parcelles) à disposition des élus leur permet ainsi de jouer sur toute la gamme des règles légalement admises pour orienter le maillage urbain dans un sens déterminé. À cet égard, *les pratiques observées révèlent la parfaite appropriation par les élus, secondés par l'ingénierie des bureaux d'études, des marges de manœuvre offertes par le droit.*

Formuler des objectifs et justifier des choix : motivations implicites et explicites

Dans le cadre du rapport de présentation du document d'urbanisme, les conseils municipaux sont tenus par le Code de l'urbanisme de justifier les choix réalisés en matière de réglementation d'urbanisme (définition des zonages et des règles applicables retenues). Cette obligation de motivation conserve un certain caractère de généralité (les différents zonages et règles d'urbanisme n'ayant pas été justifiés individuellement) et elle est de fait remplie avec un zèle très variable suivant les documents d'urbanisme. Elle n'est cependant pas de pure forme, un choix mal motivé en matière de zonage étant une source de fragilité juridique, en particulier dans la perspective d'un recours contentieux. Par conséquent, les justifications adoptées par les communes constituent un objet d'étude en soi sur lequel il est intéressant de s'attarder.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'attribution de droits à construire dans les zones naturelles donne lieu à la création de zonages spécifiques qui délimitent des secteurs constructibles plus ou moins étendus à côté ou au sein de zones strictement inconstructibles. Bien souvent, c'est l'argument du déclin de l'usage agricole qui est mis en avant pour justifier la conversion de secteurs bâtis initialement pour les besoins de l'agriculture en secteurs résidentiels. Il s'agit dans ce cas soit de souligner que les bâtiments ont de fait perdu leur usage agricole (« disparition de la vocation agricole, en raison du caractère habité du secteur », Thouard, Alpes-de-Haute-Provence ; « constructions anciennes, intéressantes par leur qualité architecturale et sans perspectives de réutilisation agricole », Sigoyer, Hautes-Alpes) ou d'insister plus radicalement sur le recul de l'activité agricole elle-même (« zone qui connaît une dépression dans la production (...), la pérennité de l'agriculture n'y est plus évidente », Entraigues-sur-la-Sorgue, Vaucluse).

Enfin, la justification de secteurs bâtis en zone naturelle s'appuie fréquemment sur le constat d'une urbanisation de fait, qu'il s'agit seulement d'encadrer et de canaliser afin d'en limiter l'impact paysager (« développement mesuré du site touristique sous contrainte paysagère et environnementale, dans la massif collinaire de la Crau », Salon-de-Provence, Bouches-du-Rhône).

Les résultats statistiques de mon étude tendent à montrer en définitive que, très souvent, c'est le soutien en faveur d'une faible densité de la trame urbaine qui s'impose localement en tant que choix politique d'urbanisme, comme l'illustrent les propos tenus par un maire de Seine-et-Marne (Ile-de-France).

« Il faut bien voir qu'on doit cadrer un peu les choses, sinon les gens ont vite la tentation de construire un peu n'importe comment. On n'a pas envie d'avoir des constructions dans tous les sens, dans les fonds de jardin par exemple. Alors, forcément, si on veut garder un peu l'ambiance du village, on doit mettre des limites, car les bouts de terrain, on trouve toujours le moyen d'en faire quelque chose. Il y a toujours quelqu'un qui va avoir une idée, un projet, mais il faut quand même avoir une cohérence, car en même temps, c'est la qualité de vie qui est en jeu. » (*Maire de Montmachoux, Seine-et-Marne, juillet 2013*).

Si le choix politique de limiter la densité est traduit dans de nombreux plans d'urbanisme de l'échantillon, il n'est en rien consensuel et suscite de fortes résistances dans la mesure où le protectionnisme urbain a pour contrepartie de restreindre les potentialités de construction, comme le soulignent à nouveau les rapports des commissaires enquêteurs. Les revendications d'un couple de propriétaires contre l'édiction de superficies minimales sur leur terrain fournissent une illustration des oppositions locales contre la limitation des droits à construire. Dans la commune de Villecresnes (Seine-et-Marne), une zone naturelle de taille importante est largement mitée par un habitat diffus. Le rapport du commissaire enquêteur expose que la commune a voulu ainsi créer explicitement « une zone de type pavillonnaire avec un habitat implanté en ordre discontinu et aéré ». Dans le cadre du nouveau plan local d'urbanisme, en 2012, le conseil municipal souhaite cependant maîtriser le processus de mitage pour éviter une densification spontanée et procède à une scission de la zone naturelle en deux secteurs. Le premier secteur continue de bénéficier de possibilités de construction importantes, tandis qu'une taille minimale de 3 000 mètres carrés est imposée pour construire dans le second secteur.

Les propriétaires lésés par le nouveau zonage dénoncent « une atteinte disproportionnée à l'exercice de leur droit de propriété » et réclament un rattachement à la zone naturelle mieux dotée en droits à construire, ce à quoi la commune objecte que leur secteur « ne situe pas à proximité d'une urbanisation dense » et que leur parcelle n'est desservie que par une « voie privée non carrossée ». Le point nodal du conflit portant sur les tailles minimales imposées pour construire, les propriétaires développent, se référant aux critères posés par la loi, un argumentaire qui les amène paradoxalement à déprécier le cadre de leur propriété. Puisque la législation autorise les superficies minimales pour préserver l'urbanisation traditionnelle et le paysage, ils soulignent par conséquent que « les constructions existantes dans le secteur sont

dépourvues de caractère traditionnel » et, enfin, qu'il « n'existe pas d'intérêt paysager particulier », alors que le conseil municipal s'est appuyé sur un argumentaire lié à la qualité environnementale du site pour justifier le maintien d'une faible densité.

Mais toutes aussi fréquentes sont les revendications opposées portées par des résidents, souvent regroupés en association, pour faire pression sur les élus à l'encontre des projets qui optent pour une densification du bâti en agissant sur les outils règlementaires. À Marolles-en-Brie (Seine-et-Marne), une association s'oppose à la réalisation d'un ensemble de 135 logements (dont une partie en logements sociaux). Sur le plan règlementaire, la commune a organisé cette opération en rattachant les terrains concernés (initialement classés dans une zone pavillonnaire peu dense) à la zone urbaine du centre-bourg, où le règlement permet une plus grande densité. L'association regrette que « le rattachement de parcelles situées à la zone urbaine UA abouti[sse] à faire appliquer aux constructions autorisées une hauteur, un coefficient d'occupation des sols et une emprise au sol excessifs, tandis qu'à l'inverse les retraits des constructions par rapport aux limites séparatives sont insuffisants ». Elle poursuit en pointant les nuisances subies par les riverains, résultat d'une densification qui « entrainera des difficultés en matière de circulation et de stationnement, mais aussi de capacité d'accueil – puisque les réseaux d'eau et d'assainissement sont insuffisants – et d'atteinte au paysage, car divers sites inscrits seront impactés ».

La récurrence de ces choix se retrouve dans les registres de justification des communes. Sur l'ensemble des zones urbaines dédiées à l'habitat de l'échantillon francilien, on observe que la justification la plus fréquente a trait au souci de conserver la forme urbaine existante, soit un argumentaire de type « protectionniste » (Tableau 5). Il est remarquable que ce type de justification prédomine nettement, y compris dans les zones dédiées à des formes d'habitat mixte (individuel et collectif) et dans les zones d'habitat collectif, où l'on pourrait s'attendre à des motivations davantage axées sur la densification.

Tableau 5. Justification des choix en matière de zonage dans les plans locaux d'urbanisme étudiés (en %)

Justification du zonage adopté	Habitat individuel (n = 227)	Habitatet activités (n = 207)	Habitat collectif (n = 52)	Habitat mixte (n = 48)
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysager	58,9	35,2	55,8	41,0
Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	11,5	27,1	14,0	20,5
Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	9,9	13,1	11,6	28,2

L'analyse des motivations adoptées par les communes met ainsi en évidence que différents registres de justification sont mobilisés à l'appui du protectionnisme réglementaire : la protection du paysage, la préservation d'une ambiance pavillonnaire ou encore le souci du patrimoine local. A travers le discours sur l'identité communale, c'est une manière de distribuer politiquement les droits à construire qui s'exprime : maintenir une trame « aérée » aboutit en pratique à cantonner ces droits pour l'extension urbaine et à les limiter (en interdisant la densification de l'existant) pour les propriétaires de terrains déjà urbanisés.

En définitive, la réglementation du bâti dans les espaces agricoles et naturels offre le tableau de pratiques contrastées et susceptibles de variations locales. Prendre la mesure de l'émiettement urbain impose donc d'aller au-delà des catégories générales de zonage pour s'intéresser à la fabrique des règles qui définissent les droits des propriétaires. Ces règles, par leur destination spécifique, peuvent s'écarter sensiblement de la vocation générale des zonages, puisque de larges pans des zones naturelles peuvent être ainsi dotés de possibilités de construction importantes. J'ai ainsi tenté d'identifier les outils qui, dans le cadre du règlement de ces zonages, permettent des marges de manœuvre importantes pour l'allocation de droits à construire substantiels dans des zones dont la vocation globale est d'être préservée.

Alors qu'une maîtrise économe de la consommation des espaces agricoles et naturels est une des missions assignées aux documents d'urbanisme et constitue un des défis stratégiques que doivent affronter les schémas de cohérence territoriale au niveau intercommunal, l'étude présentée ici rend compte des pratiques en matière d'urbanisme réglementaire au niveau communal, afin de mieux évaluer les mécanismes de l'urbanisation, tant dans les communes périurbaines que rurales.

Parmi les résultats de recherche obtenus, j'ai mis l'accent sur la nécessité d'une évaluation des dynamiques de consommation d'espaces non bâtis au-delà de la seule prise en compte des ouvertures à l'urbanisation dans le cadre de zonages dédiés à cette vocation. Pour ce qui est des espaces classés en zone agricole, ils sont à la fois les principaux visés par des trajectoires de zonage évoluant vers l'urbanisation et, dans le même temps, la part de ces espaces épargnée par l'urbanisation n'est pas totalement préservée.

En effet, des marges de constructibilité importantes peuvent subsister, notamment par la création de secteurs classés en zone naturelle au sein d'une zone agricole plus vaste. L'allocation de droits à construire passe alors par des règles autorisant la création de constructions nouvelles ou permettant des extensions du bâti existant qui peuvent se révéler parfois très importantes. De plus, si ces secteurs bâtis sont souvent de taille modeste, ils sont en outre très fréquemment présents dans les communes étudiées.

Enfin, la consommation de terres à la fois par l'ouverture à l'urbanisation et le mitage n'est pas le seul élément de fragilisation de l'activité agricole : la reconversion trop systématique des bâtiments d'exploitation pour des usages résidentiels non liés à l'activité productive, organisée de manière plus ou moins encadrée par les règlements, fait planer un risque sur la pérennisation de l'activité sur le long terme dans certains territoires.

Les zonages et règlements vecteurs de mitage ou d'urbanisation dispersée dans les espaces naturels et agricoles sont pour une part importants expliqués par l'héritage des zones d'habitat diffus, que le passage du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme ne résorbe que progressivement. Le recours important à ce type de zonage dans la première génération de documents d'urbanisme, particulièrement important dans le sud de la France, constitue donc toujours aujourd'hui un héritage ambivalent pour les communes, et une source importante de dissémination du bâti dans les espaces naturels.

En Ile-de-France, l'analyse de l'écriture de la réglementation dans les zones urbaines et des registres de justification tend à montrer le caractère récurrent de certaines options juridiques en faveur du maintien de la trame urbaine existante. Le « protectionnisme réglementaire » constitue un leitmotiv de nombreux projets d'urbanisme portés par les communes périurbaines. La persistance d'un refus local de la densité qui ressort de ces observations apparaît ainsi comme un élément important à prendre en compte dans le débat sur la place du périurbain dans les politiques de logement et d'aménagement du territoire.

Les résultats que je viens d'exposer restent cependant ciblés sur la réglementation des seuls usages résidentiels. Qu'en est-il lorsque les documents d'urbanisme doivent encadrer conjointement une pluralité des destinations concurrentes ? Je propose de prolonger cette réflexion par une étude spécifique des zones agricoles pour illustrer les tensions liées aux arbitrages locaux sur les droits à construire entre usages résidentiels et productifs.

Construire en zone agricole : quels compromis juridiques autour de la conciliation des usages résidentiels et productifs ?

Les activités agricoles sont souvent présentées comme « l'impensé » de la planification d'urbanisme, les outils juridiques en la matière ayant été conçus avant tout pour le développement urbain (Martin et al., 2006). Par ailleurs, une connaissance approfondie des problématiques agricoles est en général insuffisamment mobilisée par l'ingénierie de la planification. Pour toutes ces raisons, les documents d'urbanisme restent peu étudiés dans une perspective de compréhension des enjeux liés à l'agriculture.

Cependant, la place de l'agriculture est de plus en plus questionnée dans les territoires sous influence urbaine, ce qui se traduit par un intérêt renouvelé des élus locaux pour des espaces longtemps considérés comme des « vides » de l'urbanisation. Mais ce renouveau est porté par des objectifs contradictoires (Perrin, 2013). D'une part, le soutien à une agriculture de proximité rencontre un certain écho auprès des habitants du périurbain (préoccupations environnementales, intérêt pour une alimentation de qualité et un approvisionnement local) et suscite l'attention des élus (réflexions sur les projets d'installation de jeunes agriculteurs, sur la mise en place de circuits courts)(Torre et al., 2013). Le souci de préserver un cadre de vie avec le minimum de nuisances et la préservation d'une qualité paysagère, d'autre part, conduit parfois à l'inverse résidents et élus à regarder avec méfiance le développement d'activités agricoles considérées comme des sources potentielles de gênes diverses (Darly, 2013).

J'ai procédé avec l'appui d'un étudiant du CNAM à une étude systématique des règlements des zones agricoles des communes d'Ile-de-France¹¹. J'ai choisi de cibler l'analyse sur les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (en excluant celles restées au régime juridique antérieur des plans d'occupation des sols, ainsi que les communes sans document d'urbanisme ou dotées de documents simplifiés, comme les cartes communales). Sur la base de ce premier critère, l'échantillon de 331 communes est constitué de l'ensemble des communes rurales d'Ile-de-France, ainsi que de l'ensemble des communes urbaines dont le territoire est constitué de plus de 50 % d'espaces agricoles¹². Les documents collectés s'étendent au final sur une période allant de 2003 à 2015 (la plupart étant votés par les élus avant les élections municipales de 2008 et 2013, comme élément central de leur bilan politique). Cette analyse, complétée par des entretiens avec des acteurs locaux de l'aménagement, offre un certain nombre d'enseignements sur les pratiques règlementaires mises en œuvre localement pour allouer des droits à construire dans des espaces agricoles soumis à de fortes pressions foncières dans la région francilienne, première aire urbaine de France.

Espace agricole et zone agricole

Dans le cadre du droit l'urbanisme en France, le choix de classer un espace en zone agricole est relativement souple et relève du parti pris d'aménagement de la commune. La jurisprudence du Conseil d'Etat précise en outre que des espaces proches de zones urbaines ou même des parcelles n'étant pas effectivement exploitées peuvent faire l'objet d'un classement en zone agricole, du moment que le choix de la commune s'appuie sur une stratégie motivée de préservation des terres agricoles.

¹¹ Cette étude a été réalisée avec le concours de Thomas Cabaret, étudiant en master au CNAM-ESGT.

¹² Au sens du zonage en unités urbaines de l'INSEE, les communes urbaines sont celles dotées d'une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, concentrant la moitié de la population et sur laquelle aucune habitation n'est séparée de la plus proche par plus de 200 mètres. Les communes qui ne remplissent pas ces conditions sont qualifiées de rurales.

Cette interprétation souple en matière de zonage s'explique par le souci de fournir aux élus des outils pour décourager des comportements de spéculation. En effet, les friches agricoles à proximité des zones constructibles peuvent résulter de calculs des propriétaires sur la probabilité de conversion des terres : une terre inexploitée est un argument supplémentaire pour négocier avec les élus son changement de statut, si elle est par ailleurs déjà équipée pour l'urbanisation. Séparer l'usage effectif agricole et le statut d'urbanisme de zone agricole permet ainsi de donner une base juridique à des choix d'urbanisme préservant des terres en lisière du front urbain et faisant l'objet d'anticipations spéculatives¹³.

L'objectif de préservation des terres se traduit donc par une certaine latitude accordée aux élus dans le choix du zonage agricole, dans la mesure où ce choix est considéré comme étant synonyme d'une protection renforcée. La poursuite du même objectif explique, à l'inverse, l'évolution du droit dans le sens d'une plus grande rigidité pour ce qui concerne l'allocation de droits à construire à l'intérieur des zones ayant fait d'un classement agricole. Une rupture importante est en effet introduite par la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000, laquelle, en substituant les plans locaux d'urbanisme aux anciens plans d'occupation des sols, renouvelle les critères d'attribution des autorisations d'urbanisme en zone agricole. Cette rupture conceptuelle est toute entière contenue dans une variation sémantique : dans le nouveau régime juridique, les autorisations d'urbanisme, auparavant simplement « compatibles » avec l'exploitation agricole, doivent désormais être « nécessaires »¹⁴. Ce principe de nécessité revient à exiger du pétitionnaire de permis de construire qu'il explicite sa demande en conséquence et impose au maire qu'il motive sa décision en démontrant que l'autorisation délivrée est indispensable.

La construction de bâtiments d'exploitation (destinés au stockage du matériel et des productions agricoles ou à l'abri des animaux, par exemple) ne pose pas en elle-même de problème majeur de justification au regard du principe de nécessité. Néanmoins, certaines des communes que j'ai étudiées ne se privent pas de limiter les possibilités de construction en allant au-delà des exigences requises par la loi. En procédant ainsi, elles poursuivent deux types d'objectifs : réserver les possibilités de construction à certaines activités agricoles et limiter la dispersion du bâti dans les espaces ouverts.

La question du logement des agriculteurs

Si l'allocation de droits à construire pour les bâtiments agricoles peut ainsi faire l'objet d'une vigilance particulière de la part des élus, la question la plus épineuse au regard du « principe de nécessité » est celle des constructions d'habitation destinées aux exploitants. La possibilité de pouvoir se loger à proximité de son exploitation est une

¹³ CAA Bordeaux, 6 janv. 2011, n° 10BX00043, SARL Groupe Mendi Promotion : RD rur. 2011, comm. 64, note D. Gillig

¹⁴ « En zone A peuvent seules être autorisées : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (...) » (article R. 123-7 du Code de l'urbanisme).

revendication courante des agriculteurs au niveau communal. Elle est souvent perçue par ces derniers comme légitime en raison des contraintes liées à leur activité, jusqu'à être parfois considérée comme un droit attaché à l'exploitation. Dans les zones périurbaines et touristiques en particulier (et a fortiori en région parisienne), le coût du logement est en outre un élément important de ces revendications locales. En outre, la demande de droits à construire s'applique également dans les cas de « *transmissions incomplètes ou incertaines* » lorsque des exploitants qui se désengagent de l'exploitation faute de repreneur immédiat souhaitent néanmoins maintenir un patrimoine foncier et immobilier en cas de reprise éventuelle par les proches (Anzalone and Purseigle, 2014)

pour loger les proches est liée également au souci des chefs d'exploitation de favoriser l'association des enfants aux activités de l'exploitation, dans un contexte ceux-ci, lorsqu'ils sont encore impliqués dans l'exploitation, combinent généralement plusieurs activités

Les enquêtes sociologiques menées par Brigitte Nougardès sur les expériences de hameaux agricoles dans les zones viticoles de l'Hérault ont bien mis en évidence les controverses locales et les enjeux de justice spatiale que suscitent les demandes de droits à construire des agriculteurs en matière de logement. En effet, ces droits à construire peuvent être à l'inverse perçus par les résidents non agriculteurs des communes rurales comme un avantage indu et être sources de tensions dans les villages. Du côté des agriculteurs, les lotissements agricoles destinés à regrouper les habitations des exploitants pour éviter le mitage génèrent également des frustrations, ces derniers ayant le sentiment d'être relégués à l'égard des zones résidentielles destinées au reste de la population (Nougardès, 2011, 2013).

C'est bien avant tout le « principe de nécessité » mentionné plus haut, imposant à l'exploitant d'établir le caractère nécessaire de sa demande de droits à bâtir au regard des besoins de l'exploitation, qui restreint les possibilités de construction pour des usages résidentiels en zone agricole. L'appréciation de cette nécessité n'étant pas définie par la loi, c'est dans le cadre de litiges sur les permis de construire que la jurisprudence administrative a été amenée récemment à donner corps à cette notion. Elle l'a faite en optant pour une interprétation restrictive. Les exploitants doivent ainsi faire la preuve qu'une présence rapprochée et permanente les contraint à résider sur place. Globalement, ces contraintes ne sont véritablement admises par la jurisprudence que pour les activités d'élevage ou, pour des cultures délicates du point de vue du conditionnement et de la récolte ou soumises à un risque de vol important en raison de leur valeur marchande (le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé sur les cas particulier du safran !) ¹⁵.

¹⁵ CE, 7 nov. 2012, n° 334424, B. : JurisData n° 2012-024984 ; RD rur. 2013, comm. 102, note D. Gillig

Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de l'observation empirique des pratiques règlementaires concernant cette question du logement en zone agricole ? Si l'on observe la manière dont les communes règlementent dans les faits le logement dans ces zones, il apparaît que très peu sont celles qui proposent des critères permettant d'apprécier la nécessité de la construction (14 % dans l'échantillon). Certes, beaucoup de règlements étudiés dans l'enquête sont antérieurs aux décisions les plus récentes du Conseil d'Etat, mentionnées plus haut, qui imposent des conditions particulièrement restrictives. Mais lorsque les règlements étudiés donnent des indications sur le sujet, elles sont la plupart du temps limitées à l'évocation générale d'un besoin de « présence permanente » de l'exploitant.

A l'inverse, alors que les documents d'urbanisme restent vagues sur ce qui justifie le principe du logement, il est relativement courant qu'ils en règlementent les modalités. Tout se passe comme si les règlements communaux reconnaissaient un droit de l'agriculteur à obtenir un logement en zone agricole et s'attachaient en fin de compte surtout à limiter leur nombre et encadrer leur implantation. Un tiers des règlements communaux étudiés s'attachent ainsi à limiter la liste des bénéficiaires potentiels d'une construction d'habitation : les dispositions restrictives (seul l'exploitant est habilité à demander un permis de construire) sont dans ce cas plus fréquentes que les règlements optant pour des critères plus flexibles (ceux qui allouent également des droits à bâtir aux salariés et aides familiaux, désignés aussi sous la désignation générale de « personnes qui travaillent sur l'exploitation »).

En définitive, des objectifs contradictoires s'affrontent dans l'appréciation des demandes de construction. Favoriser le regroupement d'usages différents (résidentiel et productif) au sein d'un même îlot de construction est susceptible de créer des conflits d'usage, peut-être pas sur le court terme, mais sur un pas de temps plus long. En effet, si l'agriculteur est le bénéficiaire immédiat d'une maison d'habitation et peut donc tolérer les nuisances agricoles, les troubles de voisinage peuvent apparaître en cas de revente à un nouvel occupant non issu du monde agricole. Le souci d'anticiper ces conflits peut inciter les municipalités à limiter les projets résidentiels à proximité des exploitations (Germain and Thareau, 2010). A l'inverse, l'implantation de logements d'agriculteurs en continuité des bâtiments techniques peut avoir des effets vertueux. Elle décourage la revente de fermes pour le compte de non agriculteurs, voire pour le marché des résidences secondaires.

Car c'est bien la question de la revente et de l'absence de garantie sur la destination agricole des bâtiments sur le long terme qui explique en grande partie la rigueur de la jurisprudence et les inquiétudes de certains élus communaux. Les autorisations d'urbanisme ne sont pas des droits d'occupation attachés à la personne de l'agriculteur et aucune servitude privée ou publique ne garantit qu'en cas de revente le bâtiment soit cédé à un exploitant ayant des besoins objectifs de présence sur place. Dans les grandes

régions urbaines comme l’Ile-de-France, les fermes isolées et dotées d’une qualité architecturale sont ainsi des biens très prisés sur le marché immobilier.

Diversification des activités agricoles et changement de destination

L’application du principe de nécessité ne pose pas uniquement problème pour les constructions à usage d’habitation. Elle est source de litiges pour toute une série de projets de constructions portés par les agriculteurs et qui ne peuvent être classés ni dans la catégorie des habitations ni dans celle des bâtiments d’exploitation : hébergement pour de l’agritourisme, locaux commerciaux pour la vente directe des produits de la ferme ou la restauration. Ces demandes de droits à bâtir destinées à diversifier les sources de revenus de l’exploitant ne sont pas sans fondement juridique. En effet, le Code rural énonce clairement que « *sont réputées agricoles* », d’une part les activités de production, mais aussi les « *activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l’acte de production ou qui ont pour support l’exploitation* » (article L. 311-1 du Code rural).

Une question plus complexe, mais en lien avec l’enjeu de la diversification, est celle de la conversion de bâtiments agricoles pour d’autres usages. Sur cette question délicate, les évolutions législatives sont particulièrement sinueuses. Autorisé par la loi Urbanisme et Habitat en 2003, « *à condition de ne pas compromettre l’exploitation agricole* »¹⁶, le changement de destination en zone agricole est dans un premier temps restreint par la loi ALUR à des secteurs de taille limitée où est requis l’avis conforme de la commission départementale en charge de la préservation des espaces agricoles et naturels¹⁷. Quelques mois plus tard, la loi d’Avenir pour l’agriculture rétablit la possibilité d’une conversion du bâti agricole partout en zone agricole, mais conserve la procédure d’avis conforme et ajoute une condition de respect de la « *qualité paysagère du site* »¹⁸.

La possibilité de convertir le bâti agricole est largement répandue dans les documents d’urbanisme franciliens étudiés. Près de la moitié des communes la prévoit et l’on peut supposer que cette proportion est sans doute encore supérieure si l’on prend en compte les bâtiments agricoles situés dans les zones urbaines ou naturelles, exclues du champ de l’étude. Quelques communes, soucieuses de limiter les « faux » projets de bâtiments agricoles (immédiatement convertis en maisons d’habitation) requièrent que les bâtiments concernés aient une certaine ancienneté ou que la conversion vers le résidentiel ne se traduise pas par des coûts d’infrastructures supplémentaires pour la collectivité.

Mais en règle générale, les municipalités n’encadrent qu’assez peu le changement de destination : à l’instar des permis pour des extensions de bâtiments, les droits à bâtir liés

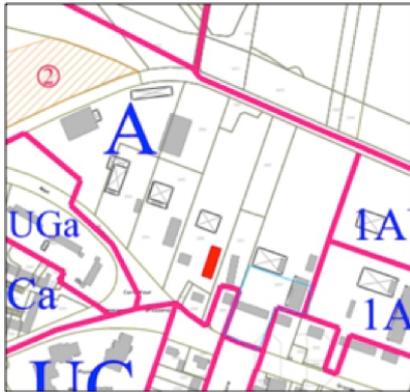
¹⁶ Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et Habitat ».

¹⁷ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. La loi interdit tout changement de destination des bâtiments agricoles, à l’exception des bâtiments situés en secteurs de taille et de capacité d’accueil limités.

¹⁸ Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014, dite « loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt ».

à des constructions existantes font peu l'objet de limitations. Ainsi, bien que la loi exigeait jusqu'en 2014 de motiver le changement d'usage par un intérêt architectural du bâtiment, la majorité des règlements qui prévoient la conversion du bâti agricole n'imposent aucune contrainte de justification particulière en la matière. Par ailleurs, parmi les communes qui autorisent la conversion du bâti agricole, seule une minorité organise explicitement son règlement pour favoriser des projets de diversification en lien avec l'agriculture : les projets de logements sont plus fréquemment autorisés (40 %), devant les gîtes ruraux (33 %) ou les locaux de ventes à la ferme (12 %).

Figure 3. Exemple de repérage d'un bâtiment visé par un changement de destination (rectangle foncé) sur le plan de zonage (extrait du PLU de Bernes-sur-Oise).



Plusieurs cas de figure peuvent être à l'origine d'une demande de conversion du bâti agricole. Le premier renvoie à des considérations techniques, liées à l'inadaptation de corps de ferme anciens, par ailleurs susceptibles de faire l'objet de protections architecturales en raison de leur intérêt patrimonial.

« L'exploitant qui renouvelle son matériel de plus en plus gros, voit souvent arriver des problèmes d'infrastructures. Le bâti n'est parfois plus adapté... Il se voit souvent refuser les travaux par l'ABF (*architecte des bâtiments de France*) et est donc obligé de bâtir en dehors du bourg. L'ancien corps de ferme peut alors faire l'objet d'un changement de destination ». (*Agent de la Direction départementale des territoires, Val d'Oise, avril 2015*)

Le second cas renvoie à une déprise agricole (suite à la cessation d'activité d'un agriculteur n'ayant pas trouvé de repreneur immédiat) qui fait du bâtiment d'exploitation un bâtiment vacant.

« Le changement de destination des bâtiments agricoles est un sujet à problème pour les élus et les propriétaires. Plusieurs situations peuvent se présenter. Soit le bâtiment est situé au sein d'une ferme en activité et alors il est facile de prévoir une reconversion pour une activité accessoire. Soit il s'agit d'un corps de ferme complètement abandonné avec plus aucune activité. Dans ce dernier cas, la reconversion est plus difficile à mettre en place, car le bâtiment est en déprise et isolé » (*Agent du CAUE - Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de Seine-et-Marne - mai 2015*)

De même que pour les constructions nouvelles, le changement de destination du bâti agricole peut faire l'objet d'appréciations contradictoires, car suivant le contexte il peut se révéler être une opportunité intéressante pour diversifier les activités de l'agriculteur, mais est aussi susceptible de devenir un vecteur de stratégies spéculatives. En région parisienne, de très nombreux corps de ferme ont ainsi été transformés en résidences. L'argument d'une perte de destination agricole « de fait » (abandon du

bâtiment, absence de reprise de l'exploitation) peut être fictif (la conversion est plus lucrative que le maintien d'un bâtiment agricole) ou réel (si l'activité agricole a effectivement cessé). En dehors du cas spécifique où le bâtiment, trop ancien, n'est plus adapté aux normes et aux machines agricoles, se pose la question de la différence entre l'intérêt individuel de l'exploitant (valoriser un bien pour des usages résidentiels) et l'intérêt collectif de la profession agricole (pérenniser une activité agricole sur le territoire, ce qui passe par la disponibilité en bâtiments d'exploitation dans le futur).

L'outil du zonage comme mode d'allocation de droits

Les contraintes imposées par le statut des zones agricoles sur les projets d'habitations (exigence de compatibilité, devenue après 2000 une exigence de nécessité) ont très vite suscité des stratégies d'adaptation de la part des propriétaires (agriculteurs ou non) désireux de faire construire. La conséquence la plus connue de ces stratégies est la multiplication, au sein des zones agricoles, d'enclaves relevant d'un autre statut, généralement celui de zone naturelle. Le paradoxe est en effet que les zones naturelles, bien que leur vocation générale soit d'être préservée en raison de l'intérêt patrimonial des espaces concernés, se révèlent moins contraignantes pour les projets d'habitations au regard des impératifs (notamment le fameux principe de nécessité) imposés en zone agricole¹⁹. La prolifération de micro-zones naturelles, aussi appelées « pastilles », au sein de vastes zones agricoles est ainsi devenue une pratique courante dans les nombreuses communes où les agriculteurs réclamaient des marges de manœuvre pour des projets de construction futurs, ou même simplement pour faciliter l'extension de logements existants.

Un arrêt du Conseil d'Etat rendu en 2010, à défaut de mettre sans doute un coup d'arrêt au processus, remis du moins en cause le montage juridique de ces dérogations au régime des zones agricoles. La principale objection de nature juridique à la pratique du « pastillage » est en effet qu'il *brouille les frontières entre ce qui relève du règlement* (destiné à fixer des règles communes à un ensemble de biens ou de personnes) *et ce qui tient de l'autorisation* (dont la portée est individuelle). La confusion est particulièrement apparente dans le cas des « pastilles » qui ne concernent qu'une seule parcelle, voire même une partie de parcelle, un cas loin d'être isolé. Le règlement de la micro-zone enclavée n'est alors applicable qu'à une seule personne et *s'apparente de fait davantage à une dérogation individuelle*²⁰.

Après la censure du Conseil d'Etat, la solution adoptée rapidement (quelques mois plus tard) dans le cadre de la loi Grenelle II est de maintenir un système de dérogation aux contraintes des zones agricoles, mais sous une autre forme. Plutôt que le recours à un zonage autre qu'agricole, le choix retenu est d'instaurer des « *secteurs de taille et de*

¹⁹ R. Ducourau, L'impact de la réglementation d'urbanisme sur la cristallisation de la destination agricole des bâtiments : RD rur. 2011, étude 11

²⁰ CE 31 mars 2010, n°313762, Commune de Chateauneuf-du-Rhône : RD rur. 2010, comm. 137, note R. Ducourau

capacité d'accueil limitée », parties intégrantes des zones agricoles, mais dotées de règles spécifiques. La loi précise que ces secteurs *ne doivent porter atteinte « ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages »*²¹. La loi ALUR ajoute quelques garde-fous à la procédure, en indiquant que le recours à ces secteurs de taille limitée doit être soumis à l'avis conforme de la commission en charge de la préservation des espaces agricoles et naturels²², et qu'un tel dispositif doit être décidé « *à titre exceptionnel* » (à charge pour les conseils municipaux de donner contenu à ce critère dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme)²³. L'objection de fond soulevée par la jurisprudence n'en est pas pour autant écartée. Bien qu'étant cette fois parties intégrantes des zones agricoles, ces secteurs se trouvent bel et bien munis d'un règlement distinct, applicable parfois à une seule propriété.

La représentation que l'on peut avoir a priori des zones agricoles est celle d'espaces juridiquement homogènes. Mais, comme on vient de le voir, les potentialités offertes par le droit permettent à l'inverse des différenciations internes complexes, loin de cette image de simplicité. En réalité, les résultats empiriques issus de l'étude mettent en évidence que la « zone agricole unique » est un modèle qui ne concerne que la moitié des communes enquêtées. On peut en fait distinguer pas moins de quatre catégories de zones agricoles différentes.

1° La zone agricole unique. C'est le modèle le plus courant, mais il ne se rencontre en définitive que dans 49 % des communes de l'échantillon.

2° Les zones atypiques. Elles sont le support d'activités para-agricoles (jardins collectifs, pisciculture, centres équestres) ou non agricoles (activités de loisirs en espace ouvert ou encore activités artisanales) isolées au sein d'espaces agricoles.

3° Les pastilles constructibles. Il s'agit de zones à faible emprise foncière (limitées à une ou quelques parcelles) et dotées de droits à bâtir plus importants que les autres zones agricoles de la commune. Elles sont de deux types. Le premier correspond à des îlots bâtis sans lien avec l'activité agricole, pour lesquels des possibilités de construction limitées (extensions, quelques constructions nouvelles) sont aménagées par le document d'urbanisme (

²¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ».

²² Commission départementale de la consommation des espaces agricole (CDCEA), devenue commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF).

²³ Dispositions codifiées à l'article L. 123-1-5.II.6° du Code de l'urbanisme

Figure 4). Il s'agit pour les municipalités de permettre une évolution contrôlée de ces espaces, en évitant une dispersion du bâti rural. Le second type renvoie à des parcelles identifiées pour des besoins de construction en lien avec des exploitations agricoles (Figure 5). Ces parcelles se situent souvent à proximité de bâtiments d'exploitation et répondent à des demandes des agriculteurs pour des constructions agricoles ou des logements.

Figure 4. Pastillage d'un hameau dans la commune de Béton-Bazoches. Source : Extrait du plan local d'urbanisme.

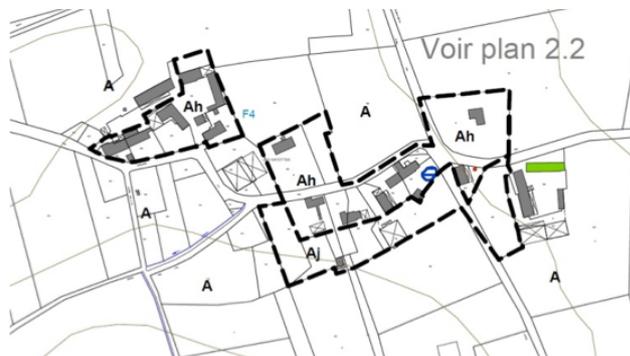
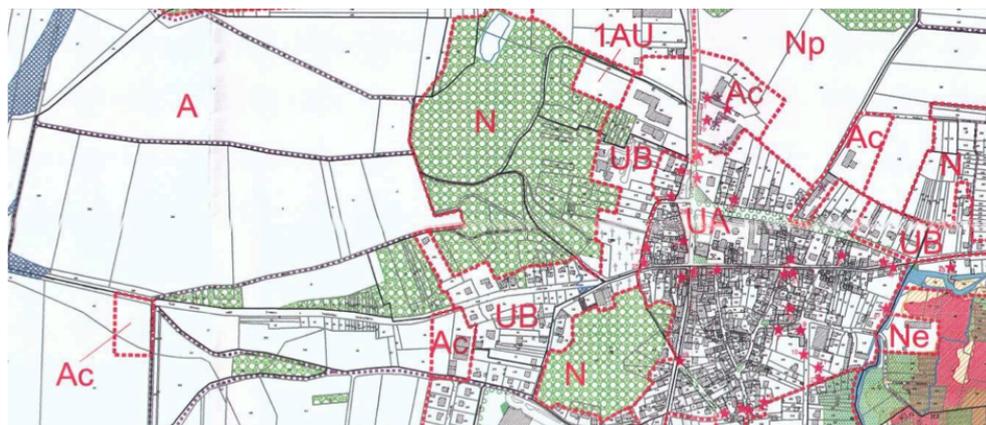
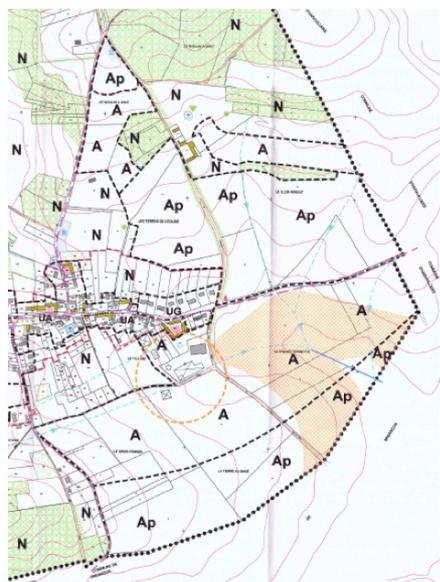


Figure 5. Zones agricoles du PLU de Maise. Note : les zones Ah correspondent à des zones constructibles.



4° La partition du territoire en zones constructibles et inconstructibles. C'est un des principaux enseignements de l'étude. Environ 16 % des communes ont recours à une distinction qualitative entre deux catégories de zones agricoles, les premières dans lesquelles les droits à construire habituellement en zone agricole sont disponibles, les secondes dans lesquelles les possibilités de construction sont inexistantes, quelle que soit l'appréciation de la nécessité du projet, y compris pour des bâtiments d'exploitation. Celles-ci sont généralement désignées sous le terme de « zones agricoles paysagères » (Figure 6). A l'inverse du zonage par pastilles, les deux catégories de zones correspondent à des emprises foncières importantes : il s'agit donc d'une véritable partition qualitative des espaces agricoles. Si le nombre de communes concernées peut paraître encore limité, il concerne des règlements parmi les plus récents de la période d'étude, signe d'un phénomène en émergence et qui donne lieu à des controverses nombreuses au niveau local.

Figure 6. Zones paysagères inconstructibles dans la commune du Heaulme. Source : Extrait du plan local d'urbanisme.



Le tableau suivant résume les principaux types de zones agricoles repérés dans le cadre de l'enquête, en précisant les choix de zonage les plus fréquemment observés localement (Tableau 6).

Tableau 6. Les différentes catégories de zones agricoles identifiées

Modèles de zonage agricole	Description	Communes concernées (n=331)
Zone agricole unique	Zone indifférenciée	49%
Distinction entre zones constructibles et inconstructibles	Les deux catégories de zones correspondent à des secteurs étendus	16%
Zones atypiques	Activités artisanales, jardins, activités équestres et de loisirs, secteurs écologiques	13%
Exploitation du sous-sol	Exploitation du sous-sol et ouvrages techniques	11%
Pastilles constructibles	Les zones constructibles correspondent à des secteurs peu étendus	6%
Hameaux	Les zones constructibles correspondent à des secteurs peu étendus et sont liées à des constructions existantes sans lien avec l'activité agricoles	5%

La flexibilité de la technique des « pastilles » constructibles, ciblées sur l'emprise foncière d'un exploitant en particulier, a pour effet d'épouser des demandes de droits à construire au coup par coup, sans planification sur le long terme. C'est précisément la *confusion entre la planification règlementaire et l'autorisation d'urbanisme individuelle qui limite les marges de manœuvre pour l'avenir et encourage le cumul de dérogations successives dans le temps, comme l'illustrent bien les propos tenus par un agent de la chambre d'agriculture.*

« Le pastillage ne permet pas le développement de l'agriculture dans le sens où il se limite seulement à l'existant à la date du PLU (les nouvelles installations sont limitées). De plus, il peut contraindre les projets d'un agriculteur situé dans une pastille, celle-ci pouvant être trop petite ou inadaptée à la taille ou l'orientation de la construction. Le système de pastillage est donc un frein au développement de l'agriculture ». (*Agent de la Chambre d'agriculture interdépartementale d'Ile-de-France, mai 2015*).

Le choix d'une différenciation des zones agricoles entre zones constructibles et inconstructibles s'appuie en particulier sur des objectifs de préservations paysagères. Les possibilités de construction pour le bâti agricole peuvent être considérées par les élus (qui relayent eux-mêmes le souci des riverains de préserver le cadre paysager existant) comme susceptibles d'altérer la qualité paysagère, à la fois sur le court terme (si elles sont mal intégrées dans un paysage ayant un intérêt patrimonial) ou sur le moyen terme (si elles induisent un risque de mitage par agglomération d'autres demandes de construction). Paradoxalement, les activités les plus en prises avec la demande urbaine sont parfois celles qui nécessitent les constructions les plus difficiles à faire accepter localement en raison de leur caractère inesthétique (le maraichage sous serre, notamment).

« La politique de la chambre en termes de zonages agricoles dans les PLU est d'éviter de complexifier en créant de multiples secteurs. La préférence est de traiter les projets au moment du permis, en évitant les secteurs paysagers inconstructibles en zone agricole... Les PLU trop restrictifs sont parfois source de blocage de projets. Par exemple, une commune, dans laquelle une personne avait un projet d'exploitation maraichère, s'est vu bloquée par son document d'urbanisme ». (*Agent de Chambre agriculture interdépartementale d'Ile-de-France, Bagneux, mars 2015*).

« A l'intérieur des zones A (zones agricoles), la tendance est à l'inconstructibilité. Ce sont principalement les élus qui demandent cette réglementation, car pour eux, c'est la notion de paysage à préserver qui est importante avant tout. Le paysage passe donc souvent avant l'activité agricole. L'enjeu est donc de ne pas empêcher toute construction agricole

pour ne pas bloquer l'activité ». (*Agent de la Direction départementale des territoires des Yvelines, Versailles, mars 2015*).

La nécessité d'un arbitrage entre des intérêts divergents (préservation des aménités paysagères, d'une part, maintien de droits à construire pour des projets agricoles, d'autre part) explique en définitive que la délimitation des sous-zonages agricoles (zones agricoles « classiques » et zones agricoles paysagères) fasse l'objet de négociations entre les différents acteurs du système foncier. Ces négociations ne se réduisent pas au dialogue entre élus municipaux et agriculteurs. Elles font intervenir également, outre la chambre d'agriculture, d'autres acteurs de l'aménagement comme les parcs naturels régionaux.

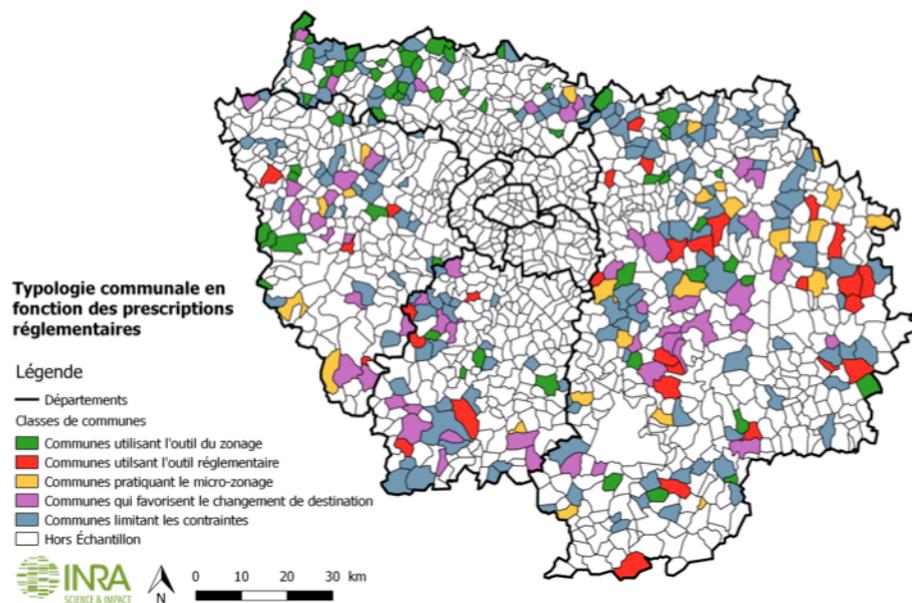
Dans les communes rurales situées dans le périmètre d'un PNR, les agents du parc ont un rôle actif d'expertise sur les documents d'urbanisme. Ils veillent à ce que les objectifs de la charte du parc, auxquelles les communes ont adhéré, soient transcrits dans la planification locale. Ils se substituent de plus souvent aux services de l'Etat, qui se sont mis en retrait après avoir longtemps assuré un appui technique aux petites collectivités rurales. A titre d'exemple, un agent du parc du Vexin explique ainsi qu'il discute directement des contours des zones agricoles paysagères avec ses correspondants (en particulier, ceux des chambres d'agriculture).

« Le classement des zones agricoles en constructible ou paysager, c'est toujours un moment délicat dans l'élaboration des PLU... Les différentes parties tentent d'imposer les règles en leur faveur ce qui arrive souvent à un compromis 50-50. Je n'adhère pas au principe du 50-50 et préfère vraiment me baser sur l'analyse de sensibilité des paysages réalisée (...) ». (*Agent du Parc naturel régional du Vexin, Cergy, février 2015*)

J'ai réalisé avec Thomas Cabaret une typologie des communes étudiées à partir des pratiques règlementaires observées localement²⁴. Elle permet d'avoir une vue synthétique de la diversité des options juridiques qui sont privilégiées. Certaines ne permettent pas d'identifier des déterminants spatiaux, mais d'autres sont associées à des logiques territoriales et institutionnelles particulières (Carte 3).

²⁴ La classification ascendante hiérarchique proposée ci-dessous a été réalisée sur la base d'une analyse des correspondances multiples, elle-même basée sur l'analyse d'une trentaine de variables qualitatives relatives aux prescriptions règlementaires identifiées dans les règlements étudiés.

Carte 3. Classification des communes en fonction des prescriptions réglementaires en zone agricole.



La première classe regroupe les communes qui utilisent l'outil du zonage pour différencier zones constructibles et inconstructibles. Leur localisation met clairement en évidence un facteur institutionnel : elles sont pour une grande part situées dans le périmètre d'un parc naturel régional (le Vexin français), dont le rôle moteur joué par la politique du parc pour diffuser la pratique des zones paysagères inconstructibles est confirmé par les entretiens menés durant l'enquête. Une deuxième classe concerne les communes qui conditionnent les droits à construire à diverses prescriptions, mais en règlementant une zone agricole unique. Dans la troisième classe, on retrouve les communes qui utilisent le micro-zonage (pastilles constructibles ou hameaux). Ces classes 2 et 3 sont plutôt situées sur les plateaux céréaliers de Seine-et-Marne, où la trame rurale oppose souvent une urbanisation concentrée autour de bourgs compacts et des constructions agricoles isolées. Une quatrième classe rassemble les communes qui autorisent le changement de destination. Elles semblent se distribuer sur les franges de l'agglomération parisienne, là où le marché du bâti rural est particulièrement actif. Enfin, la cinquième et dernière classe, la plus nombreuse et la plus hétérogène sur le plan de la localisation, est celle des communes qui n'imposent que peu de contraintes aux demandeurs de permis de construire.

Cet exercice de typologie souligne la diversité des pratiques réglementaires que l'on peut identifier au niveau communal. Il met également en évidence que la tendance dominante des règlements de zone agricole est la flexibilité dans l'attribution des droits à construire. Mais cette flexibilité ne revêt pas partout les mêmes formes. Elle peut

prendre la forme d'une écriture réglementaire qui de, manière implicite, s'abstient d'édicter des contraintes (soit par désintérêt des élus pour la chose agricole, soit par choix délibéré de ne pas entraver les projets de construction) ou qui attribue explicitement des droits sous réserve de conditions peu contraignantes. La flexibilité peut prendre également la forme juridique du zonage, par la délimitation de micro-zones constructibles. A l'inverse, les communes qui limitent les droits à construire de manière importante utilisent quasi-exclusivement la technique du zonage, de préférence aux prescriptions réglementaires sur l'ensemble des zones agricoles. Dans ce cas, ce sont des variables institutionnelles (rôle des parcs naturels) qui expliquent avant tout les stratégies de planification observées.

L'expertise de l'ingénierie privée joue-t-elle par ailleurs un rôle important dans le choix des pratiques réglementaires ? Face au retrait de l'ingénierie publique et de l'appui technique des services de l'Etat à la réalisation des documents d'urbanisme, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains, cette hypothèse est parfois mentionnée par les acteurs rencontrés. Elle n'est que partiellement confirmée par l'étude. Certes, on observe effectivement des routines d'écriture propres à certains bureaux d'étude en charge de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. La règle consistant à imposer un nombre de logements maximum par exploitation se retrouve dans plusieurs règlements dont le même bureau d'études à la charge. La quinzaine de règlements qui relèvent d'un autre bureau d'études sont caractérisés par l'absence de restriction particulière pour les bâtiments d'exploitation. Mais ces observations sont nuancées par des nombreux contre-exemples : des séries de documents d'urbanisme rédigés par le même bureau d'études peuvent aussi bien être marquées par des options réglementaires divergentes. Si l'échelle régionale de l'étude est sans doute trop restreinte pour proposer des corrélations et tirer des conclusions générales, il semble cependant que les choix réglementaires ne reposent pas de manière évidente entre les mains des experts privés de la planification.

Les zones agricoles sont donc loin de correspondre à des espaces juridiquement homogènes. D'une commune à l'autre, et parfois dans un rayon géographique restreint, les pratiques réglementaires que l'on observe localement peuvent diverger nettement. On pourrait en quelque sorte résumer l'ambivalence des options juridiques locales de la manière suivante. En matière d'urbanisme, les choix des municipalités oscillent entre deux profils extrêmes : une allocation des droits à bâtir peu encadrée par un règlement flexible, d'une part, et un gel partiel des zones agricoles, d'autre part. Mais dans les deux cas, la réglementation d'urbanisme apparaît peu équipée pour anticiper sur le long terme les besoins de l'activité agricole, en particulier dans la perspective de l'installation d'exploitations nouvelles.

L'appréciation que l'on peut porter sur les choix d'urbanisme dépend en outre largement d'effets d'échelle liés à la régularité de certaines pratiques au niveau

communal. Le « pastillage » de micro-zones constructibles, par exemple, est un outil qui, de manière ciblée, peut permettre de conforter un projet agricole. Mis en œuvre de manière systématique, il peut être à l'inverse vecteur d'un mitage important, lorsque les élus se refusent à hiérarchiser et sélectionner les demandes de construction émanant des agriculteurs. A l'inverse, la délimitation de zones limitant les droits à construire peut stopper ponctuellement la dissémination du bâti dans des espaces soumises à une forte spéculation en raison de leur qualité paysagères. Mais le gel de toute possibilité de construction sur des portions importantes des espaces agricoles d'une commune peut compromettre à terme le soutien à de nouveaux projets agricoles portés par des exploitants ne disposant pas de bâtiments existants.

Une tension importante peut être à cet égard soulignée entre l'intérêt individuel de l'exploitant (convertir le bâti agricole en bâti résidentiel, par exemple, au moment de la cessation d'activité) et l'intérêt collectif de la profession agricole (laisser à disposition des droits à construire pour l'activité productive ou para-productive sur un territoire donné). Dans les territoires périurbains en particulier, l'accès à la terre n'est en effet qu'une des conditions pour la pérennisation de l'activité agricole : l'accès au bâti et le bénéfice de droits à construire est un élément tout aussi stratégique de la réussite des projets agricoles dans un contexte de concurrence entre fonctions productives et fonctions résidentielles des espaces ouverts.

Conclusion du chapitre

Les relations entre règles juridiques et processus d'urbanisation sont souvent présentées sous l'angle de l'ineffectivité. La plasticité du cadre juridique en matière de planification en France, les ajustements dans la mise en œuvre des règlements voire les pratiques illégales peuvent laisser penser que les règles de droit sont peu prises en compte dans les jeux d'acteurs locaux. Une lecture de la planification périurbaine sous l'angle de la sociologie juridique permet au contraire de souligner la règle de droit est bel et bien un enjeu. Celle-ci apparaît comme un élément qui oriente l'action des différents participants au système foncier municipal.

Dans le domaine du droit de l'urbanisme, l'activité qui consiste à délimiter des zonages qui orientent la vocation des sols est bien perçue comme un « pouvoir » des élus. À l'inverse, la règlementation interne aux zones délimitées n'est pas spontanément assimilée à un espace de décision. Pourtant, des enjeux importants s'y jouent en termes d'allocation de droits, au-delà des grandes orientations données par les zonages. Une zone théoriquement inconstructible, par exemple, peut dans les faits se révéler dotée de droits à construire importants, en fonction des marges de manœuvre affectées par le règlement. Or, la standardisation des documents règlementaires crée l'illusion que

l'échelon municipal ne produit pas véritablement de normes dans ce domaine, mais se contente de dupliquer de manière mécanique des modèles préconçus. Une étude empirique des usages locaux du droit permet de révéler cet espace de décision, tant par l'analyse qualitative des relations entre acteurs que par l'observation quantitative des *régularités de la règle*.

Mes analyses soulignent par ailleurs une caractéristique de l'écriture de la réglementation en contexte périurbain, à savoir la grande proximité entre *producteurs* et *usagers* de la règle. À l'inverse des grandes communes urbaines, la manière dont le droit se produit localement dans le périurbain est largement tributaire de la capacité des usagers de la règle à infléchir son contenu. Ces derniers (propriétaires demandeurs de droits à bâtir ou résidents soucieux de préserver un environnement urbain donné) n'agissent pas nécessairement de manière coordonnée. Mais la conjonction de leurs revendications concourt à former les choix politiques.

S'attacher à l'observation des pratiques juridiques, c'est également rappeler que l'étalement urbain n'est pas la seule résultante de choix individuels (au niveau micro) ou de politiques publiques nationales (au niveau macro), mais est également façonné par des outils règlementaires locaux. Pour autant, si les élus expriment des options politiques à traduire juridiquement, celles-ci peuvent être contradictoires (volonté de satisfaire les propriétaires en allouant des droits à construire, tout en étant réticents par rapport aux conséquences en termes de densité urbaine). L'écriture de la réglementation comme produit de ces ajustements est donc loin de toujours former un système cohérent, qui serait le reflet d'une stratégie clairement lisible.

Chapitre 3. Recours contentieux et allocation des droits à construire

Introduction

La compréhension de la logique des recours contentieux en matière d'urbanisme s'inscrit dans le prolongement des observations empiriques que l'on peut faire sur les pratiques règlementaires. Du point de vue de la sociologie du droit, l'administration et le tribunal sont des institutions qui ont en commun une *activité décisionnelle*, c'est-à-dire qu'elles sont amenées, du fait de leur compétences, à traiter régulièrement de séries de prétentions et demandes auxquelles elles répondent par des décisions d'allocation de droits. Par nature, l'étude du contentieux administratif implique de faire le lien entre l'activité décisionnelle de l'administration et celle des juridictions qui examinent les recours portant sur les décisions administratives. Les demandes soulevées devant le tribunal ont dans ce cas été soumises à plusieurs filtres successifs, parfois dans le cadre de dispositifs de règlements des litiges internes aux administrations.

Une spécificité du contentieux administratif est qu'il permet souvent, sur le plan méthodologique, de rendre compte d'un « taux de recours à la justice », dans la mesure où les litiges portés devant les tribunaux peuvent être comparés à une activité administrative de référence mesurable. Dans le domaine du contentieux des risques environnementaux, cette donnée correspond par exemple à l'activité de l'administration en matière de contrôle des installations classées (activités industrielles, gestion des déchets, élevages intensifs) et m'a permis ainsi de mettre en perspective les recours contentieux dans une étude réalisée avec Hai Vu Pham (Melot et Pham, 2012). Cette donnée n'est cependant pas toujours disponible. Dans le domaine du droit de l'expropriation, il n'existe pas d'enregistrement centralisé des arrêtés pris en matière d'utilité publique. Dans le domaine du droit de l'urbanisme, cette donnée existe pour les décisions positives (permis de construire), mais n'est plus collectée pour les décisions négatives depuis la fin des années soixante-dix (refus de permis).

La mesure de l'intensité du recours au tribunal est donc aléatoire. Cette question est essentielle, car elle conditionne de nombreux débats et assertions (souvent non démontrées) concernant la notion de *judiciarisation*, sur laquelle je suis revenu dans un article méthodologique écrit avec Jérôme Pelisse (Melot et Pelisse, 2009). Les travaux sur la sociologie du contentieux, menés notamment dans les années soixante-dix aux Etats-Unis par Lawrence Friedman et Robert Percival (Friedman et Percival, 1976) montrent en effet que le recours au tribunal varie fortement d'une matière juridique à l'autre et qu'il ne s'agit pas d'un phénomène stable dans le temps ni à sens unique (des phases de « dé-judiciarisation » alternant parfois avec des phases de judiciarisation, comme c'est le cas en matière contractuelle concernant le contentieux de l'impayé). La « litigiosité » d'une matière juridique dépend en outre du contexte de référence sur la

base duquel le recours au tribunal est estimé (dans le domaine du contentieux administratif, il peut s'agir des demandes soumises à l'administration, des décisions administratives sur la base de ces demandes, ou encore des recours gracieux).

L'analyse sociologique du recours à la justice administrative est un domaine encore peu exploré en France. Les sociologues du laboratoire *Cesdip* ont été les premiers à proposer une analyse statistique globale du contentieux administratif, qui fait apparaître une distinction entre un contentieux de « professionnels » et un contentieux de « profanes », sur laquelle je reviendrai par la suite (Barré et al., 2005). Sous l'impulsion d'un collectif de chercheurs associant juristes, politistes et sociologues, des travaux empiriques ont été également menés à la fin des années deux mille en particulier sur le contentieux du droit des étrangers et ont montré l'intérêt d'une approche des usages sociaux du tribunal en la matière (Contamin et al., 2008). Dans le domaine spécifique du contentieux de l'urbanisme, c'est à l'initiative de juristes de l'Université de Nantes (Jean-Claude Hélin, Yves Jégouzo, Yann Tanguy et André-Hubert Mesnard) que des enquêtes qualitatives et statistiques sur les modalités de saisine du tribunal ont été pour la première fois entreprises en France dans les années soixante-dix. Sous le titre « *La portée sociale du contentieux de l'urbanisme* », ces recherches revendiquant une perspective sociologique soulignaient l'importance des recours individuels et, à l'inverse, la fragilité des formes de mobilisation collective, les recours associatifs étant très variables en fonction des territoires étudiés (Hélin et al., 1975).

Les recherches que j'ai développées sur le recours à la justice administrative ont été initiées dans le cadre de travaux menés avec des collègues économistes (en particulier, André Torre et Hai Vu Pham, en économie régionale et Thierry Kirat, en économie du droit) et géographes (Ségolène Darly) dans le cadre de travaux pluridisciplinaires (Darly et Torre, 2013; Kirat et Melot, 2006; Kirat et Torre, 2007; Melot et Torre, 2013). Elles se situent dans le contexte d'un intérêt renouvelé pour l'analyse des conflits d'usage de l'espace à l'interface entre le droit et les autres sciences sociales, comme en témoigne l'ouvrage coordonné par Patrice Melé, Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefeuvre (Bourdin et al., 2006). Plus récemment, à propos de la notion de « conflits de proximité », Patrice Melé souligne le rôle joué par la prise en compte des règles de droit à la fois comme « *canal pour la judiciarisation des différends* », mais aussi plus largement « *comme cadre cognitif* » qui « *contribue à construire des attentes, à déterminer des positions et constitue une ressource argumentative* » (Melé, 2013)(page 16).

Quelle peut-être la contribution originale de la sociologie du droit dans le cadre de ces différents travaux de recherche en sciences sociales qui explorent les relations entre usages sociaux du droit et gestion de l'espace ? Elle peut avoir pour utilité de traiter des différentes facettes du droit comme « activité sociale » en posant la question de la coordination. Cette question de la coordination de l'action est ainsi définie par Patrice Duran et Jacques Commaille : « *Le droit est un outil privilégié de coordination des*

conduites, et c'est à ce titre qu'il est de plus en plus sollicité pour la gestion de situations caractérisées par des enjeux complexes devant intégrer une multiplicité d'acteurs porteurs d'intérêts différents en même temps que représentatifs d'objectifs d'action eux-mêmes hétérogènes » (Duran et Commaille, 2009). Une sociologie du droit centrée sur l'action aussi bien collective qu'individuelle permet de prendre en compte une pluralité de modes et de niveaux de coordination, de l'action structurée autour de collectifs organisés jusqu'à l'action individuelle isolée. Dans le dernier cas, la coordination entre individus est faible, mais la médiation du droit est néanmoins susceptible de structurer un « intérêt à la règle » qui peut porter les germes d'un intérêt collectif. En appliquant ce raisonnement à ce collectif d'individus que sont les propriétaires, on peut considérer l'analyse sociologique du contentieux comme un point d'observation privilégié de ces « signaux faibles » de la coordination.

Dans le cadre de ce chapitre, je m'intéresserai de manière spécifique aux recours contentieux qui sont directement en lien avec les enjeux de planification foncière, à savoir les recours en matière d'urbanisme. Je traiterai à cette occasion de recherches menées récemment sur ce sujet et n'ayant pas encore fait l'objet de publication. Cependant, cet exposé ciblé sur le contentieux de l'urbanisme ne doit pas faire oublier que les relations entre propriété et planification ne relèvent pas uniquement d'une problématique de droit public.

Dans le cadre de mes travaux menés sur le contentieux du bail, j'ai ainsi montré qu'une part substantielle des recours initiés par les fermiers à l'encontre de leurs bailleurs (baux régis par le statut du fermage) concerne la contestation de congés notifiés en raison d'un projet de reprise des terres par le bailleur (Melot, 2014). Or, les congés pour reprise dissimulent parfois des stratégies de conversion des terres pour l'urbanisation de la part des propriétaires, comme je l'ai souligné avec Gwenaëlle Ackermann à propos de cas d'études dans des territoires périurbains en région Rhône-Alpes (Ackermann and Melot, 2013). Par conséquent, le contentieux administratif ne rend compte que d'un aspect des stratégies judiciaires concernant l'allocation de droits à bâtir, les litiges de droit privé faisant également partie d'un ensemble de pratiques de recours à la justice qui ont un impact, direct ou indirect, sur la réalisation de la rente foncière.

Avant d'exposer le cadre de ces recherches sur les modalités de recours à la justice administrative, il convient de souligner un paradoxe. Le droit de l'urbanisme est caractérisé par une forte instabilité législative et par de fréquentes évolutions. Mais dans ce paysage juridique mouvant, le pouvoir du maire de délivrer des permis de construire est demeuré une constante du droit depuis les réformes de décentralisation. Quant à la montée en puissance de la planification supra-communale, si elle a en effet fortement promu une vision plus stratégique de la planification, elle est dans les faits souvent le fruit de négociations entre élus municipaux qui partent d'enjeux communaux. Et le

conseil municipal demeure le lieu où se décide l'affectation précise des droits à construire à l'échelle de la parcelle.

Certes, les objectifs de développement durable et de maîtrise de l'étalement urbain ont été mis à l'agenda politique de la plupart des réformes visant la législation d'urbanisme depuis une vingtaine d'années. La poursuite de ces objectifs s'est traduite par la promotion d'une planification à une échelle moins locale et à plus long terme. Mais le bilan des différentes tentatives de réforme ayant proposé de substituer au niveau local de planification (celui de la commune) un niveau territorial supérieur (intercommunal, voire régional) demeure mitigé. Celles-ci se sont régulièrement heurtées aux relais politiques des élus municipaux (et en particulier des élus ruraux), qui restent très attachés à leurs prérogatives en matière d'urbanisme²⁵.

Ces aléas politiques illustrent la difficulté à rompre le lien de proximité entre l'autorité d'urbanisme et le propriétaire, entre le décideur et l'électeur et à modifier les conditions dans lesquelles se constitue la rente foncière. Les pressions exercées sur les élus par les propriétaires-électeurs, afin d'obtenir une évolution en leur faveur des zonages et règlements d'urbanisme, sont une composante des rapports de pouvoir dans les systèmes fonciers bien documentée par les recherches menées sur les politiques foncières locales. Cependant, le profil et l'objet des litiges qui sont quotidiennement traités par les tribunaux en matière d'urbanisme et qui constituent un des premiers contentieux de masse de la justice administrative demeurent mal connus. Or, l'analyse des usages sociaux du recours au tribunal par les propriétaires et les riverains constitue un point d'observation privilégié pour la compréhension de ces systèmes fonciers locaux.

Les demandes adressées aux juridictions en matière d'urbanisme s'organisent autour de trois pôles différents définis par la nomenclature des affaires administratives : les procédures d'intervention foncière, les documents de planification et les autorisations d'occupation du sol. Le premier pôle rassemble les opérations menées par les collectivités ou leurs groupements dans un but d'aménagement (lotissements, création de zones d'aménagement concerté ou différé), auxquelles on peut adjoindre les actes de ces collectivités liés à l'exercice du droit de préemption (droit de préemption urbain, pour l'essentiel). Le second pôle est constitué avant tout des délibérations des conseils municipaux relatives aux documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme) visant à approuver l'élaboration, réviser (de manière générale ou simplifiée) ou modifier ces documents. Enfin, le dernier pôle correspond à des décisions

²⁵ En témoigne l'échec de la proposition visant à imposer, dans le cadre de la loi ALUR, le recours systématique au plan d'urbanisme intercommunal, le Sénat ayant imposé des conditions restrictives à sa mise en œuvre (assentiment d'une majorité qualifiée d'élus). De fait, les plans intercommunaux se mettent en place de manière privilégiée dans les grandes agglomérations ayant opéré de manière ancienne un transfert des compétences vers l'intercommunalité.

qui n'ont pas de portée réglementaire, mais renvoient à des autorisations individuelles. Il regroupe les différentes catégories d'actes qui concernent l'allocation de droits à construire.

La différence entre décision de nature réglementaire et autorisation individuelle est essentielle pour comprendre la logique du contentieux de l'urbanisme sur un plan statistique. Seul le dernier pôle mentionné peut être qualifié à proprement parler de contentieux de masse, puisqu'en raison de la nature individuelle des actes concernés, il concerne potentiellement un nombre très important de propriétaires et de riverains. Il correspond au quotidien des services d'urbanisme des collectivités et renvoie, sur le plan national, à des volumes considérables de décisions prises annuellement, dont seule une frange réduite fait l'objet de recours.

A l'inverse, les documents d'urbanisme ne sont visés que par une proportion beaucoup plus restreinte de litiges portés devant les tribunaux (7,3 %), alors que leur rôle structurant en amont des autorisations individuelles pourrait laisser présumer une place quantitativement plus importante dans le contentieux. En effet, ce n'est qu'au moment de l'autorisation individuelle que se cristallise l'essentiel des litiges sur les droits à bâtir et que les propriétaires et riverains initient les recours contentieux de manière plus systématique (Tableau 7).

Tableau 7. Répartition des affaires d'urbanisme par types de demande. Source (Barré et al., 2005)

Matière juridique	Effectifs en 2006 (n=10496)	%
Documents d'urbanisme	768	7,3
<i>Schémas directeurs</i>	7	0,1
<i>Plans d'occupation des sols</i>	525	5
<i>Autres documents d'urbanisme</i>	236	2,2
Autorisations d'occupation du sol	8046	76,6
<i>Permis de construire</i>	6010	57,2
<i>Déclaration de travaux</i>	976	9,3
<i>Certificat d'urbanisme</i>	622	6
<i>Permis de démolir</i>	142	1,3
<i>Certificat de conformité</i>	53	0,5
<i>Autres autorisations d'occupation du sol</i>	243	2,3
Procédures d'intervention foncière	406	3,8
<i>Lotissements</i>	287	2,8
<i>Zones d'aménagement concerté</i>	82	0,8
<i>Autres procédures d'intervention foncière</i>	37	0,3
Droits de préemption	577	5,4
Urbanisme commercial	193	1,8
Divers urbanisme et aménagement du territoire	506	4,8

Je propose de présenter ici successivement différents résultats de recherches qui rendent compte de la diversité des logiques de recours en matière d'urbanisme, en suivant une direction qui va du cadre réglementaire aux autorisations individuelles. La première recherche est centrée sur les recours en annulation visant les documents d'urbanisme (décisions de nature réglementaire) et les permis de construire (décisions de nature individuelle), en partant de l'analyse de décisions collectées dans les juridictions administratives de la région Provence-Alpes-Côte d'azur. La seconde recherche, centrée cette fois sur un cas d'étude en Ile-de-France, propose un angle d'analyse différent, en s'attachant à examiner les argumentaires développés par les parties devant les juridictions, ainsi que les motifs d'annulation retenus par les juges, dans le cas spécifique des litiges relatifs aux refus de permis de construire.

Choix d'urbanisation et projets de construction : les litiges concernant la planification communale et les permis de construire en Provence

Les aires urbaines de la façade méditerranéenne française sont dans l'ensemble caractérisées par un marché foncier et immobilier tendu, combinant des prix plus élevés que la moyenne nationale à une demande en logement très importante. A ces facteurs de pression foncière s'ajoute la présence d'espaces faisant l'objet de protections spécifiques édictées par le droit en raison de leur qualité patrimoniale et environnementale (loi littoral et montagne, parmi d'autres dispositifs). Tout cela contribue à faire de la constructibilité un enjeu économique de premier plan qui donne lieu à la confrontation d'intérêts divergents. Le tribunal constitue une scène d'expression privilégiée de ces intérêts, les six juridictions administratives des régions méditerranéennes françaises (Bastia, Montpellier, Marseille, Nîmes, Nice, et Toulon) étant les plus actives au niveau national en matière de contentieux de l'urbanisme.

Parmi les différentes études que j'ai réalisées sur le contentieux de l'urbanisme, je souhaite commencer par exposer des résultats de recherche concernant les litiges sur les documents d'urbanisme, dans la mesure où ils constituent le socle réglementaire dans le cadre duquel sont prises les décisions d'autorisations d'occupation des sols. Je propose de résumer les principaux enseignements d'une synthèse statistique des recours en région Provence durant les années 2000, dans la période ayant précédé les élections municipales de 2008²⁶.

Les contestations visant les documents d'urbanisme

La majorité des délibérations concernées relèvent du régime du plan local d'urbanisme instauré par la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (dite loi SRU) de 2000, mais une part importante des communes étudiées étaient encore, plusieurs années après cette réforme, demeurée dans le cadre de l'ancien dispositif des plans d'occupation des sols. La réticence des élus à adopter le nouveau dispositif, plus contraignant en matière de maîtrise de l'étalement urbain (suppression des zones d'urbanisation diffuses), est sans doute un facteur clef de la lenteur du mécanisme de transition entre les deux régimes juridiques. Un élément confirme cette analyse : il s'agit du nombre important de modifications et révisions simplifiées concernant des plans d'occupations des sols. Ces délibérations ayant un objectif limité permettent aux élus de continuer à régler

²⁶ Soit un échantillon de 279 décisions (rendues entre 2004 et 2007, collectées auprès des tribunaux administratifs compétents sur les départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Nice, Toulon, Marseille, Nîmes). Les décisions analysées visent 154 délibérations des conseils municipaux (une délibération pouvant faire l'objet de plusieurs recours) et concernent au total 140 communes (un même conseil municipal ayant pu prendre plusieurs délibérations en matière d'urbanisme sur la période). Un cycle politique est clairement observable sur cet échantillon : les délibérations attaquées augmentent au fur et à mesure que se rapproche l'échéance des élections municipales en 2008 (29 délibérations en 2004, 30 en 2005, 39 en 2006 et 59 en 2007).

l'urbanisme sans avoir à opérer une transition vers le nouveau régime, changement qu'une révision générale de leur document d'urbanisme rendrait inévitable.

Lorsqu'une décision réglemente le droit des sols, elle porte potentiellement préjudice au propriétaire du terrain non bâti, si elle en réduit les droits à bâtir, ou au propriétaire du terrain voisin, si elle en augmente les perspectives de construction à proximité de chez lui. Ce dernier est alors susceptible de subir la perte d'une aménité paysagère (et indirectement une réduction de valeur vénale de sa résidence d'habitation)²⁷. Quant au préjudice du propriétaire dans le cas d'une réglementation limitant ses droits à construire, il peut être financièrement plus élevé, puisqu'il compromet la possibilité même de réaliser la rente foncière. L'analyse des recours contre les délibérations des communes étudiées dans l'échantillon montre que le moteur de l'action contentieuse est dans deux tiers des cas (64 %) une personne que l'on peut identifier comme le propriétaire lésé par une réduction de ses droits à construire (soit qu'il soit désigné explicitement comme tel dans le texte du jugement, soit que son action n'ait de sens qu'en cette qualité). Nous verrons plus loin que *la situation est inversée dans le cas des recours contre les permis de construire* : ce sont alors les riverains des projets de construction qui deviennent les auteurs principaux des recours, dès lors que se matérialise la possibilité d'une altération de leur cadre de vie.

Comme je l'indiquais, les propriétaires voisins, susceptibles de protester contre la perspective de constructions proches de leur bien, peuvent compter parmi les avocats naturels de la préservation du cadre de vie. Qu'ils aient à cœur la défense d'une cause environnementale ou qu'ils agissent par simple défense de leur cadre de vie personnel ou de leur patrimoine (potentiellement diminué par la perte d'aménités), ils peuvent dans tous les cas être amenés à s'appuyer sur une argumentation juridique relevant d'un intérêt « environnemental ». C'est en effet le propre du contentieux administratif (en particulier le contentieux de l'annulation) de faire d'individus, mus par un intérêt strictement égoïste, les défenseurs de la légalité et de la « bonne administration ». Du point de vue du requérant et de son conseil, l'essentiel est en effet que les moyens de légalité qu'il soulève soient susceptibles de provoquer l'annulation d'une décision qui lui porte préjudice, que ces arguments soient en lien direct avec son sort personnel (comme celui de la rupture d'égalité devant les charges publiques) ou, ce qui est le plus souvent le cas, renvoie à l'illégalité de la décision pour des raisons liées à la défense d'intérêts qui dépassent son intérêt propre.

²⁷ Dans l'échantillon d'affaires, la plupart du temps, lorsqu'un propriétaire est opposé à un zonage ou règlement favorisant la constructibilité, c'est qu'il n'est pas lui-même propriétaire des parcelles non bâties et nouvellement constructibles, mais propriétaire d'une parcelle voisine déjà construite (dont il souhaite conserver le cadre paysager). Des exceptions demeurent cependant : quelques (rares) recours émanent d'exploitants agricoles, opposés à la constructibilité d'une zone où sont situées les parcelles dont ils sont propriétaires et qu'ils exploitent.

Ces défenseurs opportunistes des espaces agricoles et naturels sont cependant moins nombreux (5 % des recours) que les deux autres catégories de requérants agissant dans une perspective de préservation : les associations environnementalistes (9 % des recours) et les services de l'Etat (6 % des recours, représentés par le préfet)²⁸. Cependant, bon nombre de recours associatifs relèvent potentiellement de la première catégorie : de par leur dénomination, certaines associations semblent moins relever de la catégorie des associations environnementalistes à vocation généraliste que du « comité de riverains » constitué par une collection de propriétaires hostiles à la constructibilité. Alors que la défense de son intérêt passe, pour le propriétaire, dont les droits à construire sont diminués, par une action strictement individuelle, les propriétaires opposés à la constructibilité initient en effet des recours aussi bien de manière isolée que sous forme associative. Ces recours se prêtent sans doute davantage à la mobilisation collective pour deux types de raison. La première est la mutualisation du préjudice : lorsqu'elle porte sur une parcelle isolée, la perte de droits à construire porte préjudice à un propriétaire en particulier, mais la perte d'une aménité paysagère peut léser plusieurs propriétaires à la fois, riverains de la parcelle construite. La seconde raison tient sans doute à la capacité des recours défendant la préservation d'un cadre de vie à structurer une action collective au niveau local.

Si l'on compare les taux de réussite des propriétaires lésés d'une part et des autres catégories de requérants que l'on qualifiera de « tiers » (propriétaires voisins ou opposés à la constructibilité, associations, préfet), il apparaît que la capacité de ses derniers à obtenir l'annulation des décisions attaquées est incontestablement plus élevée. Le taux d'annulation (partielle ou totale) des délibérations est deux fois plus important lorsque la demande est initiée par un tiers (61 %) que par le propriétaire lésé (34 %). L'écart entre la réussite de ces deux catégories de requérants se creuse encore davantage (52 % pour les premiers, 15 % pour les seconds) si l'on ne retient que le taux d'annulation au fond, en écartant les succès dus à des raisons de procédure (décisions annulées pour des motifs dits de « légalité externe » comme l'irrégularité de la procédure d'enquête publique ou de la délibération en conseil municipal). Si l'on peut voir dans le succès des avocats de la préservation la marque d'une sensibilité des tribunaux aux intérêts environnementaux, il faut rappeler cependant que la plupart de ces « tiers » ne sont pas des particuliers, mais des personnes morales ayant un usage ciblé de l'arme contentieuse.

La réussite judiciaire des associations ou de l'administration a pu être constatée dans d'autres enquêtes que nous avons menées dans le domaine du contentieux de l'environnement (Melot et Pham, 2012). En effet, associations et services de l'Etat relèvent du profil des « usagers réguliers » du tribunal, à l'opposé des « usagers

²⁸ Dans 13 % des cas, il n'est pas possible d'identifier si le requérant est ou non propriétaire de la parcelle objet du classement litigieux, en raison d'une insuffisance d'informations dans le texte du jugement (dû généralement à un abandon de procédures).

occasionnels » que sont les propriétaires lésés, suivant une distinction souvent opérée en sociologie du droit (Galanter, 1974). Le propre de ces usagers réguliers est d'avoir à traiter des litiges de manière routinière ou quasi routinière, du fait même de leur position comme institution ou association engagée dans la défense d'une cause. Leurs stratégies d'action sont de ce fait des stratégies de long terme (intérêt à la règle, anticipation d'un risque de jurisprudence favorable ou défavorable) qui les amènent à arbitrer entre divers leviers d'action, dont l'arme contentieuse n'est qu'un élément parmi d'autres (pressions pour une négociation via la médiatisation, le rapport de force politique ou électoral...). De fait, le choix du recours à la justice est un choix sélectif (aller au procès seulement si ce choix semble être le plus prometteur, après avoir pesé la possibilité de s'abstenir) dont la probabilité d'une issue favorable est d'autant plus élevée qu'il s'accompagne généralement d'une capacité d'expertise juridique et technique conséquente. Dans le cas des déférés préfectoraux, le recours contentieux intervient ainsi à la suite d'une longue procédure ponctuée de phases de négociation (avis sur projet arrêté dans le cadre de l'enquête publique, contrôle de légalité).

A partir du moment où les demandeurs qui agissent en justice dans une perspective de protection ont des chances de succès plus élevées, il pourrait sembler logique que les zonages consacrant l'urbanisation soient plus souvent annulés que les autres. Or, l'examen du taux d'annulation par catégorie de zonage montre qu'il n'en est rien. Si les tribunaux font plus souvent droit aux prétentions des associations et services de l'Etat, il ne s'ensuit pas en effet qu'ils censurent davantage les dispositions portant sur des zones constructibles que celles portant sur des zones inconstructibles. Les délibérations attaquées par des recours contestant des zonages « à urbaniser » ou « urbanisé » ne sont pas plus fréquemment mises en échec que celles attaquées au titre de zonages « agricole » ou « naturel »²⁹ (Tableau 8).

Tableau 8. Taux d'annulation suivant la nature du zonage visé par le recours (n=218)

Zonage visé par le recours	Taux d'annulation	Taux d'annulation au fond
Agricole	45,8 %	29,1 %
Naturel	38,8 %	20,8 %
à urbaniser	38,6 %	21,0 %
Urbanisé	44,3 %	31,4 %

²⁹ Les catégories de zonage définies par la législation avant et après la réforme de 2000 ne sont pas homogènes. Pour les besoins de l'étude, nous avons adopté la classification des plans locaux d'urbanisme, en l'appliquant à celle des plans d'occupations des sols. Ainsi, nous avons assimilé les zones d'urbanisation diffuse (supprimées par la loi de 2000) à des zones à urbaniser.

L'apparente contradiction entre ces deux résultats trouve son explication lorsque l'on examine plus précisément les zonages contestés par les propriétaires lésés dans leurs droits à construire. Contrairement à une idée reçue, ces derniers n'agissent pas uniquement en justice pour protester contre le classement (ou le maintien du classement) de leur parcelle en zone agricole ou naturelle. Ils sont également nombreux à protester contre des zonages qui dans leur principe consacrent pourtant la constructibilité des espaces qu'ils réglementent. Si les propriétaires lésés alimentent logiquement la plupart des recours contre des zones agricoles (zones dites A) et naturelles (zones dites N), ils sont dans un cas sur deux à l'initiative des recours contre des zones urbanisées (zones dites U) et surtout dans deux cas sur trois à l'origine des contestations à l'encontre de zonages organisant l'ouverture à l'urbanisation (zones dites AU) (Tableau 9).

Tableau 9. Répartition des recours par catégorie du zonage contesté et suivant le profil du requérant (n = 218).

Zonage visé par le recours	Proportion d'affaires concernées	... dont recours intentés par le propriétaire de la parcelle
Agricole	11,0 %	8,7 %
Naturel	30,7 %	25,6 %
A urbaniser	26,1 %	16,5 %
Urbain	32,1 %	16,5 %

Les stratégies contentieuses des propriétaires désireux d'augmenter leurs droits à construire ne sont donc pas uniquement dirigées vers la remise en cause du principe même du zonage (lorsque celui-ci entérine l'inconstructibilité), mais sont motivées également (dans près d'un cas sur deux) par la perspective d'obtenir un changement à leur profit des règles qui organisent la constructibilité d'une zone déjà urbaine ou destinée à le devenir. *Ce n'est plus alors le zonage qui constitue le cœur du litige, mais ses modalités d'application.*

Dans le cas des zones à urbaniser, le calendrier de l'urbanisation distingue en effet entre ce qui est urbanisable sur le court terme et ce qui ne l'est que sur le long terme, dans le cas où des réseaux insuffisamment développés ne permettent pas la réalisation immédiate de constructions nouvelles. Dans l'attente d'équipements à venir (viabilisation, réseaux d'eau et d'électricité), ces secteurs constituent des réserves foncières dont l'affectation n'est pas toujours précisément encadrée par les règlements. Mais il est à noter que d'autres recours visent également des parcelles en zone urbaine : dans ce cas, ce n'est même plus le calendrier de l'urbanisation qui est mises en cause par le propriétaire lésé, mais l'insuffisance des droits à bâtir (dans le cas où, par exemple, la

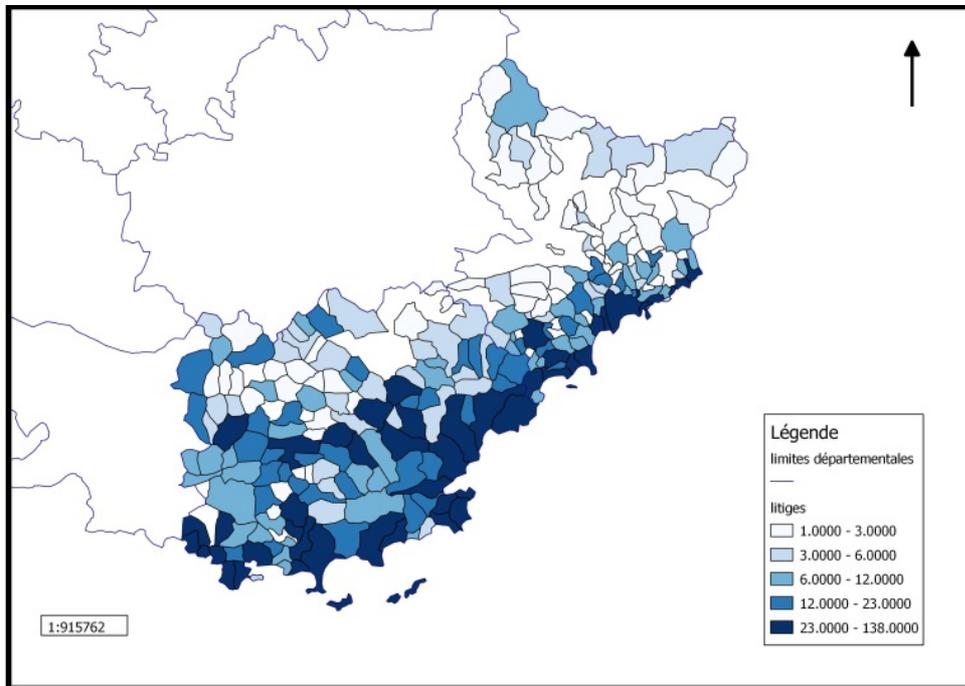
densité prescrite restreint les possibilités de construction).

L'analyse des recours visant les documents règlementaires souligne ainsi que, à bien des égards, dans le cadre des litiges locaux entre propriétaires et élus, *l'enjeu du rythme de l'urbanisation est tout autant important que celui du principe de l'urbanisation en tant que tel*. C'est donc autant la qualification règlementaire des droits dans le cadre d'un zonage donné, que le choix du zonage lui-même, qui est le moteur des actions contentieuses. Les propriétaires auteurs de recours visent ainsi à faire évoluer le cadre du règlement intérieur d'un zonage qui leur est favorable dans son principe, mais qui offre des perspectives de construction soit insuffisantes, soit trop éloignées dans le temps.

Un des premiers enseignements de cette analyse sur les recours contre les documents d'urbanisme est de souligner l'importance et la spécificité des stratégies contentieuses initiées dans une visée de maximisation des droits à construire. Dans quelle mesure l'étude des recours sur les autorisations individuelles vient-elle apporter des compléments sur ce profil de recours ? Je propose de prolonger l'analyse par quelques éléments de repérage tirés de l'observation des litiges sur les permis de construire dans la même région. Mon propos se limite ici à étudier l'activité de deux juridictions administratives (tribunal de Nice et de Toulon), dont le ressort correspond respectivement aux départements des Alpes-Maritimes et du Var. Nous avons choisi de cibler l'étude sur ces deux départements, dans la mesure où ils connaissent parmi les hautes fréquences de recours d'urbanisme observés sur le territoire national, des litiges essentiellement localisés sur les pôles urbains littoraux (Carte 4).

Carte 4. Recours en matière d'urbanisme dans le ressort des tribunaux administratifs de Nice et Toulon.

Source : Auteur, d'après Base des recours des Juridictions étudiées



Comme je l'ai évoqué plus haut, à lui seul, le contentieux des autorisations individuelles représente les trois quarts des recours en matière d'urbanisme. Les requêtes sont susceptibles de concerner des types d'actes très divers (déclaration de travaux, certificats d'urbanisme, permis de démolir, certificat de conformité, pour ne citer que les principaux). Mais l'essentiel des recours se concentrent sur les décisions relatives aux permis de construire. Ces décisions qui peuvent être des décisions d'attribution ou de rejet, représentent à elles-seules près de 60 % des litiges d'urbanisme devant les tribunaux³⁰.

La question des recours contentieux en matière d'autorisation d'urbanisme renvoie à des controverses très vives sur le « pouvoir de nuisance » du « syndrome Nimby » (*not in my backyard*) et la capacité des riverains à bloquer des opérations immobilières. En 2013, une réforme a été adoptée par ordonnance pour restreindre les possibilités de recours (ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 *relative au contentieux de l'urbanisme*). Elle est directement liée à un diagnostic sur les effets des actions en justice

³⁰ Les résultats suivants portent sur l'exploitation secondaire des données collectées auprès de ces deux juridictions (base de données des recours contentieux). Au total, plus de huit mille affaires (8 655) ont été jugées par les tribunaux administratifs de Nice et de Toulon sur la période allant du 1er janvier 2006 au 1er janvier 2013 en matière d'urbanisme. Le tribunal de Toulon (dont le ressort correspond au département du Var) a été créé en 2008 pour désengorger le tribunal de Nice, lequel ne traite depuis cette date que des litiges du ressort territorial des Alpes-Maritimes.

sur la dynamique du marché et la réalisation de projets locaux. Les professionnels du droit et les praticiens de l'immobilier ont joué un rôle actif pour obtenir cette évolution, en mettant en exergue de multiples exemples d'opérations entravées par des procédures contentieuses initiées par des riverains craignant pour leur cadre de vie, voire même par des requérants monnayant leur désistement auprès des pétitionnaires.

Souvent abordée par la presse locale, la question du « blocage » des opérations immobilières par les actions en justice n'est cependant pas documentée sur le plan empirique par une observation statistique et une connaissance des usages sociaux du tribunal. Dans les controverses sur cette question, la notion de « risque contentieux » cache en fait une confusion entre plusieurs manières d'évaluer l'effet des recours en justice : d'une part, la probabilité qu'une décision soit contestée (le taux de recours) et, d'autre part, qu'elle soit effectivement annulée (la réussite judiciaire du demandeur). Répondre à cette question nécessite en fait de recourir à plusieurs indicateurs utilisés dans les enquêtes de sociologie du droit.

Le taux de recours fournit en quelque sorte une indication de la proportion de permis exposée à un risque contentieux (la population soumise au risque). Dans les deux départements étudiés, cette proportion, sans être très élevée, n'est pas négligeable puisqu'elle concerne 5 % des permis délivrés. Mais ce taux de recours ne nous informe pas sur la réussite des demandeurs (les tiers auteurs des recours). Dans le contentieux administratif, cette réussite s'apprécie avant tout par le taux d'annulation totale des décisions attaquées. En effet, les annulations partielles ne remettent pas en cause le projet lui-même, tandis que les autres modes de sortie d'affaires (désistement, non-lieu) sont d'une interprétation plus ambiguë, comme nous le verrons plus loin.

Sur l'ensemble des recours introduits devant le tribunal, environ un sur dix aboutit à une annulation totale de la décision attaquée. Au final, la part des permis qui sont jugés comme ayant été délivrés illégalement est inférieure à 1 %. Un décalage manifeste existe donc entre le risque de recours (1 permis sur 20) et le risque effectif d'annulation (1 permis sur 200). La probabilité pour un pétitionnaire de voir son permis remis en cause par le tribunal apparaît en effet très faible.

Cela signifie-t-il pour autant que le risque de recours soit en lui-même une donnée secondaire face au risque d'annulation effective ? Cette question implique de prendre en compte l'ensemble des effets produits par la saisine du tribunal. Ainsi, les professionnels de la construction évoquent régulièrement les difficultés de financement concernant les projets frappés de recours, en raison notamment des réticences des prêteurs (établissements bancaires) à s'engager financièrement dans un contexte contentieux. Par conséquent, le risque de recours n'est pas exempt en lui-même d'effets, mais il s'agit davantage d'effets indirects, liés aux conditions de financement des projets.

« Un contentieux de riverains ? La place des propriétaires comme auteurs de recours »

Contrairement à la représentation spontanée que l'on peut avoir du contentieux de l'urbanisme, celui-ci n'est pas uniquement un contentieux de riverains désireux de faire échec aux projets de construction. Il est vrai que c'est surtout sur cet aspect des choses que se sont focalisées les controverses (et les évolutions récentes de la législation visant à restreindre les possibilités de recours), en raison des conséquences économiques liées aux recours de tiers évoquées ci-dessus.

Cependant, une analyse quantitative du contentieux distinguant les recours en fonction de la nature de la décision attaquée (décision positive - permis accordé - ou négative - refus de permis) met en évidence le fait qu'une part importante, bien que minoritaire, de l'activité des tribunaux est accaparée, non par les recours de tiers, mais par les recours de pétitionnaires contestant un refus opposé par le maire. En moyenne, sur la période étudiée dans les deux juridictions, les recours contre les refus représentent jusqu'à une action en justice sur trois en matière de contentieux des autorisations individuelles. A cela s'ajoute qu'un certain nombre de recours contre les permis (difficilement quantifiable d'après les données étudiées) sont également engagés par des propriétaires insatisfaits des modalités de l'autorisation accordée.

La réussite contentieuse des propriétaires lésés par un refus est de plus supérieure à celle des riverains qui attaquent les permis. Les premiers obtiennent plus souvent l'annulation de la décision attaquée que dans le cas des recours de tiers. En outre, les auteurs de recours contre des refus sont plus combattifs : les désistements (même s'ils peuvent se solder aussi, comme nous le mentionnons plus loin, par un processus de négociation favorable au demandeur), sont moins fréquents dans les litiges sur des refus que dans les litiges sur des permis³¹.

Il est également souvent question, à propos des litiges en matière de permis de construire, de situations de recours qui dépassent le cadre strictement individuel de la cause. C'est le cas notamment des déférés préfectoraux (recours intentés par le préfet en qualité de responsable des services déconcentrés de l'Etat et donc des services de l'administration en charge de l'urbanisme) ou encore des affaires initiées par les associations (collectifs de riverains, associations de protection de l'environnement).

Force est de constater que, malgré leur médiatisation et la dimension souvent symbolique des espaces concernés (espaces à forts enjeux environnementaux ou patrimoniaux), ces situations demeurent quantitativement marginales dans le quotidien des affaires traitées par les deux tribunaux étudiés. Sur la période analysée, seules 5 % des affaires jugées sont issues de déférés préfectoraux. Bien que fortement médiatisés, les recours associatifs sont encore moins nombreux. Si, en volume, le chiffre de 192

³¹ Les recours contre les refus de permis donnent lieu dans 18 % des cas à annulation, contre 12 % seulement dans le cas des recours contre les permis. Les procédures concernant les refus n'aboutissent à des désistements que dans 18 % des cas, contre 24 % des procédures en annulation des permis.

recours associatifs peut sembler important sur les six années étudiées, il correspond à une proportion des recours totaux en dessous des 5 % (4,7 %), sans évolution notable au cours de la période.

A la différence des recours individuels, la nature des affaires initiées par l'administration ou par une association est en effet différente. La distinction entre demandeurs occasionnels et réguliers est à cet égard opératoire (Galanter, 1974). Dans le premier cas, la situation dans laquelle se trouve le propriétaire ou riverain est celle du « usager occasionnel », n'ayant qu'un contact accidentel et sans lendemain avec la justice, tandis que dans le second cas, le requérant est un « usager régulier », confronté de par sa position (fonction de contrôle de légalité dans le cas des services de l'Etat, activisme militant dans le cas des associations) à un nombre important de litiges dans le cadre d'une activité spécialisée ou professionnelle.

Par conséquent, en qualité de demandeur régulier, services de l'Etat et associations sont amenés à effectuer fréquemment un arbitrage entre recours au tribunal et autres modes de règlement du litige (négociation, pressions directes, etc.), explication parmi d'autres de la part quantitativement limitée de leurs recours au sein de l'activité des juridictions. Cette sélectivité des stratégies contentieuses n'est cependant pas systématiquement gage de succès et la fortune de ces demandeurs réguliers est très diverse. Les déférés préfectoraux se traduisent par une proportion d'annulation des permis attaqués très élevée par rapport à la moyenne des recours (environ une affaire sur quatre) et à un taux de rejet des requêtes très faible (13 %). A l'inverse, les associations n'ont qu'une réussite très limitée devant les tribunaux : elles n'obtiennent l'annulation de la décision attaquée que dans 7 % des cas et une requête sur deux qu'elles introduisent est rejetée. Cependant, ces résultats défavorables sont nuancés par le niveau des désistements, lui aussi très élevé (20 %, soit un niveau similaire à celui observé pour les services de l'Etat, lequel est de 23 %). En effet, la fréquence des désistements peut être interprétée comme le signe d'une négociation engagée avec la collectivité concernée en vue d'un retrait ou d'une modification de l'autorisation accordée. Un raisonnement similaire peut être tenu à propos des décisions de justice constatant un non-lieu à statuer en raison du retrait de la décision (11 % des affaires pour les déférés et 8 % dans le cas des associations).

L'analyse des litiges portés devant les juridictions étudiées met par conséquent en évidence que le contentieux des autorisations d'urbanisme ne se résume pas à des recours destinés à bloquer des projets de construction. Dans les départements du Var et des Alpes maritimes, si l'action des services de l'Etat et des acteurs associatifs est bien réelle, leur présence dans le prétoire reste discrète sur un plan quantitatif et les résultats qu'ils obtiennent sont variables (très élevés en cas de déféré préfectoral, aléatoires pour ce qui concerne les associations). Les propriétaires contribuent également à alimenter de manière notable les litiges et ce, avec une réussite supérieure aux tiers et une forte combattivité. Cependant, les recours de tiers portés par des

particuliers riverains constituent indéniablement le cœur du contentieux de l'urbanisme. Mais il est à noter que le risque d'annulation théorique des permis est extrêmement faible (1 sur 200). Ce sont donc avant tout les effets indirects des saisines sur le financement des projets qui sont susceptibles de conséquences économiques significatives.

En définitive, l'activité des juridictions constitue le reflet de la diversité des intérêts en jeu en matière de constructibilité. Elle traduit aussi bien les revendications des acteurs opposés aux projets pour des motifs individuels (protection du cadre de vie immédiat, revendiquée par les riverains) ou collectifs (préservation de l'environnement et des milieux) que les prétentions des propriétaires à obtenir l'allocation de droits à construire. Qu'il s'agisse de l'opposition des riverains aux projets de construction ou de la résistance des collectivités aux demandes des pétitionnaires, l'expression de ces intérêts constitue un point d'observation privilégié de la pression qui s'exerce sur les élus auteurs des décisions. Je propose d'approfondir ces premiers enseignements statistiques par une analyse des modalités d'argumentation soulevées devant les tribunaux administratifs, en ciblant précisément les recours portés par les propriétaires contre des refus de permis de construire.

Les propriétaires, acteurs du contentieux de l'urbanisme : les litiges sur les refus de permis de construire en Ile-de-France

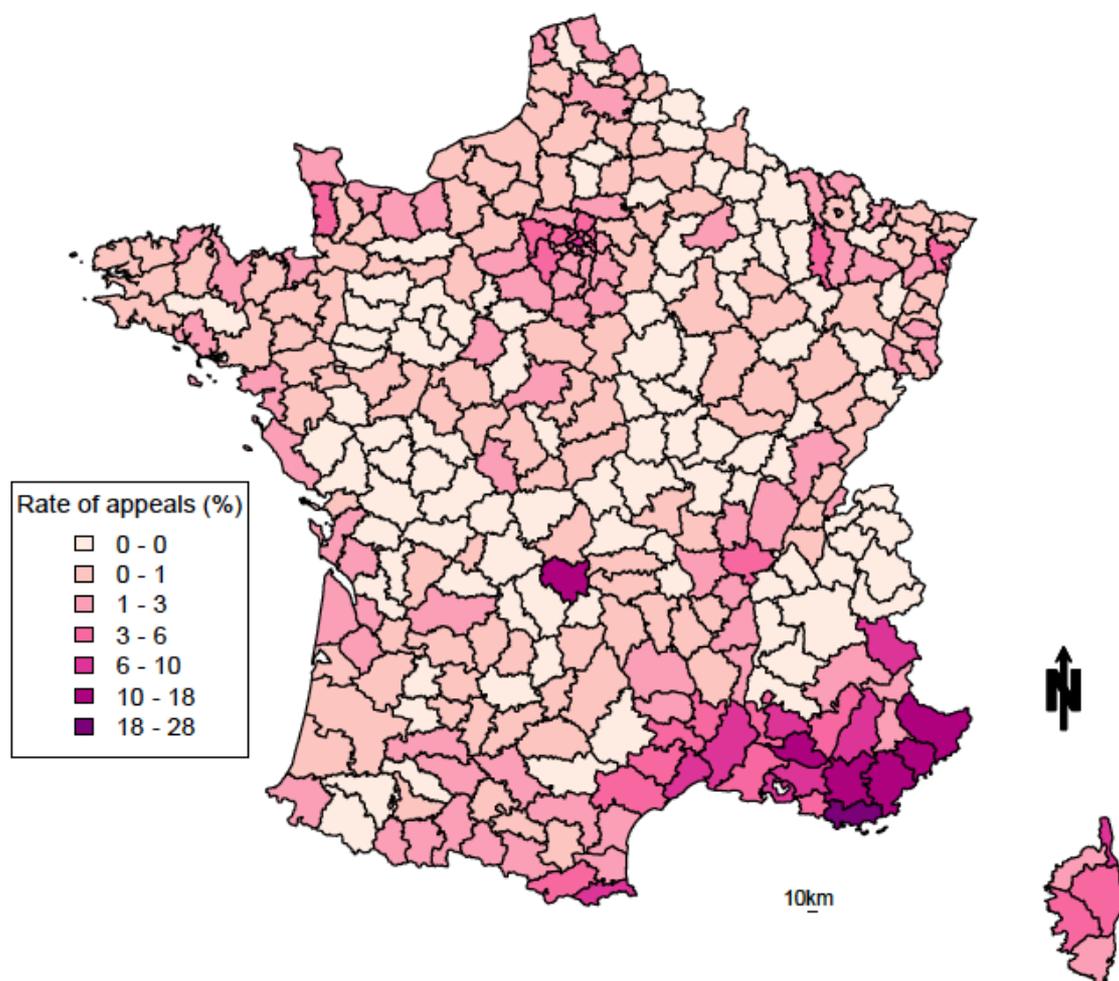
Comme nous l'avons vu dans l'étude précédente, les litiges d'urbanisme ne se limitent pas aux recours de riverains contre des projets de construction, aspect le plus médiatisé du contentieux de l'urbanisme et inscrit à l'agenda des politiques publiques (en témoignent les réformes visant à limiter les possibilités de recours en la matière, en agissant principalement sur les modalités d'appel). En effet, les recours initiés par les propriétaires eux-mêmes représentent une part substantielle des litiges et requièrent une attention particulière, dans la mesure où ils mettent en évidence les modalités d'allocation des droits à bâtir au niveau communal.

En France, les informations statistiques concernant les refus de permis de construire ne sont plus collectées par l'administration de l'équipement et de l'urbanisme depuis le milieu des années quatre-vingt. Il n'est donc pas possible d'estimer un « taux de recours » à proprement parler. Je propose cependant de pondérer les données sur les recours contre les refus de permis en fonction de l'intensité du marché de la construction (c'est-à-dire du nombre de permis accordés, donnée accessible via la base Sitadel du Ministère du développement durable). A partir de l'exploitation que j'ai réalisée des données du Conseil d'Etat sur les recours adressés aux juridictions, la carte ci-dessous met ainsi en évidence la forte polarisation des litiges sur les refus de permis

sur la façade méditerranéenne, ainsi qu'en région parisienne. Ce sont donc dans les régions urbaines caractérisées par des valeurs foncières particulièrement élevées et un marché tendu que le recours au tribunal est privilégié par les pétitionnaires (Carte 5).

Carte 5. Recours contentieux contre les refus de permis de construire, pondérés en fonction de l'intensité du marché de la construction

Carte réalisée d'après les informations concernant 7 422 recours jugés par les tribunaux administratifs sur la période 2006-2012). Echelle d'analyse : arrondissements. Sources : Romain Melot et Océane Peiffer-Smadja, d'après Conseil d'Etat (base des recours contentieux) et Ministère du développement durable (base Sitadel) ³²



Je souhaite à présent exposer les résultats d'une analyse des schémas d'argumentation soulevés par les propriétaires pour contester les refus de permis. Je limiterai mon

³² Carte réalisée avec le concours d'Océane Peiffer-Smadja (doctorante en économie, INRA-Sadapt), dans le cadre d'un projet d'étude comparative entre la France et le Royaume-Uni.

analyse à la région Ile-de-France, qui est, comme on vient de le voir, une des zones de concentration importante de litiges avec le sud-est de la France. J'ai restreint l'étude aux seules affaires ayant donné lieu à remise en cause du refus de permis, afin d'identifier les motifs les plus fréquemment adoptés par les tribunaux, sur la base des moyens de légalité qui sont soulevés par les requérants, pour annuler les décisions contestées.

En région Ile-de-France, j'ai constitué un échantillon d'affaires auprès des trois tribunaux administratifs qui ont compétence territoriale sur la grande couronne parisienne (tribunal de Melun, de Versailles et de Cergy-Pontoise). Sur une période d'étude (2006 à 2013), j'ai ainsi collecté les textes de 104 jugements annulant les refus de permis, lesquels m'ont permis d'identifier 147 motifs d'annulation.

Il est à noter que, dans le cadre des recours en matière d'urbanisme en France, les juges sont tenus par la loi d'examiner tous les arguments développés par les requérants (article L. 600-1 du Code de l'urbanisme). Autrement dit, le tribunal doit se prononcer de manière explicite y compris sur les arguments qu'il juge irrecevables (une obligation qui n'existe pas dans d'autres matières du contentieux administratif). Cette disposition a été introduite dans le droit français pour favoriser la sécurité juridique des permis de construire. Elle vise ainsi à éviter que des arguments non débattus en première instance ne soient examinés pour la première fois par la cour d'appel en cas de recours contre la décision du tribunal. Par conséquent, l'analyse des jugements en matière d'urbanisme a pour particularité de faciliter l'étude des arguments développés par les requérants, dans la mesure où le tribunal procède à un examen exhaustif.

Les données que j'ai produites à partir de l'analyse des affaires collectées en région parisienne montrent que l'essentiel des litiges portent sur des constructions destinées à l'habitation (73 %). La grande majorité de ces demandes de permis pour des habitations concernent un projet de maison individuelle unique (78 %), le reste étant constitué de demandes visant de l'habitat individuel groupé (11 %) ou de projets de logements collectifs (21 %). Ces projets sont avant tout portés par des particuliers (52 % des recours sont initiés par des personnes physiques) ou par des sociétés non commerciales comme les sociétés civiles immobilières dont le cadre est généralement familial (23 % des recours). Les projets litigieux se situent très majoritairement dans des espaces déjà bâtis (83 % dans des zones urbaines, seulement deux affaires dans des zones à urbaniser, c'est-à-dire des zones urbanisables encore vierges de constructions). Cependant, quelques affaires concernent aussi des zones agricoles (5 %) ou naturelles (11 %), ce qui nous rappelle que des droits à bâtir existent de manière résiduelle dans ces espaces. Enfin, on peut noter qu'un recours sur quatre (24 %) concerne des demandes de permis pour des constructions déjà existantes. Pour résumer, le profil des recours dans l'échantillon de décisions donnant lieu à annulation est celui *d'affaires portées par des particuliers pour des projets individuels d'habitation dans des zones déjà bâties et qui visent pour une part d'entre eux à densifier des constructions existantes ou*

augmenter les droits à construire (surélévation de bâtiments, extensions, changement de destination).

Les résultats de l'analyse systématique des motifs d'annulation retenus par les tribunaux mettent en évidence les principaux schémas d'argumentation juridique utilisés par les propriétaires (Tableau 10)

Tableau 10. Motifs d'annulation dans l'échantillon d'affaires en Ile-de-France.

Motif d'annulation (catégories générales)	Motifs d'annulation (détails des motifs et nombre d'occurrences)	Fréquence
Règles de procédure (instruction de la demande de permis, recours)	Compétence du signataire de l'acte (10), procédure contradictoire (9), défaut de motivation (6), délais de procédure (6), autres règles de procédure (15)	47 (32,0 %)
Densité des constructions	Superficie minimale (6), hauteur des constructions (5), implantation des constructions par rapport aux limites de parcelles (5), habitations autorisées (5), surfaces de plancher autorisées (4), implantation des constructions par rapport à la voirie (3), coefficient d'occupation des sols (2), emprise au sol (1)	31 (21,1 %)
Insertion paysagère du projet	Dispositions du règlement local sur l'aspect extérieur des constructions (15), dispositions légales concernant l'atteinte à l'intérêt et au caractère des lieux (8), protection des sites et monuments (7)	30 (20,4 %)
Risques et nuisances	Dispositions légales concernant l'atteinte à la salubrité et la sécurité publiques/risques liés à l'accroissement du trafic (12), activités autorisées (8)	20 (13,6 %)
Infrastructures de transport et de stationnement	conditions de desserte des terrains (12), aires de stationnement (7)	19 (12,9 %)
Total		147 (100 %)

La catégorie la plus fréquente de motifs d'annulation renvoie à des arguments concernant la procédure. Ils concernent aussi bien des règles qui régissent la procédure d'instruction du permis de construire, que des règles relatives à l'examen des recours gracieux. Il peut s'agir d'erreurs techniques (la délégation de signature du maire au profit de ces adjoints n'a pas été faite dans les règles) ou, de manière plus importante, d'un défaut de motivation ou d'un manquement aux règles de la procédure contradictoire (notamment, lorsque le demandeur de permis de construire qui se voit

opposer un refus n'a pas été en mesure de présenter ces observations). Les annulations au titre de la légalité externe sont les plus répandues et représentent 32 % des motifs. Ces affaires sont parfois liées à des procédures insuffisamment formalisées par les communes, comme c'est le cas lorsque la décision litigieuse est implicite (en l'absence de réponse explicite, la demande de permis est considérée comme accordée au bout d'un certain délai). Ces situations sont soit le signe d'un manque de vigilance des communes quant au respect des procédures, soit la conséquence de *stratégies de négociation qui finissent par échouer* : c'est le cas lorsque les services communaux essaient d'imposer au pétitionnaire qu'il « révisé sa copie » à plusieurs reprises.

Si les annulations de forme sont très fréquentes, le cœur de l'argumentation juridique se concentre sur les arguments de fond (ou de « légalité interne »). Deux principales catégories d'arguments peuvent alors être distinguées, dont on peut tirer des enseignements différents.

Un premier groupe d'arguments renvoie à une discussion sur *les règles de densité du bâti*. Il concerne 21 % des arguments retenus par le tribunal. Ces règles sont essentiellement celles établies localement par le règlement du document d'urbanisme. Elles peuvent concerner des prescriptions très diverses, mais qui ont toutes pour effet de définir la forme plus ou moins compacte des constructions : hauteur, distances entre les constructions et la voirie, distance entre les constructions et les limites de parcelles, emprise au sol, surfaces de plancher autorisées, taille minimale des parcelles.

Parmi les dispositions du règlement local qui font l'objet de conflits d'interprétation, on peut noter que les règles concernant les tailles minimales de parcelles sont les plus fréquemment litigieuses. Ces règles visent à imposer la propriété de terrains suffisamment vastes pour obtenir un permis de construire. Les communes qui les adoptent cherchent à conserver une morphologie urbaine peu dense, dans le cadre de quartiers de maisons individuelles espacées ou d'habitat rural dispersé. Comme je l'indiquais dans le chapitre précédent, la possibilité pour les communes d'adopter de telles dispositions a été récemment supprimée par la loi ALUR dans la mesure où celles-ci étaient accusées de favoriser des pratiques de ségrégation sociale par le biais du règlement d'urbanisme.

Dans le cadre du contentieux sur les refus de permis, le débat sur les règles de densité oppose ainsi des propriétaires qui souhaitent une maximisation de leurs droits à construire à des municipalités qui interprètent ces règles dans un sens restrictif. Ce profil de débat contentieux met en évidence l'existence de conflits locaux dans lesquels se manifeste *une résistance des communes à la densification des constructions, face à la pression de propriétaires*, y compris dans les cas où le règlement local permet une évolution de la trame urbaine vers plus de densité.

Encadré 1. Illustrations concernant les motifs d'annulation en lien avec les règles de densité

Deux affaires rendent compte des litiges sur les règles de densité qui opposent propriétaires et municipalités. La première affaire (commune de Dampierre-en-Yvelines) illustre le décalage entre la densité « prescrite » (celle autorisée par les règles locales) et la densité « réelle » (celle qui reflète la réalité des constructions). Le maire refuse un permis de construire pour une construction dont la hauteur prévue est de 10 mètres, au motif que les habitations environnantes sont moins élevées. Cependant, le règlement de la zone autorise bien une hauteur de 10 mètres. Pour justifier son choix, le maire se réfère à une disposition légale suivant laquelle « *l'autorisation de construire à une hauteur supérieure à la hauteur moyenne des constructions avoisinantes peut être refusée* » dans les secteurs « *présentant une unité d'aspect* » (article R. 111-22 du Code de l'urbanisme). La décision de refus du maire est annulée dans la mesure où cette disposition n'est applicable que dans les communes ne disposant pas de document d'urbanisme. Dans cette affaire, le maire cherche en quelque sorte à déroger à son propre règlement afin de tenir compte de la densité réelle du bâti (dont rend compte la notion de « hauteur moyenne »). (Tribunal administratif de Melun, jugement du 1^{er} mars 2007, commune de Champigny-sur-Marne)

Une autre affaire (commune de Dampierre-en-Yvelines) renvoie aux litiges sur les tailles minimales de parcelle. Elle se situe dans une zone d'habitat diffus (zone à constructibilité limitée), dans laquelle les demandes de permis de construire pour des bâtiments d'habitation sont conditionnées à une surface minimale de terrain de 3000 m². Cependant, ces exigences ne sont pas applicables en cas d'extension d'une construction existante. En l'espèce, le maire et le propriétaire s'opposent sur le statut à donner au projet. Pour le propriétaire, sa demande concerne l'extension d'une construction existante, tandis que pour le maire, il s'agit d'une construction nouvelle, soumise à des conditions de surface. Le maire considère que le propriétaire a, dans le passé, converti de manière illégale un garage en maison d'habitation et que par conséquent le bâtiment actuel ne peut être considéré comme une habitation existante. Le refus de permis est cependant annulé dans la mesure où la commune ne démontre pas le caractère illégal du bâtiment. (Tribunal administratif de Versailles, jugement du 5 mars 2012, commune de Dampierre-en-Yvelines).

Un deuxième ensemble d'arguments (20 % des motifs d'annulation) peut être délimité autour des enjeux de préservation du paysage. Sous cette expression, nous entendons le paysage au sens large de paysage agricole, naturel, mais aussi urbain. De fait, c'est souvent à l'environnement urbain que se réfèrent les débats contentieux, le point litigieux étant d'apprécier l'insertion harmonieuse du projet de construction dans une unité urbaine et architecturale existante. Nous regroupons ici la référence à plusieurs notions qui sont marquées par une relative flexibilité. Concernant les espaces soumis à

des protections patrimoniales spécifiques (périmètres autour des monuments historiques, sites naturels classés), une série de litiges portent sur la légalité de l'avis émis par l'architecte chargé par l'administration de veiller à la préservation du patrimoine. Mais l'essentiel des litiges portent sur des espaces urbains « ordinaires » ne faisant pas l'objet de protections particulières. Parmi les règles édictées par le plan local d'urbanisme, le règlement a la possibilité de fixer des prescriptions concernant « l'aspect extérieur des constructions » : ces règles sont destinées à garantir l'harmonie architecturale d'un quartier ou ensemble de constructions au niveau d'un secteur de la commune.

Mais des dispositions relevant de la loi permettent également au maire de baser sa décision sur la conformité du projet de construction au « *caractère des lieux* », une notion beaucoup plus générale. De fait, dans l'échantillon d'affaires étudié, de nombreuses décisions attaquées refusent des autorisations en motivant ce refus par leur impact négatif sur le paysage et l'harmonie architecturale du secteur concerné. Dans cette configuration, les annulations prononcées par le tribunal interviennent au motif que l'environnement urbain que le maire entend protéger est dénué d'intérêt particulier. Dans ce type d'affaires, il apparaît que la référence à la qualité paysagère et architecturale invoquée par les maires n'est pas sans lien avec les conflits évoqués précédemment sur la densité : la construction de bâtiments en hauteur (logements collectifs) ou la surélévation de constructions existantes, figurent ainsi parmi les projets donnant lieu à litige sur l'insertion paysagère.

A la différence du débat sur les règles de densité, celui sur la protection du paysage s'appuie sur deux corpus de règles : les règles édictées localement par la commune, mais aussi des règles de niveau législatif qui font partie du « règlement national d'urbanisme ». Par définition, les élus n'ont pas de prise sur les règles nationales, qui définissent le cadre normatif minimal à l'intérieur duquel les règles locales peuvent définir des prescriptions précises relatives aux constructions. Mais *paradoxalement, les maires se réfèrent souvent à ces règles nationales pour motiver un refus de permis, précisément en raison de leur caractère général qui leur confère plus de marges de manœuvre.*

Encadré 2. Illustrations concernant les motifs d'annulation en lien avec l'insertion paysagère

La notion « *d'atteinte à l'intérêt et au caractère des lieux avoisinants* », énoncée par le règlement national d'urbanisme (article R. 111-21 du Code de l'urbanisme), s'applique à des secteurs non soumis à des protections patrimoniales. Elle est de ce fait difficile à utiliser pour les maires, dans la mesure où elle se réfère a priori à des « espaces ordinaires », mais dont la municipalité entend conserver l'harmonie paysagère et architecturale. Les trois affaires suivantes illustrent les limites de cette notion, utilisée souvent dans le but de limiter la densité et de conserver une trame pavillonnaire.

Dans la commune de Ris-Orangis, les juges annulent le refus de permis en soulignant que « *le bâtiment envisagé est de facture traditionnelle et se situe dans un environnement pavillonnaire de la rue sans particularité architecturale notable* » (Tribunal administratif de Versailles, jugement du 11 juillet 2012, commune de Ris-Orangis). Dans la commune de Clichy-la-Garenne, le propriétaire qui conteste le refus de permis a joint au dossier « *un reportage photographique* » qui rend compte « *que le secteur dans lequel se situe le projet comprend des constructions variées, tant au regard de leur importance que de leur aspect, réalisées à différentes époques et avec des matériaux divers* » (Tribunal administratif de Versailles, jugement du 28 avril 2011, commune de Clichy-la-Garenne). Enfin, dans une autre commune de la proche banlieue parisienne, le tribunal suit également l'argumentation du propriétaire en soulignant que « *le projet se situe à proximité d'autres immeubles de même taille dans un secteur présentant un caractère hétérogène ... dont le patrimoine bâti est de qualité inégale et dépourvu de caractère particulier ...* » (Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement du 19 juillet 2011, commune des Lilas).

On peut mentionner enfin un dernier ensemble d'arguments, qui font référence à des enjeux plus spécifiques liés soit aux risques et nuisances que les projets de construction sont susceptibles de causer (13 %), soit au dimensionnement des infrastructures de transport et de stationnement (12 %). Sur le plan des nuisances, c'est la compatibilité entre des usages d'habitation, d'une part, et des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, d'autre part, qui concentre la discussion. Sur le plan des risques, la prise en compte des risques naturels (inondation, glissements de terrain) apparaît dans les litiges, mais c'est surtout la sécurité routière liée à l'accroissement du trafic qui est visée. Les débats relatifs à l'existence d'infrastructures routières ou de stationnement suffisantes relèvent aussi pour partie de cette problématique.

Ces débats soulignent les inquiétudes des élus concernant *les conséquences de la densification* dans les zones urbaines existantes : les nouveaux projets de construction sont vus comme de futures sources de nuisances pour les riverains (encombrement du réseau routier, nuisances sonores, risques d'accident). Là encore, ces schémas d'argumentation s'appuient aussi bien sur des prescriptions détaillées du règlement local (conditions de desserte des bâtiments, aires de stationnement) que sur une appréciation générale basée sur des notions flexibles issues de la loi (notion d'*atteinte à la salubrité et la sécurité publique* énoncée par le règlement national d'urbanisme).

Ainsi, bien que se situant dans un système juridique fortement décentralisé, les litiges d'urbanisme en France sont loin d'être uniquement focalisés sur les règlements locaux. C'est en effet en s'appuyant notamment sur le cadre juridique national que les élus conservent une flexibilité d'action et une marge de liberté pour apprécier l'opportunité de certains projets.

Conclusion du chapitre

Dans le domaine du contentieux administratif, les litiges d'urbanisme correspondent à ce qu'on peut appeler un « contentieux de profanes », par opposition à d'autres litiges liés à l'usage de l'espace, comme ceux relatifs aux risques environnementaux où la place des professionnels est centrale dans l'initiative des recours. Dans l'étude que j'avais consacrée avec Hai Vu Pham aux recours en matière d'installations classées pour l'environnement, nous avons ainsi mis en évidence que la place des riverains (les tiers aux autorisations administratives) était minoritaire par rapport à l'activisme judiciaire des exploitants d'activités soumise à un régime administratif de contrôle des risques (Melot et Pham, 2012). A l'inverse, en matière d'urbanisme, les recours de riverains constituent le moteur principal de la conflictualité. A l'image de la ville émiettée décrite par Eric Charmes, les contestations contre les décisions d'urbanisme prennent majoritairement la forme d'initiatives individuelles et isolées.

Certes l'action collective organisée n'est pas absente et même sous la forme de collectifs encore peu structurés, comme les « comités de riverains », elle joue un rôle important dans l'apprentissage local des contestations sur la défense du cadre de vie. Pierre Lascoumes a bien montré que c'est par l'acquisition d'une compétence en matière de stratégies juridiques et judiciaires dans le cadre de litiges locaux sur la préservation du cadre de vie que les petits collectifs de riverains évoluent à terme en se transformant, via la modification de leurs statuts, en associations environnementalistes à visée plus globale et moins locale, par une sorte de montée en généralité (Lascoumes, 1994).

Globalement, cependant, le contentieux de l'urbanisme s'organise « à l'échelle du voisinage » et les actions en justice sont avant tout le fait de particuliers soucieux de l'impact d'un projet de construction, également individuel le plus souvent, sur leur environnement immédiat. Ce contentieux de masse, puisqu'il n'est pas lié à une position professionnelle et technique, mais concerne virtuellement tout propriétaire, est de ce fait généralement restreint à un litige entre propriétaires de biens privés et *son caractère individualisé contribue largement à son invisibilité collective*, a fortiori médiatique. En la matière, les techniques d'enquête mises au point pour analyser les stratégies associatives ou l'analyse de la presse locale trouvent à cet égard leurs limites.

Inversement, il est vrai que les sources judiciaires ne rendent pas compte des multiples agencements négociés entre pétitionnaires, riverains et élus autour du projet de construction. Mais l'analyse d'échantillon d'affaires permet de mettre en évidence la manière dont s'expriment les revendications sur les droits subjectifs, droits à construire (pour les propriétaires) et défense du cadre de vie (pour les riverains). Par ailleurs, l'étude des litiges locaux confirme la nécessité, déjà soulignée dans le chapitre précédent à propos des pratiques règlementaires, de saisir les enjeux liés aux droits à construire au-delà du seul zonage. Les recours en annulation des documents d'urbanisme montrent

en effet clairement que les conflits en la matière portent sur l'agencement interne des droits dans les zones destinées à l'urbanisation future, autant que sur le principe de la constructibilité. Enfin, l'intérêt d'une analyse des litiges sur les autorisations individuelles est de souligner l'étendue des marges de manœuvre dont disposent les acteurs du système foncier (élus, propriétaires résidents, propriétaires exploitants, acteurs des filières de l'aménagement) pour définir les conditions de mise en œuvre des permis de construire, en exploitant toutes les possibilités d'interprétation laissées par l'énoncé des règles que fixe le document d'urbanisme.

Comme on l'a dit plus haut, l'essentiel de ces litiges du quotidien en matière d'urbanisme renvoie aux réalités de l'étalement urbain, à savoir le caractère dominant, dans l'ensemble de la production de logements, de la filière de construction en diffus de maisons individuelles (Vilmin, 2015). Nous proposons de nous intéresser, dans le chapitre qui suit, aux opérations utilisant l'outil juridique de l'expropriation, opérations qui correspondent à d'autres filières où la puissance publique intervient directement sur les opérations d'aménagement. C'est dans ce cadre que les collectivités, sur la base de l'utilité publique, décident d'interventions foncières qui donnent prise à d'autres types de litiges et de revendications de droit public (le bien fondé des décisions publiques), mais aussi de droit privé (l'évaluation des biens).

Chapitre 4. Transferts de propriété et maîtrise publique foncière : litiges et négociations autour des expropriations

Introduction

Les outils d'acquisition foncière constituent par nature des objets d'analyse privilégiés pour la compréhension des relations entre processus de planification territoriale et droits de propriété. Les collectivités locales qui interviennent sur les marchés fonciers jouent un double rôle : elles sont susceptibles d'agir à la fois de manière *passive* comme "arbitre" (en édictant des prescriptions et en exerçant un contrôle) et de manière *active* comme "joueur" (en acquérant des biens) (Dijk and Vlist, 2015). C'est précisément la capacité des autorités locales à combiner une gestion à la fois passive et active qui peut être considéré comme un facteur important de réussite des politiques foncières.

L'expropriation et la préemption figurent parmi les mécanismes les plus courants d'acquisition foncière exercée de façon *directive* (sans la nécessité d'un accord du propriétaire). Ces procédures d'expropriation ont été par des sociologues, géographes et aménageurs du point de vue des stratégies relatives aux perceptions sociales de la justice (Holtslag-Broekhof et al., 2014) ou de la mise en oeuvre de dispositifs de compensation (van Straalen and Korthals Altes, 2014). Dans les années soixante et soixante-dix, les instruments de maîtrise publique, en particulier la délimitation de périmètres d'utilité publique, étaient principalement utilisés pour la constitution de larges réserves foncières pour des projets d'urbanisation importants ou la création de villes nouvelles. Les principaux enjeux de l'époque étaient de capturer la rente foncière et de stocker des terres agricoles, considérées comme une ressource abondante pour l'extension urbaine. A partir des années soixante, le paradoxe est que l'usage des dispositifs de maîtrise publique est devenu à la fois massif et circonscrit. C'est là qu'il importe de distinguer entre *l'institution* et la *mise en oeuvre* du dispositif (autrement dit, son usage *potentiel* et son usage *effectif*). Les périmètres d'utilité publique et de préemption se sont rapidement étendus, au point qu'à la fin des années soixante, ils représentaient des emprises conséquentes. Dans le même temps, les décisions effectives d'expropriation ou de préemption demeuraient limitées à des interventions ciblées (Topalov, 1974).

Le retrait de l'Etat du pilotage de nombreuses opérations d'aménagement et la décentralisation des politiques foncières au niveau municipal (généralisation des documents d'urbanisme, institution de droits de préemption urbains) a changé le profil de ces interventions foncières, mais a accéléré dans le même temps leur banalisation au niveau local. Ces interventions sont devenus un outil mobilisé pour des opérations d'urbanisation à l'échelle communale ou pour la gestion de la rénovation urbaine dans des secteurs urbains denses où les terrains disponibles pour la production de logements

abordables ou sociaux sont un produit rare et coûteux. Le contrôle des prix demeure un enjeu crucial, mais la rareté du foncier s'est imposée comme une préoccupation dans la stratégie des collectivités.

De manière paradoxale, dans le paysage des politiques foncières françaises, la maîtrise publique comme levier pour les opérations d'aménagement n'a pas été conçue uniquement comme un outil destiné *directement* à l'acquisition de vastes unités foncières, mais aussi comme un outil *indirect*, un instrument visant à faciliter des acquisitions futures en permettant un contrôle des prix. En lui-même, le système français du droit de l'expropriation et de la préemption n'était pas formaté pour l'achat systématique de terrains sur un périmètre déterminé, mais était plutôt envisagé comme un dispositif de maîtrise des valeurs foncières durant une période déterminée précédant les acquisitions nécessaires à l'opération proprement dite. C'est la raison pour laquelle le recours ciblé à un contrôle des prix par voie de préemption ou d'expropriation s'est révélé suffisant pour limiter la spéculation sans nécessiter des acquisitions importantes forcément coûteuses pour la collectivité (Comby and Renard, 1991; Renard and Comby, 1990).

Dans les rapports officiels produits par l'administration dans les années soixante, il apparaît nettement que les instruments laissant planer au-dessus des propriétaires la menace d'une préemption et d'expropriation *virtuelles* sont considérés comme une politique foncière "à coût réduit". Ces dispositifs étaient vus comme une manière de compenser le fait que, en dépit d'un volontarisme affiché, l'Etat et ses agences publiques ne s'appuyaient en réalité que sur un financement public limité pour mener à bien des objectifs de politique foncière ambitieux. De plus, à la différence de la situation prévalant aux Pays-Bas, ni l'Etat ni les collectivités n'étaient en mesure de s'appuyer sur l'existence d'un portefeuille foncier public conséquent. Enfin, le choix politique de conserver une fiscalité foncière pénalisant peu les propriétaires (qu'il s'agisse du stockage du foncier ou de la taxation des plus-values en cas de vente), constituait (et constitue toujours) un handicap important rendant d'autant plus intéressant le recours à des mécanismes alternatifs (et sans doute moins coûteux politiquement) de capture de la plus-value (Renard, 2009).

Les dispositions législatives concernant la préemption et l'expropriation dans les années soixante et soixante-dix n'ont cependant pas été adoptées sans d'intenses débats politiques. A maintes reprises, les parlementaires et les partis politiques représentant les intérêts des agriculteurs ont soulevé de vives objections au mécanisme d'évaluation considéré comme défavorable aux propriétaires (système de la "valeur bloquée"). Au cours des débats parlementaires, la réforme est présentée comme équivalente à une atteinte illégitime à la propriété. Les plus-values des exploitants agricoles furent en effet fortement affectées par le système des zones d'aménagement différencié, qui était dirigé en particulier vers un contrôle des anticipations de conversion des terres dans les espaces

agricoles. En tant que propriétaires, ils étaient partiellement privés de la plus-value d'urbanisation et en tant que fermiers, ils devaient faire face à de futures évictions dans le cadre des expropriations à venir. Cependant, des recherches empiriques menées en région parisienne suggèrent que les indemnités financières perçues par les agriculteurs permirent aussi de financer des projets de localisation alternative dont la pérennité fut assurée (Bryant, 1986).

L'objet sociologique que constituent les processus de négociation foncière sous maîtrise publique est un exemple de l'apport fourni par une analyse des stratégies juridiques des acteurs pour une compréhension approfondie de l'action publique locale. L'acquisition foncière est un mécanisme complexe qui associe des acteurs de profils variés dans des configurations sociales et collectives qui ne sont pas stables dans le temps. La compréhension des logiques du changement d'usage induit de prendre en compte conjointement le rôle joué par les acteurs publics en tant qu'auteurs des décisions et la manière dont les stratégies individuelles influent sur ces décisions, les remettent en cause ou plus largement orientent leur action en fonction de la manière dont ils se représentent les conséquences de ces décisions.

Un exemple de lecture sociologique des négociations foncières sous maîtrise publique, proposant une approche qui prenne en compte à la fois les comportements stratégiques, le cadre institutionnel et la connaissance des systèmes d'acteurs, est illustré par l'étude menée par un groupe de chercheurs hollandais sur la constitution de corridors écologiques aux Pays-Bas. Les auteurs proposent une typologie des stratégies d'acquisition sous maîtrise publique en fonction de l'attitude des propriétaires, des ressources juridiques disponibles et de la temporalité de la négociation (Holtslag-Broekhof et al., 2014).

Tableau 11. Grille de lecture des stratégies de négociation foncière sous maîtrise publique (d'après Broekhof et al., 2014).

Dimension individuelle	
Stratégie financière	Capacité à réinvestir les compensations financières dans des projets futurs
Sentiment d'injustice	Perception de la légitimité du projet public, représentation d'un standard de compensation « juste »
Expérience passée	Acquis des expériences passées de négociations, liés à une mobilité géographique ou à l'implication dans des projets antérieurs
Dimension inter-individuelle	
Anticipations de la décision publique	Représentation de la probabilité de réalisation effective du projet
Structuration de l'action collective	Capacité des acteurs (propriétaires, locataires) à organiser une coalition d'intérêts
Dynamiques du marché foncier	Marché des transactions, marché des loyers
Dimension juridique	
Statut des droits privés	Position de propriétaire, locataire-fermier ou formes mixtes
Outils de droit public mobilisés	Intervention par maîtrise foncière (expropriation-préemption), réglementation des droits à construire (urbanisme)

La grille de lecture proposée par ce type de recherche souligne que les attitudes que suscite la perspective de réaliser une rente foncière sont marquées par une très grande diversité. En fonction d'une anticipation plus ou moins proche ou plus ou moins probable de cette réalisation de la rente, les stratégies du propriétaire oscillent entre investissement ou au contraire désinvestissement, décision d'achat ou à l'inverse position d'attente ou de rétention, mise en location ou gestion directe de l'entretien ou de l'exploitation agricole des terrains destinés à un changement d'usage. Parmi les paramètres interférant dans ces arbitrages, ce sont tout autant les décisions prises localement (la réglementation en matière d'urbanisme qui facilite plus ou moins les changements d'usage) que le cadre juridique national (le droit fiscal qui grève plus ou moins le coût du stockage de terrains) qui exercent une influence certaine. En outre, les propriétaires ne sont pas les seuls à construire des schémas d'anticipation sur leurs biens. Les autres acteurs intéressés par le changement d'usage, positivement ou négativement, se chargent également de calculer pour eux, qu'il s'agisse bien sûr des

acquéreurs potentiels, mais aussi par exemple des riverains qui intègrent les conséquences, sur leur qualité de vie ou la valeur de leur maison, des constructions futures dans leur environnement immédiat.

Les usagers non propriétaires des terrains sont également des parties intéressées à la décision publique sur le changement d'usage, puisque les fermiers ne manquent pas d'évaluer la menace d'une éviction prochaine pour gérer au mieux leurs choix fonciers (recherche en amont d'autres bailleurs pour diversifier l'offre locative). Les agriculteurs non propriétaires peuvent être alors parfois réduits à accepter des situations instables, soit sous la forme légale de conventions précaires (autorisées dans le laps de temps qui sépare la décision de constructibilité de la construction proprement dite), soit sous la forme illégale d'une renonciation pure et simple à exercer leur droit (pressions de la part du bailleur pour que le fermier s'engage à partir sans indemnité). L'anticipation du changement d'usage, de la part de l'exploitant agricole cette fois, le conduit alors à rechercher en amont une diversification de l'offre locative en multipliant les engagements contractuels en vue de se constituer un « portefeuille foncier » protecteur.

La notion d'anticipation spéculative doit cependant être nuancée, dans la mesure où elle sous-entend que la décision publique objet d'anticipation serait clairement identifiable. Une telle assertion revient en premier à lieu à supposer une stabilité des choix d'urbanisme sur le moyen et long terme qui est souvent contredite par les aléas politiques (changements d'équipe en fonction des alternances électorales ou même, sans cela, changements de stratégie au sein d'un même exécutif). Le temps long de la planification n'est pas toujours, loin de là, compatible avec le temps court du cycle politique. En outre, quand bien même cette stabilité des choix serait avérée, la réglementation d'urbanisme est loin de fournir un tableau interprétable de manière univoque des possibilités de construction. La superposition des échelles de planification (du plan local d'urbanisme au schéma de cohérence territoriale), l'enchevêtrement des prescriptions communales et supra-communales qui mêle décisions des élus et décisions des services de l'Etat sur des pas de temps différents, contribuent également à limiter le caractère lisible et prédictible des situations individuelles.

Par ailleurs, les litiges qui se focalisent sur le changement d'usage nous rappellent que le moment délimité de la négociation sur les droits à bâtir ou sur l'indemnisation des expropriés ne peut s'abstraire d'une temporalité plus longue, celle qui caractérise la transformation de la ville dans la durée et la superposition des initiatives et aménagements publics tout au long de la vie locale. Le propriétaire confronté à la commune comme autorité expropriante dans le cadre d'une procédure d'expropriation est parfois le même que celui qui s'est vu proposer, quelques années auparavant, une offre d'acquisition par la collectivité en dehors de toute procédure d'utilité publique. C'est avec ce même propriétaire que des échanges fonciers auront pu être négociés ou que des discussions conflictuelles sur la révision du document d'urbanisme auront été

menées. Il existe un passif de la négociation foncière locale, un historique de la relation entre les propriétaires et l'exécutif communal qui constitue la toile de fond des litiges sur l'indemnisation.

Le débat sur la fixation de la valeur peut alors cristalliser des rancœurs plus anciennes, susciter des recours contentieux qui s'enracinent dans des litiges antérieurs. Ceci s'applique sans doute tout particulièrement aux propriétaires de parcelles situées sur les franges des zones urbanisées ou à proximité des axes de circulation. Leur situation stratégique pour la collectivité a pour conséquence qu'elles sont susceptibles d'être visées, sur le long terme, par plusieurs projets d'aménagement successifs qui se cumulent sur une même portion de territoire.

La réduction de droits à construire, de même que l'issue défavorable d'une attente de plus-value, sont toutes deux l'occasion pour des propriétaires d'exprimer leur frustration concernant la perte d'une rente qu'ils perçoivent souvent comme parfaitement légitime. La croyance dans l'existence d'un « droit à la constructibilité » ou encore la certitude qu'une réglementation favorable est nécessairement intangible ou ne peut évoluer sans donner lieu à compensation restent encore largement répandues, alors même qu'elles ne reposent, en droit français du moins, sur aucun fondement juridique. Mais si l'absence de base légale de ces prétentions fait que celles-ci se heurtent régulièrement à la réalité, il n'en reste pas moins que la force de cette aspiration à la rente et le caractère socialement partagé de sa légitimité ne sont pas sans produire des effets en pratique. L'aménageur, en particulier lorsqu'il est l'émanation d'un exécutif local, ne peut faire abstraction de cette légitimité perçue dans la conduite concrète de la négociation foncière et ce d'autant plus que le propriétaire est également un électeur, voire que l'élu considère lui-même, par idéologie ou parce qu'il est lui-même propriétaire, que l'aspiration à la rente est tout à fait légitime, bien que dépourvue de base légale.

L'impact des décisions locales en matière d'urbanisme, en particulier au travers de la planification, est spontanément identifié au rôle joué par la délimitation spatiale opérée par le zonage. La plupart des propriétaires savent à quelle catégorie de zone leur parcelle est rattachée et le zonage constitue, par la visibilité que lui confèrent la cartographie et la simplicité de ses nomenclatures, un marqueur spatial particulièrement lisible. Beaucoup moins nombreux en revanche sont ceux qui sont capables de dire ce que permet précisément le contenu du règlement interne de la zone, lequel est pourtant le niveau adéquat pour décider de l'attribution des autorisations individuelles, ce que les services de l'Etat ont coutume de désigner comme « le droit des sols ».

Or, le potentiel de valorisation d'un terrain est susceptible de varier fortement en fonction de ces règles internes, alors même que l'on se situe « à zonage constant ». Des terrains appartenant à des zones ou secteurs dont la vocation générale est la même

(ouverture à l'urbanisation ou à l'inverse, préservation de l'activité agricole ou des espaces naturels) peuvent être ainsi dotés de capacités de constructions fortement hétérogènes. La faible visibilité de ces nuances règlementaires est sans doute un élément qui explique l'incompréhension des propriétaires face aux refus auxquels se heurtent leurs prétentions à indemnisation. Le sentiment d'une inégalité de traitement naît alors du fait qu'à zonage égal les niveaux d'indemnité sont susceptibles de différer fortement d'une parcelle à l'autre.

La circularité du processus et le caractère autoréférentiel de la norme édictée par l'autorité publique, en l'occurrence la commune successivement auteur de la réglementation d'urbanisme et bénéficiaire de l'utilité publique, apparaît régulièrement comme un sujet de grief dans les affaires judiciaires. Par la combinaison de son monopole d'initiative et de l'obligation de recourir à des modalités d'aménagement spécifiques, la collectivité fait bien plus que réguler une urbanisation qui sans cela risquerait un développement désordonné. Elle se donne les moyens de contrôler la formation de la valeur sur le micro-marché théorique qu'est le périmètre de l'opération d'utilité publique. Une commune qui organise son règlement d'urbanisme en anticipant correctement le recours futur à l'utilité publique est en situation de définir des modalités d'urbanisation qui réduisent considérablement, voire parfois suppriment totalement, les marges de manœuvre du propriétaire pour obtenir une indemnisation à la valeur du terrain à bâtir.

La variété et l'étendue des instruments règlementaires à disposition des collectivités locales pour organiser l'allocation des droits d'usage sur les sols, les contraintes qu'elles sont en mesure de définir pour encadrer le rythme et les conditions de l'urbanisation, par le jeu de la réglementation interne des zones et les cahiers des charges applicables aux opérations d'aménagement - l'ensemble de la boîte à outils du droit de l'urbanisme - offrent des leviers puissants pour orienter la formation de la valeur.

Dans ce chapitre, j'aborderai ces différents enjeux de la maîtrise foncière publique sur la base de recherche menées sur le droit de l'expropriation. Je procéderai en suivant en quelque sorte la succession des procédures dans le temps, en évoquant tout d'abord les la phase administrative, au travers d'une recherche en cours et non encore publiée sur les **contestations relatives aux déclarations d'utilité publique**, avant de traiter des litiges privés qui caractérisent la phase civile (l'évaluation foncière). Sur ce dernier point, je partirai d'une relecture des recherches que j'ai exposées dans mon ouvrage *La Valeur en procès* en ciblant mon propos sur l'exemple des **opérations de rénovation urbaine**. J'exposerai enfin les premiers résultats d'une recherche en cours sur la **négociation collective de l'indemnisation des agriculteurs évincés dans les aménagements déclarés d'utilité publique**. Il s'agit ainsi de dresser un tableau de la diversité des situations observables dans une perspective de sociologie du droit, du

droit public au droit privé, d'une part, de l'espace urbain à l'espace périurbain, d'autre part.

Contester l'utilité publique : des grands aménagements à l'urbanisation ordinaire.

Les conflits autour des projets d'utilité publique se situent au croisement de tout ce qui constitue l'agenda des politiques foncières : stratégies publiques d'aménagement, allocation d'usages par la réglementation, droits de propriété et formation de la valeur des biens. La spécificité que revêt la prérogative de porter atteinte à la propriété en fait l'expression par excellence de la puissance publique et de la souveraineté étatique, c'est-à-dire une modalité d'intervention à part, marquée du sceau de l'exceptionnalité. En dépit de sa radicalité (la privation pure et simple de la propriété), l'expropriation est loin d'être un instrument d'action dont les fonctions et les modalités d'usage sont nettement lisibles. Celles-ci sont au contraire tributaires de processus historiques et de tendances de fond qui se manifestent dans l'évolution du rapport que les sociétés entretiennent avec la gestion du territoire et la propriété du sol.

Souvent associée à des infrastructures synonymes d'impact paysager majeur (équipements de transport, notamment), la mise en œuvre de l'utilité publique est cependant entrée dans le quotidien des politiques locales d'aménagement, au point d'être aujourd'hui un outil banalisé de gestion de l'urbanisation. Un décalage existe ainsi entre la représentation de l'utilité publique comme un outil juridique associé à de grands aménagements et la réalité des pratiques locales d'intervention foncière qui mobilisent cet instrument pour des opérations ciblées à l'échelle de la ville.

L'étude présentée ici vise à montrer en quoi les contestations locales sur l'utilité publique se font l'écho de cette banalisation de l'expropriation. Je propose par la suite une réflexion sur la place du fait urbain dans les conflits d'aménagement en me fondant sur les résultats d'une étude statistique menée sur environ 1200 recours contentieux traités par les tribunaux administratifs en France. Je montre également en quoi l'analyse détaillée des arguments défendus par les requérants à l'occasion des actions en justice souligne le caractère structurant des problématiques d'aménagement de la ville dans les stratégies contentieuses³³.

La manière dont un Etat définit les prérogatives d'utilité publique est le fruit de compromis sociaux, de durée incertaine, entre des groupes d'intérêts aux revendications opposées. La production législative, réglementaire et jurisprudentielle est souvent le reflet de ces compromis. Concernant le recours à l'instrument de l'utilité publique, un

³³ Les données de l'étude ont été analysées avec le concours de Hai Vu Pham, maître de conférences en économie à AgroSup Dijon.

glissement historique peut s'observer conjointement à la fois dans les pays développés et les pays émergents : d'un usage cantonné aux grandes infrastructures, l'intervention foncière publique adossée à la menace de l'expropriation s'étend de plus en plus massivement à « l'urbanisation ordinaire ». L'expropriation s'intègre ainsi, à partir des années cinquante en France, dans le quotidien de l'aménagement du territoire. En Europe en particulier, un contraste manifeste existe entre la médiatisation et l'importance des mobilisations contestataires que suscitent les « grands aménagements » (projets autoroutiers et aéroportuaires, barrages) et l'usage quasi routinier de l'expropriation comme outil de gestion des ouvertures à l'urbanisation. Ce changement d'échelle de l'utilité publique interroge bien sûr les recherches en sciences sociales qui prennent comme objet d'étude les conflits d'aménagement.

En s'articulant de plus en plus nettement avec les politiques de planification et les choix en matière d'urbanisme porté par les collectivités, les opérations d'utilité publique apparaissent aujourd'hui comme le reflet de stratégies locales d'aménagement du territoire. L'utilité publique fait partie de l'équipement juridique des élus au même titre que les outils n'impliquant pas l'intervention de l'Etat, comme la préemption ou la réglementation d'urbanisme. Dans cette perspective, une analyse empirique des usages du droit se justifie d'autant plus que les actions en justice contre les arrêtés préfectoraux en la matière se banalisent au même titre que l'usage de l'utilité publique.

Suivant la théorie du bilan, raisonnement consacré par le Conseil d'Etat en 1971 (arrêt Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971), l'utilité publique d'un projet n'est caractérisée que si « *les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu regard à l'intérêt qu'elle présente* ». La question de l'évaluation des projets, à la fois sur le plan financier, environnemental et social, apparaît donc comme un élément central des conflits d'aménagement. Dans une perspective d'analyse empirique du droit, elle m'amène à étudier conjointement les pratiques de recours au tribunal et les registres d'argumentation déployés par les requérants sur la base d'une évaluation critique du caractère d'utilité publique des opérations contestées.

Une banalisation des conflits sur l'utilité publique

Le recours à l'utilité publique demeure un angle mort des données territoriales sur les politiques d'aménagement, puisqu'il ne fait plus l'objet d'enregistrement statistique au niveau national. Les dernières informations disponibles (datant de la fin des années quatre-vingt) ont mis en évidence deux résultats importants (Huss, 1989). Le premier est que le principal effet juridique de l'utilité publique, à savoir la possibilité d'exproprier, ne concerne en pratique qu'une minorité de cas (10 % des biens inclus dans le périmètre du projet en moyenne), la seule menace de l'expropriation suffisant à obtenir une négociation amiable. Le second résultat souligne que l'utilité publique est utilisée en premier lieu par les collectivités locales pour des besoins d'aménagement

ciblé. Par conséquent, la structure des recours contentieux ne peut qu'être fortement déterminée par cet ancrage local des projets en la matière³⁴.

L'analyse statistique des recours adressés aux tribunaux administratifs permet de tirer plusieurs enseignements qui mettent en évidence les conséquences sur la conflictualité locale de ce phénomène de banalisation du recours à l'utilité publique. Les infrastructures « lourdes », constituées par les infrastructures de transport routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires (auxquelles il faut ajouter les ouvrages d'art comme les tunnels et canaux), se placent aux tous premiers rangs des projets contestés (20 %). Mais si l'on additionne l'ensemble des projets urbains, qu'il s'agisse de projets d'extension (zones d'aménagement concerté, zones d'activités), de rénovation (requalification d'ensembles de logements et plus marginalement d'ensembles commerciaux, opérations sociales parfois liées à des situations d'insalubrité) ou d'aménagements plus modestes (petites opérations de constructions), leur poids cumulé représente un tiers des contestations (34 %).

Ce tableau des conflits locaux en matière d'aménagement reflète le recours important à l'utilité publique dans les projets urbains d'aujourd'hui. Dans le cas de procédures comme les zones d'aménagement concertées, l'expropriation apparaît couramment utilisée comme élément d'une boîte à outils juridiques aux côtés d'autres instruments comme la préemption. Mais outre l'aménagement d'extensions urbaines qui peuvent être parfois relativement importantes (la procédure des ZAC est en effet plutôt mobilisée dans ce cas de figure), il est très clair que les contestations visent aussi très largement des opérations de dimension réduite (le titrage des affaires faisant fréquemment référence à des aménagements limités à un îlot ou quelques parcelles). Les conflits sur l'utilité publique tendent ainsi à épouser les contours de la forme la plus courante d'étalement urbain, celles des micro-opérations de constructions (lotissements communaux, notamment).

A cela, il faut ajouter les autres « petits aménagements » urbains comme tout ce qui relève de la voirie communale (12 %), - réaménagements des rues, itinéraires de circulations douces (chemins piétonniers et pistes cyclables), parkings - ou encore l'ensemble des équipements publics, qui renvoient surtout à des aménagements très

³⁴ L'étude réalisée est la première recherche statistique menée au niveau national sur les recours devant les tribunaux administratifs en matière d'expropriation. Elle a pu être mise en œuvre dans le cadre d'une convention avec le Conseil d'Etat pour consultation temporaire et anonymisée de la base de gestion des recours des tribunaux administratifs. L'analyse entreprise a consisté à créer une base de données originale à partir des informations présentes dans le titrage des requêtes (bref résumé de deux ou trois lignes de l'objet de la requête). Ces informations portent sur l'objet du recours (type d'arrêté attaqué), le type de requérant (personne physique ou type de personne morale) et la commune du litige. L'échantillon est constitué de l'ensemble des requêtes jugées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2013 dans le poste de nomenclature dédié aux affaires d'expropriation. Il est composé de 2 384 recours, correspondant à 1 241 arrêtés contestés sur le territoire de 997 communes. L'unité de compte des données étudiées est celle du recours adressé au tribunal par un requérant, sachant que plusieurs recours peuvent être jugés dans le cadre d'une même décision du tribunal (jonction de requêtes) et que plusieurs recours peuvent être dirigés contre un même arrêté.

ciblés (11 %). Relèvent de cette catégorie les transports urbains (l'essor récent du tramway génère de nombreux litiges avec les propriétaires riverains), les constructions diverses exigées par l'activité des services publics (écoles, hôpitaux, gendarmeries et autres locaux administratifs, à commencer par les mairies), mais aussi les aires d'accueil de gens du voyage... sans oublier une autre forme d'extension urbaine liée à la pression démographique, celle des cimetières ! Enfin, peut être mentionné le cas particulier des infrastructures liées au transport d'énergie (canalisation de gaz, lignes électriques aériennes) que j'intègre ici à l'analyse bien que les procédures concernées relèvent des servitudes d'utilité publique (sans expropriation) plus que des déclarations d'utilité publique à proprement parler (Tableau 12).

Tableau 12. Arrêtés attaqués devant les tribunaux administratifs. Source : Auteur, d'après la base des recours contentieux des juridictions administratives.

Projets contestés	Projets contestés (détails)	Arrêtés attaqués (effectifs et %)
extension urbaine	zones d'aménagement concerté (166), zones d'activités (40), lotissements (27), équipements commerciaux (5)	250 (20,1)
infrastructures de transport	routes départementales et nationales (203), autoroutes (18), liaisons ferroviaires (11), aménagements aéroportuaires (9), ouvrages d'art (6), aménagements portuaires (2)	249 (20,1)
voirie communale	divers aménagements de voirie communale (86), aires de stationnement (36), voies piétonnières et cyclables (22), chemins ruraux (7)	151 (12,2)
équipements publics	équipements publics divers (30), transports urbains (30), bâtiments scolaires (28), équipements sportifs (19), cimetières (14), aires d'accueil de gens du voyage (13), équipements de santé (8), bâtiments à vocation culturelle (6)	148 (11,9)
gestion de l'eau	aménagements hydrauliques divers, dont captages et forages (105), stations d'épuration (23), réseaux d'assainissement (13), canalisations d'eau (7)	148 (11,9)
aménagements urbains	aménagements urbains divers (84), constructions de logements (9)	93 (7,5)
rénovation urbaine	divers aménagements en rénovation urbaine (47), logements sociaux (17), insalubrité (15)	79 (6,4)
aménagements paysagers	aménagements divers dont berges des cours d'eau et sites protégés (24), espaces et équipements de loisir (21), espaces naturels (14)	59 (4,8)
Energie	lignes électriques aériennes ou souterraines (30), canalisations de gaz (10)	40 (3,2)
risques naturels	prévention des inondations (10), risques d'effondrement (4)	14 (1,1)
Déchets	stockage et traitements des déchets	10 (0,8)
Total		1241 (100)

Enfin, un troisième groupe de conflits contribue également à relativiser l'importance des contestations sur les grandes infrastructures, même si sa place est moins centrale. Ces recours sont d'un type particulier, puisque la plupart d'entre eux ne portent pas sur l'usage de l'expropriation en tant qu'outil au soutien d'opérations d'artificialisation (par la construction de bâtiments ou d'infrastructures diverses), mais sur l'utilité publique

comme instrument de préservation. En effet, contrairement à la représentation que l'on pourrait spontanément avoir de l'outil juridique qu'est l'utilité publique, celle-ci est fréquemment mise en œuvre pour protéger des ressources naturelles et patrimoniales, en gelant par exemple les projets de constructions sur un espace donné. L'exemple le plus fréquent de contestations en la matière est fourni par la centaine d'arrêtés attaqués visant des aménagements hydrauliques liés à la protection des abords de forage et captage. Le durcissement de la réglementation en matière d'environnement et de santé publique autour de l'enjeu de la qualité de l'eau pour la consommation humaine explique que le recours à l'utilité publique se soit imposé pour garantir la mise en œuvre effective des protections dans les périmètres rapprochés.

Dans ce domaine en effet, des procédures mises en œuvre sans expropriation (servitudes d'utilité publique), utilisées dans le passé, n'ont pas eu les effets escomptés sur la qualité de l'eau. Sous la pression des directives européennes, la législation française a donc systématiquement imposé la déclaration d'utilité publique pour les périmètres rapprochés des captages. Dans le même ordre d'idées, les recours contre les arrêtés visant le réaménagement des abords des cours d'eau à des fins de renaturation, de prévention des inondations ou de qualité paysagère, ou encore les divers aménagements paysagers dans les espaces naturels soulignent les tensions que les opérations à visée protectrice suscitent localement.

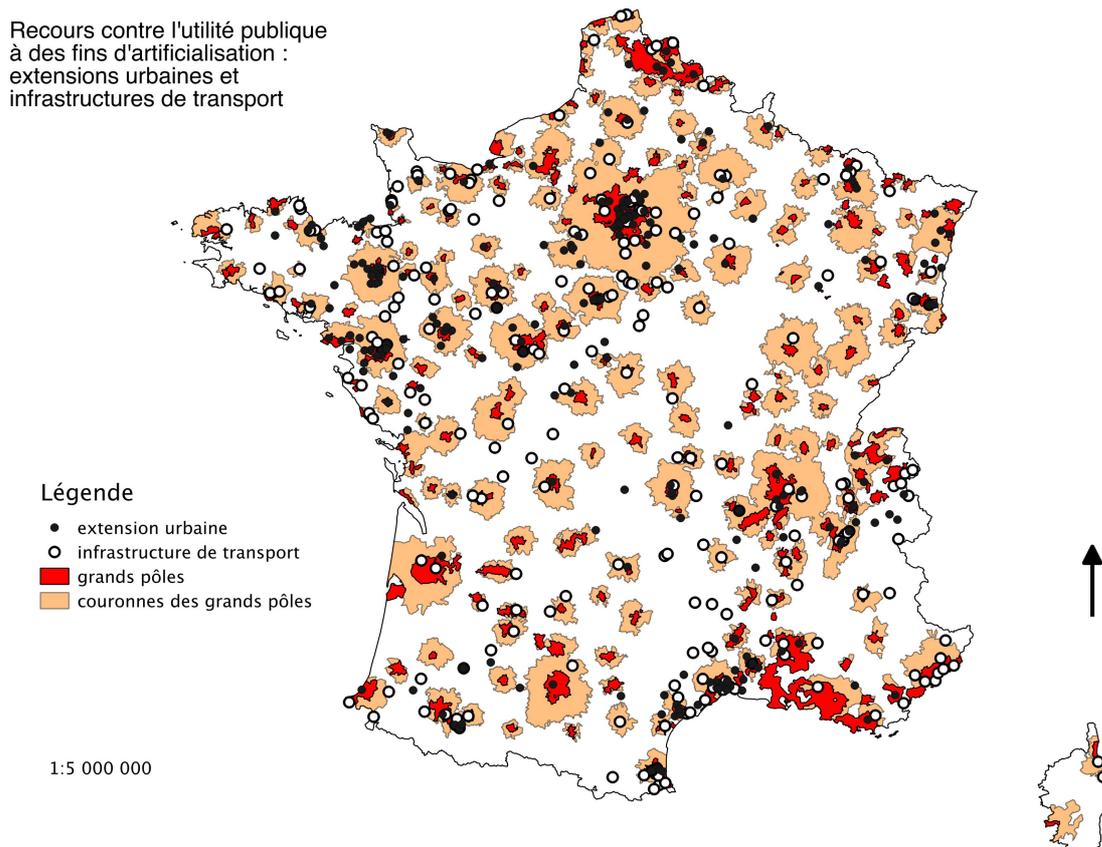
Une analyse plus précise des caractéristiques des litiges explique sans doute ce décalage entre la perception des conflits d'aménagement, associée à la contestation des grandes infrastructures, et la réalité quotidienne des recours, plutôt liée à l'extension de la ville et l'aménagement urbain ordinaire. En effet, si l'on retient comme indicateur d'une intensité de la conflictualité le nombre moyen de recours et l'usage de procédures d'urgence (référés), les contestations liées aux infrastructures de transport n'apparaissent pas particulièrement combattives. En revanche, les conflits liés aux infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires représentent à eux seuls 39 % des projets attaqués par les associations (associations environnementalistes, comités de riverains). La dimension des projets de ce type et l'importance des nuisances qu'ils occasionnent (paysage, cadre de vie) assure bien plus fréquemment que dans les autres cas une mobilisation collective et, de ce fait, une visibilité médiatique des conflits.

Les recours en matière d'utilité publique suivent des logiques de localisation distinctes en fonction de la nature des projets contestés. La cartographie des litiges met en évidence certains traits saillants de ces modes de localisation.

La comparaison entre les actions en justice visant les projets d'extension urbaine et celles dirigées contre les infrastructures de transport fournit une illustration de ces différences. Dans le premier cas, les communes concernées apparaissent souvent situées soit dans la couronne périurbaine des grands pôles, soit dans des communes rurales en périphérie de ces couronnes. Dans le second cas, en revanche, la distribution sur le

territoire national des conflits en matière d'infrastructures de transport semble beaucoup plus disparate. La nature linéaire de ces aménagements les rend moins sensibles à la structuration en fonction des grandes aires urbaines (Carte 6).

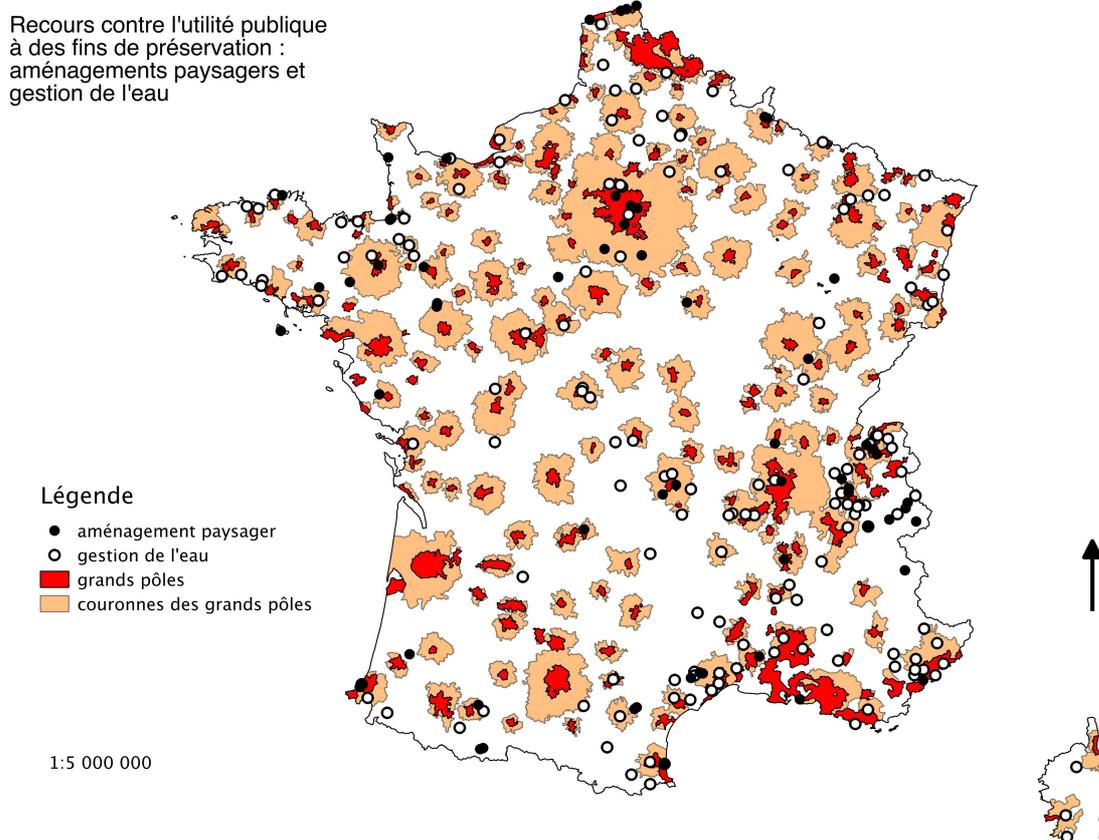
Carte 6. Localisation des recours visant les projets d'extension urbaine et d'infrastructures de transport. Source : Auteur.



Les recours dirigés contre les opérations à visée protectrice suivent des schémas de localisation opposés, et ce à double titre. D'une part, ils sont plus nettement ancrés dans les zones rurales, là où la protection des espaces naturels a davantage vocation à être mise en œuvre. Les contestations sont également davantage spécialisées sur le plan régional. Une concentration particulière des litiges s'observe ainsi dans les régions de montagne (les Alpes, notamment), où la ressource en eau est à la fois abondante et fragilisée par l'urbanisation (actions contre les arrêtés protégeant les aires d'alimentation, mais aussi les abords des rivières). Les recours sont également nombreux en Bretagne, où la détérioration de la qualité de l'eau par les effluents d'élevage suscite des procédures administratives de protection des captages (le rattrapage important opéré en la matière par les services de l'Etat dans les années 2000

est sans doute un élément du climat conflictuel avec les propriétaires riverains) (Carte 7).

Carte 7. Localisation des recours contre les projets d'aménagement paysager et de gestion de l'eau. Source : Auteur



Par conséquent, les problématiques de gestion urbaine ont un caractère fortement structurant dans le contentieux de l'utilité publique. Cette position centrale du fait urbain m'amène à questionner de manière spécifique les stratégies contentieuses déployées par les requérants pour faire échec aux projets d'aménagement, en m'interrogeant sur la spécificité d'une argumentation juridique ciblée sur ces enjeux d'aménagement de la ville.

Stratégies argumentatives et remise en cause des projets d'utilité publique.

On peut faire l'hypothèse que la place centrale occupée par l'aménagement et l'extension de la ville dans le contentieux de l'expropriation oriente fortement la nature des arguments déployés par les auteurs des recours devant les juridictions administratives. Ces arguments de droit (ou « moyens de légalité ») portent sur le non-respect des différentes dispositions de légalité *externe* (régularité de certaines procédures) ou *interne* imposées par la législation en matière d'expropriation. Si certaines dispositions visent des projets spécifiques (je reviendrai sur ce point), la plupart sont communes à

tout projet d'utilité publique. Cependant, suivant le type de projet attaqué, la référence à certaines dispositions plutôt que d'autres peut s'avérer stratégique dans le dispositif d'argumentation.

Pour valider cette hypothèse, j'ai procédé à l'étude d'un corpus ciblé de décisions des tribunaux administratifs. A la différence de l'étude réalisée précédemment, basée sur l'exploitation de données synthétiques sur un grand nombre de recours, j'ai travaillé ici directement sur le texte intégral d'un échantillon ciblé de décisions des tribunaux, afin de réaliser une étude approfondie et plus qualitative des arguments de droit élaborés par les requérants³⁵.

Sur la période étudiée (2006-2013), j'ai ciblé l'analyse sur les cas dans lesquels le(s) requérant(s) obtient l'annulation de la décision attaquée, soit un échantillon de 215 moyens de légalité (arguments de droit) mentionnés dans 170 affaires. Il est important de souligner ici que le contentieux administratif de l'expropriation est caractérisé par un taux d'annulation particulièrement faible, que l'on peut estimer à 11 %³⁶. A titre de comparaison, les litiges en matière d'environnement ou d'urbanisme sont beaucoup plus favorables aux requérants³⁷. Les juges semblent donc beaucoup nettement plus réticents à remettre en cause des projets d'utilité publique, qui de plus sont très strictement encadrés par des règles de procédures contraignantes pour l'aménageur.

La raison de ce faible taux d'annulation s'explique par la nature spécifique du contentieux en la matière. Alors qu'en matière d'urbanisme et d'environnement, le bénéficiaire de la décision publique est le plus fréquemment une personne privée (le pétitionnaire du permis de construire ou l'exploitant d'une installation classée), en matière d'expropriation, la décision publique est prise pour un motif d'intérêt général, quand bien même le projet peut être mis en œuvre par une personne privée. L'appréciation en opportunité par l'auteur de la décision (qui de plus est toujours le représentant de l'Etat) revêt donc une force particulière dans cette matière.

En dépit de la faible probabilité d'annulation, le nombre réduit d'affaires aboutissant à un succès du requérant joue un rôle important dans la mesure où les motifs d'annulation influent sur l'attitude des services de l'Etat pour l'avenir. La grande majorité des projets d'expropriation émanant des collectivités locales, l'administration préfectorale est susceptible de se montrer plus réticente à déclarer d'utilité publique des opérations ne

³⁵ Les textes des décisions analysées ont été collectés via l'interrogation du fonds d'archives des tribunaux administratifs, base documentaire exhaustive alimentée mensuellement par les greffes des juridictions.

³⁶ Nous avons procédé à cette estimation sur la base d'un sondage annuel à partir des affaires jugées par les tribunaux en 2012 (l'année la plus récente de la période de référence pour l'étude). Il s'agit ici d'un taux d'annulation exprimé à partir de l'unité de compte « affaire » et non « recours » (car plusieurs recours peuvent être jugés dans le cadre d'une même affaire).

³⁷ Voir sur ce point les enquêtes réalisées sur le contentieux des installations classées (Melot and Pham, 2012).

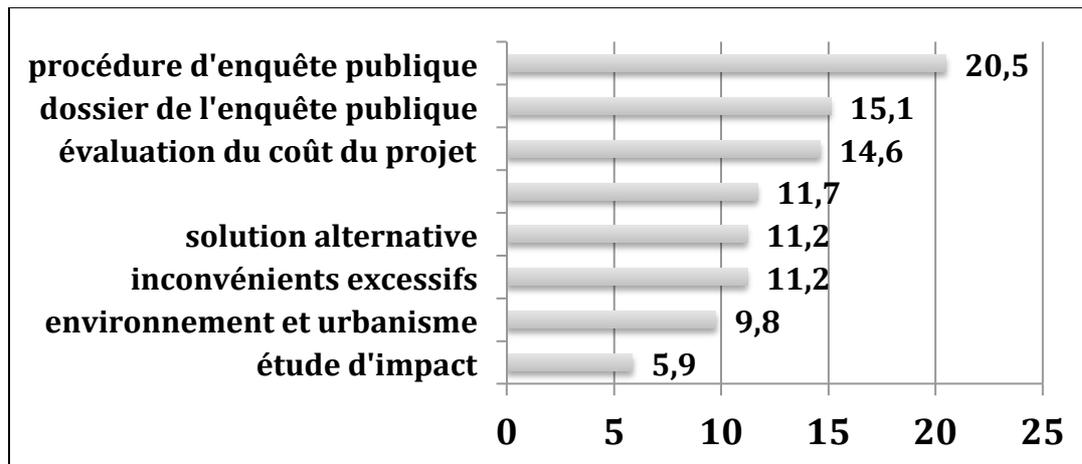
présentant pas des garanties suffisantes de conformité aux prescriptions du droit en la matière.

Une analyse détaillée des arguments de droit accueillis favorablement par les tribunaux administratifs montre la place centrale des questions de procédure (légalité externe) comme clef de l'annulation des décisions attaquées par rapport aux arguments sur le fond des projets (légalité interne). Il convient toutefois de distinguer entre un débat limité à de simples irrégularités de forme (« diverses irrégularités de procédure », qui concernent des arrêtés préfectoraux présentant des défauts liés à des problèmes de délégation de compétence entre représentants de l'Etat, par exemple) d'une autre catégorie de controverses qui renvoient à des garanties procédurales, relevant certes de la légalité externe, mais qui touchent à l'examen du projet contesté en lui-même (Figure 7).

A titre d'exemple, on peut citer les arguments reçus au titre d'une procédure d'enquête publique irrégulière, en raison de l'insuffisance de motivation de l'avis du commissaire-enquêteur. Les juges apparaissent vigilants sur le contrôle du caractère approfondi et indépendant de cet avis. Les rapports qui refusent de se prononcer, même dans les grandes lignes, sur les principales observations soumises par les résidents contestataires, ou qui se bornent à reprendre sans distance les arguments de l'aménageur et de la collectivité, entraînent ainsi fréquemment l'illégalité de l'arrêté préfectoral. La légalité externe rejoint ici la légalité interne, dans la mesure où c'est une discussion sur le fond du projet qui est indirectement en jeu.

De même, la composition irrégulière du dossier d'enquête publique n'est pas qu'une pure question de forme. Ce moyen de légalité renvoie le plus souvent à des catégories de projet qui se sont dispensés d'étude d'impact, alors même que l'absence de caractère d'urgence n'autorisait pas le recours à cette procédure simplifiée prévue par le Code de l'expropriation. Enfin, un résultat inattendu est la proportion non négligeable d'arrêtés annulés en raison du manque de transparence financière du projet, conséquence d'une évaluation défectueuse de son coût, voire une sous-évaluation manifeste.

Figure 7. Arguments de droit mobilisés avec succès par les requérants (en %, n=205)



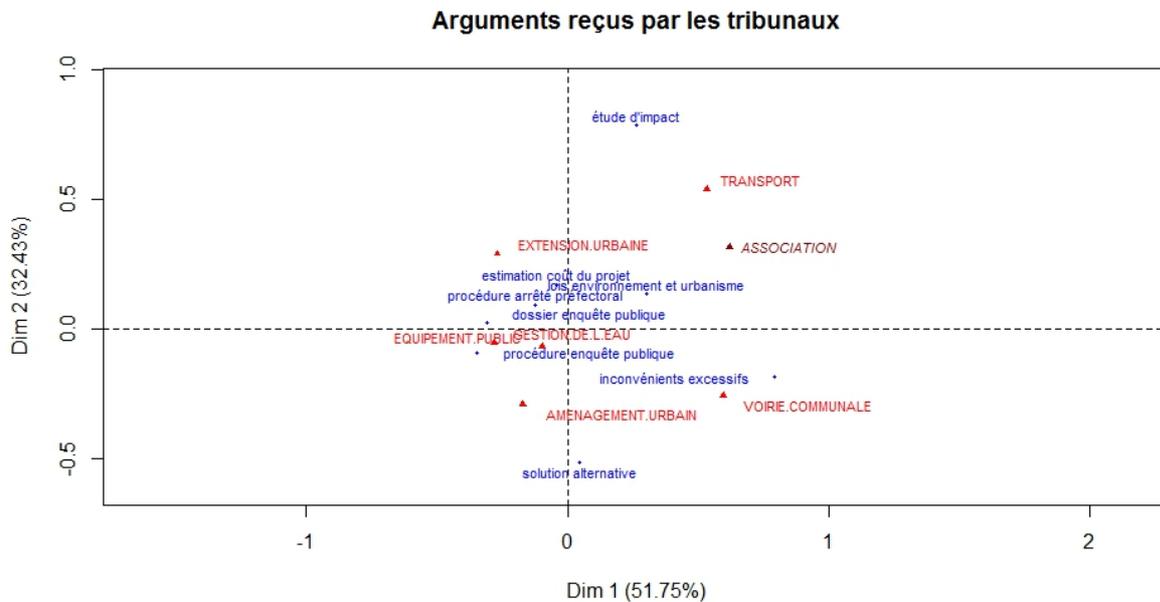
La théorie du bilan (qui correspond aux arguments mettant en avant les « inconvenients excessifs » des projets) apparait en définitive mobilisée avec un succès très modeste devant les tribunaux du premier degré (11 % des moyens de légalité reçus favorablement). C'est le cas également des autres arguments de légalité interne, comme celui plaidant pour l'existence d'une solution alternative à la déclaration d'utilité publique (soit par le recours à une autre procédure, sans expropriation, soit par la mise en œuvre du projet sur un autre site) ou des arguments soulignant les carences de l'étude d'impact. D'autres projets, enfin, sont annulés, car illégaux au regard des dispositions du Code de l'urbanisme ou de l'environnement, en particulier lorsque les plans locaux d'urbanisme n'ont pas été mis en conformité avec l'opération envisagée.

Une analyse factorielle réalisée sur les arguments de droit (moyens de légalité) accueillis par le tribunal montre une polarisation de certaines catégories d'arguments en fonction de la nature des projets contestés. Souvent portés par des associations, les recours visant les infrastructures de transport et débouchant sur l'annulation de l'arrêté préfectoral sont plus souvent associés à des moyens de légalité mettant en évidence les carences de l'étude d'impact. Les projets de taille plus modeste, liés à la gestion de l'eau ou à des équipements publics locaux, sont quant à eux fragilisés avant tout pour des raisons de procédure, liés à la non conformité de l'enquête publique aux dispositions du droit de l'expropriation ou de l'environnement (Figure 8).

Par ailleurs, les motifs d'annulation sur la légalité interne, notamment ceux attachés à la théorie du bilan (appréciation comparée des avantages et inconvenients du projet, existence d'une solution alternative) ne portent pas sur les projets les plus importants, comme les routes départementales et nationales, mais sur des opérations mineures de voirie communale ou sur des aménagements dans les tissus urbains existants. On peut y voir une plus grande ouverture des juges à annuler des opérations de taille modeste pour lesquelles des solutions alternatives à l'expropriation (réalisation du projet sur

d'autres terrains détenus par la collectivité, édicition de servitudes) sont plus facilement envisageables que dans le cas de projets de taille plus conséquente.

Figure 8. Arguments de droit mobilisés avec succès devant les tribunaux (analyse factorielle des correspondances)



Surtout, il apparaît qu'un nombre important de projets d'extension urbaine donnent lieu à l'usage d'arguments couronnés de succès autour de considérations liées à la cohérence du volet économique et financier des opérations. A Vitry-sur-Seine en banlieue parisienne, c'est par exemple un projet de ZAC qui est annulé, car « *la totalité des dépenses relatives aux mesures compensatoires prévues [en particulier paysagères] ne figure pas dans l'appréciation sommaire des dépenses* », l'étude d'impact se contentant d'indiquer que « *l'estimation du coût de ces mesures fera l'objet de prochaines études* » (Tribunal administratif de Melun, 13 novembre 2012). Une autre zone d'aménagement concerté à Creil (Oise) est mise en cause, car le projet apparaît manifestement sous-évalué, les « *équipements publics prévus par le programme d'aménagement (...) et particulièrement la construction d'un nouveau groupe scolaire* » n'ayant pas été pris en compte (Tribunal administratif d'Amiens, 10 décembre 2011). Enfin, dans une affaire concernant un projet de zone d'activités à Auchy-les-Mines dans le Nord, le tribunal valide l'argument des requérants, lesquels « *soutiennent que l'estimation des acquisitions à réaliser figurant dans le dossier d'enquête publique n'est pas sincère en ce qu'il n'est pas possible de vérifier les éléments ayant conduit à son calcul* » (Tribunal administratif de Lille, 5 décembre 2010).

Un certain nombre de projets liés à l'extension urbaine ou des équipements publics, sont également censurés parce que l'aménageur s'est dispensé à tort de l'étude d'impact (composition irrégulière du dossier de l'enquête publique), en ayant recours à une procédure simplifiée que la loi réserve à des opérations ciblées et urgentes. Les arguments soulevés à l'occasion des recours contentieux mettent ainsi en évidence les failles de certains aménagements urbains. Il s'agit en particulier des situations dans lesquelles élus et aménageurs, soucieux de faire aboutir au plus vite un projet contesté localement, sont pris en défaut sur les procédures d'évaluation qu'ils sont tenus de garantir pour la bonne information du public et la transparence de l'opération.

Prérogative exceptionnelle, l'utilité publique ne fait plus aujourd'hui l'objet d'un usage exceptionnel. Certes, elle est loin d'être synonyme systématiquement d'expropriation, puisque seule une minorité des propriétaires visés par le périmètre des opérations concernées se refuse à négocier de manière amiable la vente de leurs biens pour la mise en œuvre des projets d'aménagement. Mais il n'en reste pas moins que l'utilité publique est couramment intégrée à la planification urbaine comme une pièce parmi d'autres dans le puzzle des outils d'interventions foncières. Une telle « désacralisation » de l'utilité publique induit la multiplication de conflits localisés visant des décisions de l'Etat prises pour le compte des collectivités qui sont à l'initiative des opérations engagées. De plus, les projets urbains contestés ne sont pas uniquement des extensions urbaines importantes (zone d'aménagement concerté, zone d'activités), mais se limitent souvent à des opérations ciblées à l'échelle de quelques parcelles (petite opération d'aménagement urbain ou de restauration immobilière, équipement public, voirie communale).

C'est donc cet ancrage de l'utilité publique dans le quotidien des politiques d'urbanisme qui explique que les controverses classiquement connues de la théorie juridique et économique, relatives au débat sur les conséquences environnementales et les atteintes excessives à la propriété (étude d'impact, théorie du bilan), sont en définitive peu présentes dans les pratiques de recours contentieux devant les tribunaux du premier degré. A l'inverse, c'est plus souvent la question des garanties procédurales apportées aux riverains pour l'appréciation critique des projets, sur le plan financier notamment, qui structure les conflits locaux. Or, ces questions sont également largement présentes dans les recours en matière d'urbanisme et d'environnement. Les contestations contre l'utilité publique ne sont plus, à cet égard, des contestations à part, mais une arme juridique parmi d'autres à disposition des riverains pour contrôler la légalité des choix publics en matière d'aménagement local.

La valeur du marché comme construit social : l'exemple des litiges sur l'évaluation foncière dans un contexte de rénovation urbaine

L'étude des contestations portées devant les tribunaux administratifs concernant les projets d'utilité publique nous a montré que l'expropriation est largement utilisée comme un outil d'aménagement de l'espace urbain « ordinaire », autant que pour la réalisation de grandes infrastructures. Je souhaiterais à présent illustrer ce phénomène en déplaçant le regard du droit public vers le droit privé. A la différence des autres travaux présentés dans ce mémoire, je m'appuierai en effet ici sur des travaux que j'ai déjà publiés, concernant les litiges liés à l'indemnisation des expropriés dans des contextes de rénovation urbaine et que j'ai exposés dans mon ouvrage *La Valeur en procès : expropriations et stratégies judiciaires* (Melot, 2013).

L'analyse du contentieux civil de l'expropriation confronte des offres de l'administration expropriante à des contre-scénarios d'évaluation des expropriés. A partir d'une question relativement ciblée, celle de l'indemnisation des préjudices liés à l'expropriation, je pars de l'hypothèse que les litiges civils révèlent un certain nombre d'apories de l'évaluation foncière, en particulier l'idée que la « valeur du marché » serait une référence objectivable sans controverses.

En dépit des efforts de rationalisation qui visent à donner apparence de rationalité et de systématisme aux méthodes d'évaluation foncière, le caractère empirique de ces dernières prévaut dès que la spécificité des biens fonciers concernés ou bien la particularité de leur consistance ou situation implique de quitter le cadre de l'estimation standardisée. Or, le propre du débat judiciaire est sans doute de révéler mieux que tout autre la conjonction et l'alternance des moments d'analyse systématique et d'appréciation empirique dans le processus de l'évaluation foncière. La mesure de la valeur que tend à mettre en œuvre l'évaluation en contexte judiciaire est constamment soumise à une mise en débat.

Dans le contentieux de l'indemnisation, la maîtrise de l'information sur les données du marché est un élément clef du litige. Le déséquilibre dans l'accès à cette information entre la partie expropriante et le représentant des services fiscaux, dans son rôle de commissaire du gouvernement, d'une part, et la partie expropriée d'autre part, est un thème récurrent des mémoires adressés par les propriétaires expropriés. Il renvoie à la figure du profane (ou du demandeur occasionnel) opposé au professionnel que sont les représentants de l'administration. De plus, les collectivités et les aménageurs qui initient les projets d'utilité publique ont tendance à utiliser un cadre d'évaluation « autoréférentiel », dans la mesure où, en qualité de gestionnaires d'un territoire sur le temps long, ils disposent d'une mémoire de leur propre activité d'intervention foncière qu'il sont naturellement enclins à invoquer. Par-là même, la place centrale occupée par les méthodes renvoyant aux valeurs du marché explique le caractère stratégique que

revêt l'observation du marché foncier dans les litiges, en particulier dans le domaine de l'expropriation. La maîtrise de l'information en la matière, la capacité des parties au procès à réaliser un travail de veille sur ce marché et à en collecter les données les plus pertinentes pour asseoir leur argumentation jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies judiciaires.

Les pratiques de négociation foncière mises en évidence par les dossiers judiciaires montrent par ailleurs que *la relation de négociation ne se réduit pas à une relation bilatérale entre un acquéreur et un propriétaire*. La stratégie de négociation conduite par l'expropriant inclut des calculs par rapport au contexte plus large des différentes négociations qu'il a à mener dans l'espace (dans le périmètre de l'opération et au-delà) et dans le temps (celles qu'il aura à mener pour des opérations futures). Inversement, le propriétaire peut toutefois avoir conscience de sa capacité à perturber cet horizon élargi de la négociation en bloquant la constitution de références mobilisables par l'aménageur pour des acquisitions ultérieures.

La stratégie de l'aménageur (les sociétés bénéficiaires de conventions d'aménagement ayant délégation des prérogatives d'expropriation) consiste ainsi à maintenir un équilibre instable entre, d'une part, une offre suffisamment attractive pour obtenir l'accord amiable des propriétaires et, d'autre part, le souci d'éviter la constitution de références à des niveaux de prix trop élevés. La volonté d'uniformiser la stratégie d'acquisition conduit généralement l'expropriant à imposer aux propriétaires un cadre contractuel standardisé sous la forme de traités d'adhésion proposant des prix par catégories de bien, mais aussi des modalités communes de calcul des autres catégories d'indemnités. A cet égard, les relations établies avec les propriétaires peuvent donc très bien s'éloigner radicalement du profil de la négociation personnalisée. En effet, outre l'uniformisation juridique des contrats types, le degré d'implication des élus dans le contact direct avec les propriétaires s'avère très variable, les responsables d'opérations d'utilité publique étant souvent des sociétés bénéficiaires de conventions d'aménagement ayant délégation des prérogatives d'expropriation.

De l'insalubrité comme problème de santé publique au projet urbain de rénovation

Les initiatives visant la réhabilitation d'un environnement urbain dégradé s'inscrivent dans un agenda de politiques publiques de longue haleine, s'appuyant sur les différents programmes consacrés à la rénovation urbaine (Dietrich-Ragon, 2011). Les étapes qui ont jalonné la mise en œuvre de ces actions de réhabilitation ont vu se succéder des politiques d'abord centrées sur des impératifs de santé et de salubrité publique (la lutte contre l'insalubrité), avant de s'insérer, sur fond de chômage de masse et de crise du logement, dans la vision socio-économique beaucoup plus englobante de la « modernisation » urbaine.

Claire Lévy-Vroelant a retracé la généalogie de ce changement de paradigme à partir de l'étude d'archives administratives (casier sanitaire de la ville de Paris) de la fin du XIX^e

siècle aux années soixante en montrant que « *le terme d'insalubrité, devenu synonyme de vétusté et qualifiant, par une extension abusive, des quartiers entiers, s'est changé en un outil de rénovation urbaine* » . Dans cette évolution, elle montre que l'outil de l'expropriation a été au cœur des modalités de l'action publique et que la réforme progressive des procédures d'indemnisation des expropriés a joué un rôle prépondérant dans le changement d'échelle de l'intervention étatique (de l'intervention ponctuelle au niveau de l'ilôt à la rénovation de quartiers entiers) : « *Peu d'opérations ont été réellement mises en place à partir du début du (xx^e) siècle ; c'est que les expropriations se révélaient être de véritables gouffres financiers. En 1935, le pouvoir des jurys d'expropriation est limité par des commissions issues du pouvoir municipal, sans que ces dispositions entraînent de grandes opérations, malgré une volonté manifeste des pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique sociale du logement* » (Lévy-Vroelant, 1999). Les sources administratives étudiées mettent par ailleurs en évidence l'enjeu que représente pour l'administration (représentée par les architectes-voyers) le diagnostic d'insalubrité dans la perspective de limiter les revendications indemnitaires des expropriés.

Dans le droit de l'urbanisme, cet objectif de réhabilitation des ensembles urbains dégradés trouve sa traduction dans la notion de « *restauration immobilière* », entendue au sens large comme tout ce qui a trait aux « *travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles* » (article L. 313-4 du Code de l'urbanisme). C'est dans ce cadre juridique que s'inscrit l'héritage des politiques initialement conçues par rapport à l'objectif de santé et de salubrité publique qu'est la résorption de l'habitat insalubre, objectif dont traite tout particulièrement la loi Vivien du 12 juillet 1970, modifiée récemment à la suite de la loi Borloo (ordonnance du 15 décembre 2005). Elaborée alors que la suppression des « bidonvilles » était encore un sujet d'actualité (le terme est employé dans le texte de la loi), celle-ci constitue toujours un des socles juridiques des opérations d'expropriation mises en œuvre dans le contexte d'un environnement urbain dégradé.

Le schéma d'intervention publique hérité de la loi Vivien articule entre eux différents domaines du droit, au sein d'une architecture complexe. Il renvoie en effet tout aussi bien à des règles relevant du droit de la santé publique qu'au droit de l'habitation ou encore au droit de l'urbanisme. L'importance des règles codifiées aujourd'hui dans le Code de santé publique nous rappelle en particulier que le gradient des priorités publiques a d'abord mis au premier plan les impératifs de salubrité des conditions de vie et de sécurité des personnes (que symbolisaient l'objectif de disparition des bidonvilles) avant de se situer dans le cadre plus global de la rénovation urbaine, lequel implique une reconfiguration des fonctions de la ville.

Le propre de la législation de santé publique en matière de « *salubrité des immeubles* » est de faire se correspondre les instruments classiques de la police administrative

(mesures d'injonction et de mises en demeure, exécution d'office de travaux et interdictions), c'est-à-dire l'ensemble des outils qui caractérisent les prérogatives de puissance publique, avec une définition souple des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre ces prérogatives. Il est important de relever cette flexibilité inhérente à la conception du droit en la matière, dans la mesure où elle aménage en pratique des marges de manœuvre non négligeables pour l'administration. En particulier, la capacité à qualifier ou non l'insalubrité d'irrémédiable induit des conséquences sur le statut d'habitabilité des immeubles, un enjeu notable dans la gestion des opérations de réhabilitation lorsqu'il s'agit de prononcer une interdiction d'habiter seulement temporaire ou au contraire définitive. Un arrêté d'insalubrité non irrémédiable peut en effet faire l'objet à tout moment d'une mainlevée par le préfet, dès lors que les travaux réalisés sont jugés satisfaisants. Cependant, à la souplesse inhérente aux règles de droit se surajoutent les obstacles pratiques à la mise en œuvre des mesures de police sanitaire (occupations sans titre) et la durée des procédures (inertie de l'administration), laissant se prolonger des situations d'illégalité et d'insécurité sur des laps de temps parfois très longs.

Ces dispositions définissent un certain nombre de protections au profit d'une catégorie d'ayant droits, les « *occupants* », qui englobe tout aussi bien ceux qui disposent d'un titre ou d'un droit réel pour l'usage du bien, mais également « *l'occupant de bonne foi* » (article L. 521-1 du Code de la construction et de l'habitation). Cette dernière catégorie est relativement complexe à saisir. Elle désigne suivant le cas quelqu'un dont la présence est plus ou moins explicitement tolérée par le propriétaire ou quelqu'un qui occupe un logement déclaré inhabitable, sans que cette occupation soit pour autant illégale. C'est le cas, notamment, des occupants victimes des carences d'un propriétaire peu soucieux d'exécuter l'obligation à laquelle il est tenu de reloger les résidents d'un bien déclaré inhabitable.

La législation de l'habitation traite en effet des « bâtiments insalubres » dans le cadre de la définition générique d'un « droit au relogement » qui s'adresse à tous les occupants d'immeubles ayant fait l'objet de mesures administratives entraînant une interdiction d'habiter définitive (l'interdiction temporaire ne créant qu'un « droit à l'hébergement ») (Dietrich-Ragon and Fijalkow, 2013). Dans le contexte de l'expropriation, la question de savoir sur qui pèse l'obligation du relogement est aussi cruciale que celle relative à la définition des titulaires de ce droit. C'est en effet la législation d'urbanisme relative à la restauration immobilière qui crée une obligation de relogement à part entière pesant sur le responsable de l'opération d'aménagement. Il ne s'agit plus alors de mettre en œuvre une obligation en se retournant par la suite contre son débiteur initial. C'est l'administration ou la collectivité en charge de l'opération qui se retrouve, en vertu de la *nature de l'aménagement* réalisé (la restauration immobilière) et non en vertu de ses prérogatives (bénéficiaire de l'expropriation ou non), en position de devoir satisfaire un droit.

C'est surtout parce que les collectivités ou leurs groupements et délégataires jouent très souvent un rôle moteur dans les opérations de rénovation urbaine qu'elles font face au premier chef à l'épineuse question du droit des occupants. Dans l'échantillon de jugements que j'ai examinés en région parisienne dans le cadre de mon ouvrage *La Valeur en procès*, les communes, leurs groupements et les structures associées dans le cadre d'une convention d'aménagement sont dans la quasi-totalité des cas les autorités expropriantes (Melot, 2013).

Dès lors que les immeubles expropriés sont caractérisés par un état de délabrement avancé, qu'ils aient ou non fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité, la description des biens réalisée à l'occasion de la visite des lieux par le juge acquiert ici une dimension particulière. C'est sans doute dans ce type d'affaires que les procès-verbaux de transport sont les plus détaillés et les plus précis, puisqu'il s'agit pour le juge de prendre la mesure non seulement d'une situation (l'état des biens expropriés), mais aussi d'un processus, celui de la dégradation plus ou moins rapide dans le temps des immeubles concernés.

Les occupants d'immeubles insalubres ne sont en outre pas seulement des locataires, mais aussi parfois les propriétaires ayant leur résidence principale dans les locaux expropriés. Dans leur cas, le processus de délabrement du bien n'a pas la même signification, dans la mesure où, à l'inverse des locataires, ils ont potentiellement pris – ce qui ne signifie pas qu'ils en aient effectivement les moyens – sur l'état d'entretien de l'environnement dans lequel ils vivent. Le délabrement peut être parfois limité aux parties communes et résulter de blocages ou d'écarts de revenus au sein de la copropriété. Il peut au contraire être la conséquence d'un renoncement généralisé et partagé à l'engagement de frais de rénovation dépassant les maigres ressources des résidents, chaque ménage ayant bénéficié d'un logement à un prix modique sans doute en raison de sa vétusté déjà prononcée à la date de l'acquisition.

La logique économique de ce système trouve cependant ses limites lorsque les copropriétés pauvres se retrouvent confrontées à l'injonction administrative d'engager des travaux dès lors que la dégradation de l'immeuble a atteint le stade de l'insalubrité. Les résidents étrangers ou d'origine étrangère, s'exprimant mal en français et maîtrisant difficilement les procédures sans le secours d'un conseil juridique, sont également nombreux. La pauvreté combinée à l'âge et aux différentes formes d'isolement social (familial, professionnel et culturel) explique que ces résidents demeurent en quelque sorte des occupants captifs, qui sont parfois les derniers au sein d'immeubles peu à peu vidés.

Les méthodes d'évaluation aux prises avec les situations d'insalubrité

Avant de se placer sur le plan du bien exproprié lui-même, le travail d'évaluation dans le contexte des opérations de restauration immobilière se heurte à la difficile appréciation des conditions de mise en œuvre du droit au relogement. C'est ainsi que les offres de relogement doivent correspondre « *aux besoins personnels ou familiaux de l'occupant et,*

le cas échéant, professionnels ainsi qu'à ses possibilités » (article L. 314-2 du Code de l'urbanisme).

La prise en compte « des besoins personnels » de l'occupant est évidemment complexe et implique que la visite des lieux et les documents soumis au tribunal puissent donner une image adéquate de ces besoins, à la manière d'une enquête sociale. Un des éléments qui fait l'objet d'une appréciation *in situ* concerne le nombre et la qualité des occupants de l'habitation. La définition du périmètre de la famille devient alors un objet de discussion à part entière, une construction juridique qui peut être la transcription d'une observation concrète des conditions de vie du ménage, mais aussi un élément de pure négociation sans rapport direct avec le mode réel d'occupation du logement.

Pour ce qui concerne la valeur du bien lui-même, l'exceptionnalité des situations d'insalubrité se traduit par le caractère tout à fait inhabituel suivant lequel le droit organise l'évaluation des biens expropriés. C'est en effet uniquement dans ce contexte que la législation impose de manière explicite le recours à une méthode d'évaluation en particulier, la méthode dite de « récupération foncière ». Elle est généralement mise en œuvre lorsqu'une construction est à ce point dépréciée par son état que l'évaluateur se place d'emblée dans la perspective de sa destruction, en prenant alors pour base la valeur du terrain.

L'autre ressource offerte par le droit aux propriétaires est d'obtenir une dérogation partielle au caractère impératif de l'évaluation à la valeur du terrain nu. Les dispositions issues de la loi traitent en effet de manière plus favorable les propriétaires occupant eux-mêmes les locaux classés insalubres. Les biens qu'ils occupent à titre de résidence principale ne sont pas soumis à l'obligation d'être évalués suivant la méthode de récupération foncière, dès lors que les propriétaires résidents sont en mesure de prouver une présence relativement ancienne (au moins deux ans avant l'arrêté préfectoral)³⁸.

Lorsque le propriétaire estime être en mesure de démontrer sa qualité d'occupant, l'attitude qu'il est alors susceptible d'adopter consiste à tenter de réhabiliter le logement devenu insalubre ou vétuste. L'enjeu est d'importance, puisque le bénéfice du statut de propriétaire occupant signifie que le bien exproprié se trouve par là-même réintroduit dans le marché conventionnel des locaux d'habitation. Mais ce droit à bénéficier d'une évaluation plus favorable se confronte dans le même temps à une *contradiction difficile à résoudre* : *donner de la valeur à un bien fortement dévalorisé, dans le cadre d'un droit de l'expropriation qui proscrie toute rénovation « opportuniste »*. En effet, un des principes essentiels de la législation en la matière, rappelons-le, est que le propriétaire n'est pas

³⁸ La version initiale de la loi Vivien du 10 juillet 1970 instaurait une règle similaire concernant les propriétaires occupant les locaux un mois avant le vote de la loi. L'ordonnance du 15 décembre 2005, qui s'inscrit dans la continuité de la loi de cohésion sociale (loi Borloo), a modifié le texte initial et n'a fait que pérenniser ce principe en le généralisant à tous les propriétaires occupant les locaux au moins deux ans avant l'arrêté d'insalubrité.

légitime à réaliser une plus-value aux dépens de la collectivité et que l'expropriation n'a pas à créer en elle-même « d'effet d'aubaine ». Le propriétaire qui a laissé se dégrader son logement ne peut donc inverser la tendance sur le court terme. Les procès-verbaux de transport mentionnent ainsi de temps à autre la visite d'appartements présentant tous les signes d'une rénovation précipitée et récente, réalisée dans la perspective d'une indemnisation.

L'étalement dans le temps du processus de dégradation ne doit pas faire penser que le propriétaire soit toujours le témoin impuissant du délabrement progressif d'un bien qu'il aurait acquis sain et en bon état. La configuration inverse, suivant laquelle l'acquéreur d'un immeuble réalise la transaction alors que le bien acheté connaît déjà un état de vétusté avancé, est également un schéma possible. Un bien totalement vétuste et impropre à un usage d'habitation est peut-être invendable sur le marché « classique », mais n'est pas pour autant sans valeur marchande dans l'absolu.

Un autre schéma d'investissement fondé entièrement sur le caractère vétuste ou insalubre des logements est celui qui s'appuie sur la valorisation de l'immeuble au titre d'une exploitation commerciale ou d'une mise en location. Il s'agit du modèle économique de ceux qu'on appelle communément les « *marchands de sommeil* », modèle dont la rentabilité s'appuie essentiellement sur des piliers : une clientèle captive, car socialement et juridiquement marginalisée d'une part et des coûts d'entretien réduits au minimum d'autre part, les conditions d'habitation illégales ou quasi-illégales étant acceptées par cette clientèle. La clientèle est constituée de personnes exclues du marché locatif classique en raison de leurs maigres ressources et de leur état de précarité, de leur incapacité à présenter une caution susceptible de garantir le propriétaire contre le risque d'impayé ou encore de leur situation administrative incertaine (immigrés sans papiers ou en situation précaire). Ce marché hôtelier atypique est par ailleurs fortement soutenu financièrement par la puissance publique, en raison du déficit d'infrastructures pour l'hébergement d'urgence : « *le recours à l'hôtel meublé pour loger les familles rencontre aujourd'hui une situation nouvelle, au croisement des politiques d'aide aux plus démunis et de la gestion des flux migratoires, constituant un marché inédit mais fort rentable (plus de 100 millions d'euros en région parisienne) au profit des hôteliers et des intermédiaires, à l'interface de la puissance publique et de l'entreprise privée* » (Lévy-Vroelant, 2015).

La législation sur l'insalubrité ne se contente pas de rendre illégale la rente perçue en amont. Elle traite également de la rente susceptible d'être tirée a posteriori, au travers de l'indemnisation en cas d'expropriation. Cette question de l'indemnisation n'est abordée explicitement que dans le cas de l'exploitation commerciale, dans la mesure où, en plus de la dépossession du bien immobilier, se pose l'enjeu de la dépossession du fonds de commerce. Le commerçant exerçant une activité hôtelière dans des conditions illégales n'est alors pas considéré comme fondé à demander compensation pour la perte

de son fonds de commerce, dans la mesure où « aucune indemnisation à titre principal ou accessoire ne peut être accordée en dédommagement de la suppression d'un commerce portant sur l'utilisation comme habitation de terrains ou de locaux impropres à cet usage » (article 18 modifié de la loi du 10 juillet 1970).

Les jugements étudiés dans le cadre de l'enquête n'offre pas d'exemples d'hébergements hôteliers expropriés dont le caractère insalubre aurait été formellement déclaré par arrêté. Les procès-verbaux de transport font part cependant de visite d'établissements vétustes et potentiellement insalubres au sens juridique. *Les litiges révèlent donc la situation spécifique des activités hôtelières dans des situations qui se situent souvent à la frontière de l'insalubrité.* La rentabilité d'un tel établissement repose sur une série de facteurs tous liés au caractère « captif » de la clientèle : un prix de location des chambres disproportionné par rapport aux conditions de logement proposées, un taux de remplissage très élevé (toutes les chambres de l'hôtel sont occupées dans l'immeuble visité) et, enfin, des durées de location très longues pour des établissements hôteliers.

A titre d'illustration, c'est autour du caractère commercial de l'hébergement que s'articule la discussion relative à un établissement hôtelier parisien, exproprié dans le cadre de la réhabilitation d'un ensemble proche du canal de l'Ourcq. Le bénéfice du statut commercial signifie pour l'exproprié la possibilité de prétendre, en plus de l'indemnité de dépossession pour la perte du bien immobilier, à une compensation pour la perte du fonds de commerce. C'est là que les « marchands de sommeil » se retrouvent face aux contradictions de leur modèle économique, dont la rentabilité est fondée sur l'absence de mise aux normes des logements tout comme l'absence de services fournis au « client ». La visite des lieux est ainsi l'occasion pour le juge de vérifier directement auprès des occupants l'inexistence de prestations de base qualifiant le caractère commercial de l'établissement. Un des résidents déclare ainsi « *se rendre régulièrement au hammam* », la plupart des chambres étant dépourvues de douche. L'hôtelier interrogé se trouve bien en peine de préciser la nature des prestations offertes et le juge relève « *qu'il n'a pas même été justifié d'un service de blanchisserie* » (Melot, 2013). Enfin, la rencontre du juge avec les résidents permet de constater que la plupart ont meublé eux-mêmes leurs chambres, signe à la fois de l'incurie du gérant et de la durée très longue des locations pour un hébergement hôtelier.

De même que les acquéreurs d'immeubles insalubres se spécialisent dans un marché de niche, afin de réaliser une plus-value qui n'est possible que par l'état de délabrement avancé des logements et leur absence de valeur sur la marché classique des biens à usage d'habitation, les exploitants d'établissements hôteliers vétustes ou impropres à l'habitation suivent également une stratégie de spécialisation sur un marché atypique, celui d'une clientèle paupérisée et en situation de précarité.

Stratégies judiciaires et scénarios d'évaluation autour de la valeur d'activités non rentables : les locaux commerciaux dans les quartiers objet de réhabilitation

Le rôle clef joué par le revenu d'activité explique que dans certaines configurations, le droit traite la situation des commerçants de manière spéciale, en tenant compte des éléments d'évaluation qui leur sont propres, comme la prise en compte de la commercialité des biens.

Les règles qui régissent les processus de rénovation urbaine en sont l'exemple éloquent. Le droit de l'urbanisme qui organise les opérations de restauration immobilière (que ces interventions foncières se traduisent ou non par une expropriation) prévoit ainsi que la baisse de revenu imputable à la perspective d'un réaménagement foncier puisse être prise en compte dans l'indemnisation. Pour ce faire, c'est justement l'idée d'un effet dépressif sur la commercialité qui est invoquée dans les cas où l'immeuble est menacé de démolition (ce qui a pour effet de rendre *a priori* invendables sur le marché tant le bien immobilier que le fonds de commerce). Le commerçant évincé est alors habilité à « justifier d'un préjudice causé par la réduction progressive des facteurs locaux de commercialité à l'intérieur de l'opération et résultant directement de celle-ci » (article L. 314-6 du Code de l'urbanisme). A contrario, ce même texte ne prévoit aucune règle susceptible de prendre en compte la baisse de la valeur patrimoniale ou locative d'un immeuble à usage d'habitation. Il se limite à préciser que, pour les biens immobiliers classiques, l'état du bien sera estimé non pas à la date de l'instance judiciaire, mais au commencement de l'opération d'aménagement.

La différence de traitement instituée par le droit a pour conséquence de protéger davantage les revenus tirés d'une activité professionnelle constituant *a priori* la source essentielle de revenu du commerçant et indirectement de ses employés, ce qui est loin d'être toujours le cas du revenu locatif pour le propriétaire d'un bien à usage d'habitation. Une des suites logiques de ce dispositif est de susciter chez les expropriés des stratégies d'argumentation paradoxales concernant la valeur de leur fonds de commerce. En effet, l'argumentation habituelle tenue devant le juge par le commerçant évincé consiste à mettre en évidence la rentabilité du fonds de manière à obtenir la meilleure indemnisation possible.

Mais les règles d'urbanisme applicables aux immeubles soumis à démolition reviennent à inciter le propriétaire du fonds de commerce (locataire ou propriétaire des locaux) à faire dans le même temps la démonstration du ralentissement de l'activité qu'il exploite. Le jeu subtil que doit alors mener l'exproprié consiste à justifier de la valeur d'un bien, tout en imputant sa dévalorisation récente (et définitive, s'il est totalement détruit) à une intervention extérieure ayant mis un coup d'arrêt au rythme naturel de sa rentabilité.

L'élaboration de scénarios illustre en définitive les ressources offertes par le droit en matière de fixation de la valeur, ces ressources constituant un répertoire d'action

relativement ouvert, que les parties sont susceptibles de mobiliser en situation. La technicité des règles d'évaluation n'exclut pas ainsi une certaine souplesse d'utilisation, qui se traduit par le fait qu'elles font l'objet de négociations et de reformulations répétées. Ces règles permettent en outre la construction de montages qui sont avant tout des *fictions juridiques* qui ne correspondent pas nécessairement à la position réelle de l'exproprié. Elles relèvent plutôt d'un *travail de qualification des situations dont la finalité est avant tout d'étayer des prétentions à indemnité*.

A l'instar des opérations visant les immeubles d'habitation, les expropriations de locaux commerciaux interviennent elles-aussi parfois dans le contexte très spécifique du renouvellement urbain. C'est en particulier dans la région parisienne que s'observent la plupart des initiatives publiques en ce sens, là encore sur le modèle des réalisations menées en direction des immeubles d'habitation. Cependant, au-delà des similitudes et des synergies entre ces deux facettes de la rénovation urbaine (qu'illustrent bien la mise en œuvre de procédures mixtes traitant conjointement de la question du logement et des surfaces de vente), la revitalisation des commerces dans les zones urbaines défavorisées obéit à des schémas qui ont leur originalité propre.

Même si le droit de l'expropriation limite le débat judiciaire sur l'estimation à la valeur actuelle des biens, les considérations sur la rentabilité des fonds de commerce se traduisent fréquemment par la prise en compte du potentiel des activités et par conséquent impliquent une projection dans l'avenir. Dans le cas des centres commerciaux, cet exercice revêt une nature spécifique puisque le débat sur l'évaluation fait généralement primer le potentiel de la zone dans son ensemble sur la situation particulière du commerçant, ce dernier ne pouvant s'abstraire de son insertion dans cet ensemble.

La dynamique propre des ensembles commerciaux induit ainsi des effets d'inertie à la hausse ou la baisse quant à l'activité des fonds de commerce particuliers qui le composent (effet d'entraînement ou à l'inverse, de déclin progressif). C'est dans ce cas que prennent tout leur sens les dérogations prévues en faveur des commerçants autorisant que l'évaluation des indemnités soit faite par rapport à leur situation non pas au moment de l'instance judiciaire, mais avant le commencement de l'opération d'aménagement. Ces dispositions destinées à ne pas pénaliser outre mesure les commerçants évincés ne résolvent cependant pas toutes les difficultés de l'évaluation. Celle-ci se heurte inéluctablement à l'écueil qui consiste à faire la part entre le ralentissement inéluctable de l'activité sur le long terme, dû à la pente de déclin interne du centre commercial, et l'accélération de ce processus provoqué par la perspective de la restructuration urbaine.

A partir du moment où n'est plus simplement en jeu la situation particulière d'un commerçant isolé, mais où se pose de manière globale, la restructuration d'un centre commercial en déshérence dans un environnement urbain dégradé, le cadre social,

économique et juridique du litige en est bien entendu profondément modifié. Sur le plan social, les commerces concernés forment souvent des ensembles intégrés à des grands immeubles d'habitation. Eléments d'un même projet urbanistique, ils ont été généralement conçus en même temps que les réalisations de logement et sont destinés à répondre aux besoins des populations résidant dans un environnement immédiat.

Sur le plan économique, les centres commerciaux ou galeries marchandes des quartiers défavorisés sont durement atteints par la paupérisation des riverains et l'image stigmatisée de ces quartiers entretient la faible attractivité de ces commerces. Enfin, le contexte juridique qui s'applique aux opérations de revitalisation introduit dans le cadre général de l'expropriation commerciale les règles spécifiques aux actions de restauration immobilière, issues du droit de l'urbanisme. La nature des commerces présents dans ces espaces obéit en outre à des caractéristiques récurrentes dans les affaires : boutiques de proximité destinées à répondre moyennant des prix bas aux besoins de base d'une population souvent déshéritée, ils sont de taille et d'aspect modeste, sans investissement notable et avec un débit limité. Ils sont souvent, à l'image des populations, orientés vers une clientèle communautaire d'origine étrangère.

Les comptes-rendus de transport sur les lieux effectués à l'occasion des litiges décrivent très nettement le portrait-type d'un centre commercial en déshérence. Dans la perspective d'une évaluation portant sur un bien à usage de commerce, les visites menées sur place par le juge revêtent en effet une fonction particulière, qui va au-delà de la simple appréciation de l'aspect et de la configuration des lieux, telle qu'elle prévaut dans le cadre contentieux habituel. Elles permettent au juge de se rendre compte concrètement et en situation de l'intensité de la fréquentation (les flux de passants), du type de clientèle et des modes de comportements de cette dernière (les passants s'arrêtent-ils pour acheter ou ne font-ils que passer ?).

Différents éléments qui caractérisent un centre d'achat en déclin transparaissent à la lecture de ces comptes-rendus. En premier lieu, comme indiqué plus haut, l'absence d'investissement est le plus l'élément le plus visible, tant pour l'entretien des locaux commerciaux que des parties communes. Vient ensuite le taux de rotation extrêmement faible des commerces, l'absence de renouvellement étant le signe de leur faible attractivité. Enfin, la clientèle, peu solvable, est de plus souvent âgée, composée de résidents proches qui ne souhaitent ou ne peuvent pas effectuer des trajets quotidiens importants.

En parallèle, la faible attractivité des commerces se traduit par leur faible rentabilité, suivant un mécanisme qui s'auto-entretient. Dans de nombreuses affaires, l'examen des documents comptables révèle une activité déficitaire, ce qui n'est pas sans poser des problèmes techniques d'évaluation. En effet, la pratique des professionnels consistant le plus souvent à estimer le préjudice du « trouble commercial » à partir des bénéfices réalisés, *des résultats déficitaires sur plusieurs années invalident le recours à une telle*

méthode de calcul. Des barèmes alternatifs doivent être alors utilisés, calculés non pas sur les bénéfices, mais sur les frais salariaux.

De manière paradoxale, tout ce qui contribue au caractère modeste de l'activité est susceptible de devenir *a contrario* un argument en faveur d'une appréciation souple de l'indemnité, bref d'une prise en compte de la spécificité des centres commerciaux sur le déclin. C'est ainsi que l'orientation majoritaire des activités vers des commerces de proximité offrant des biens de consommation de base (alimentation, prêt à porter) et donc peu sensibles à la conjoncture est considérée comme un facteur qui relativise l'érosion de la valeur de ces fonds. *La faiblesse du chiffre d'affaires est de même parfois retenue comme un élément qui limite l'usage trop mécanique des barèmes professionnels*, la rentabilité d'une entreprise maniant des stocks importants de marchandises étant peu comparable à celle des petits boutiquiers.

Le caractère communautaire de la clientèle visée, qui est par ailleurs dans les quartiers défavorisés le signe d'une activité souvent peu florissante ciblant des populations d'origine étrangère peu fortunées, peut à l'inverse se révéler un argument pour apprécier à la hausse le trouble commercial. La ségrégation sociale et communautaire des résidents est ainsi transformée d'un élément de dépréciation en une ressource pour réfuter la mise en équivalence des activités au niveau de l'espace urbain. D'une manière similaire, le fait que la clientèle soit cantonnée à une zone de chalandise restreinte – celle de l'ensemble urbain auquel est rattachée la zone commerciale – est à son tour susceptible d'être valorisé. La notion de « clientèle captive » est régulièrement invoquée par les expropriés dans les affaires concernées pour justifier la perte du fonds de commerce, et par conséquent sa nécessaire indemnisation, en cas de poursuite de l'activité sur un autre emplacement. Les visites des lieux ne manquent pas de souligner que cette clientèle « captive » l'est autant pour des raisons économiques (l'absence de concurrence dans les environs immédiats d'un espace peu attractif) que pour des raisons liées à l'organisation urbaine (conception architecturale des grands ensembles immobiliers autour de galeries commerçantes constituant des « passages obligés »).

Une valeur de marché introuvable : marchés captifs et circularité des références dans les contextes de rénovation urbaine

L'enjeu sous-jacent à la mise en œuvre de l'évaluation des biens dans un environnement urbain en cours de réhabilitation est en effet celui du changement d'échelle. Dans ce type d'opération, la collectivité responsable du processus de requalification urbaine met en œuvre des moyens importants qui nécessitent l'acquisition d'un grand nombre de logements. Ces actions s'inscrivent au sein d'une réflexion globale d'urbanisme qui implique une mise en œuvre étalée dans le temps et dans l'espace. Elles passent par le recours à l'utilité publique sur des périmètres relativement étendus, voire par la succession (ou la prorogation) de plusieurs arrêtés sur des périodes de plusieurs années.

La conséquence de la multiplication des mutations, négociées ou forcées, est l'apparition de facto d'un *secteur géographique soustrait au marché normal de l'immobilier* ou plutôt de la création d'un sous-marché aux caractéristiques très spécifiques, puisqu'en son sein le seul acquéreur possible est l'autorité expropriante. La notion de *marché captif* est employée par les parties dans plusieurs affaires pour désigner un processus de ce type, qui tend à biaiser, si ce n'est remettre en cause, le recours à la méthode d'évaluation par comparaison. Il ne suffit pas uniquement dans ce cas d'aller chercher des références pertinentes plus loin dans l'espace et dans le temps qu'à l'accoutumée. Il s'agit de proposer non seulement la *mise en équivalence de termes* du marché, mais la *simulation d'un processus* de marché dans son ensemble, celui du mouvement des prix.

Un signe de la circularité des citations est le recours accru à des termes de références judiciaires, lorsque plusieurs opérations d'utilité publique se sont succédées sur un même secteur géographique objet d'une rénovation urbaine « par tranches ». Sans que le texte des jugements ne précise ce cumul d'opérations, il est d'ailleurs aisé de le supposer dans certaines affaires à partir de la seule multiplication des références judiciaires. Le *renvoi à des valeurs fixées par la juridiction suite à une offre préalable de l'expropriant participe du caractère autoréférentiel des données* qui forment le « panier de valeurs » de la collectivité responsable des différentes opérations.

Pour nombre d'observateurs extérieurs, le processus d'évaluation de la valeur semble s'apparenter à un travail de comparaison purement mécanique. La mise en équivalence apparaît comme le résultat d'une juxtaposition de données qui s'offrent spontanément au regard et la constitution d'un cadre de référence comme le fruit d'une évidence objectivable par la mesure. Mais si objectivité il y a, celle-ci est, au contraire, l'aboutissement d'une opération de construction soumise à de nombreux aléas, à d'incessantes reformulations et n'est en aucun cas immédiatement disponible sous la forme d'un donné pour l'observation. Le contentieux de l'expropriation a précisément pour fonction de mettre en débat ce cadre de référence pour en relativiser les contours et en discuter les prérequis conceptuels.

La notion d'évaluation foncière, telle qu'interprétée par la jurisprudence, consiste à se référer à une valeur du marché, révélée par une méthode de comparaison des transactions enregistrées localement. Mais l'observation empirique des litiges devant les juridictions montre que ces termes de comparaison, parfois nombreux sur le plan quantitatif, sont peu variés qualitativement, ce qui est le cas lorsque l'expropriant renvoie abondamment aux transactions qui le concernent directement. En outre, les problèmes suscités par la pratique de l'autoréférence se posent également pour les juridictions elles-mêmes. Lorsque le marché est peu actif, que les biens expropriés sont d'une nature très spécifique ou encore lorsque les accords amiables sont nombreux, la difficulté à identifier sur le marché des termes de comparaison exploitables induit nécessairement un recours accru aux valeurs fixées par le tribunal à l'occasion de

décisions antérieures. Le poids du précédent devient alors plus important dans ce contexte et n'est pas non plus sans poser des problèmes de méthode. Dans tous les cas, la recherche d'une valeur « représentative » du marché s'apparente à un mythe auquel la pratique tourne régulièrement le dos.

Evaluation foncière et négociation collective : le cas des évictions agricoles

Comme outil d'intervention foncière, l'expropriation s'applique à des biens de nature variée, des constructions dans les espaces urbains aux biens ruraux dans les espaces ouverts. Pour mettre en évidence cette variété de situations, je souhaiterais à présent aborder un contexte d'actions contentieuses radicalement différent, celui des demandes indemnitaires liées à l'activité agricole. Du point de vue sociologique, la diversité des biens concernés permet précisément de répondre à une question précise – quelles sont les modalités de construction sociale et juridique de la valeur ? – à partir de types d'interactions et de mondes sociaux différents.

A la différence des litiges qui se limitent à réparer la dépossession, les recours qui concernent l'indemnisation des agriculteurs en cas d'expropriation combinent deux niveaux d'évaluation : celui qui détermine la valeur d'un patrimoine foncier et celui qui correspond au préjudice subi par une activité. Cette double dimension du patrimoine et de l'activité caractérise plus généralement les situations dans lesquelles l'expropriation affecte un bien qui n'est pas destiné seulement à un usage résidentiel ou d'agrément, mais est également le support d'une activité génératrice de revenus. Il peut s'agir d'une activité de vente ou de services marchands, comme c'est le cas des terrains et constructions qui abritent un fonds de commerce, comme d'une activité liée à une dimension productive, dans le cas des exploitations agricoles, artisanales et industrielles. Dans tous ces cas, la situation et la consistance des biens sont susceptibles d'influer directement sur la création de richesse. Toutefois, la place occupée par l'activité agricole est spécifique, dans la mesure où la production est directement liée au support physique que sont les terres dotées de certaines qualités physiques déterminées.

Le préjudice agricole : du propriétaire à l'exploitant

Le passage de l'évaluation d'un patrimoine foncier à l'évaluation d'une activité productive n'est pas le seul élément de complexité propre aux litiges agricoles en la matière. En réalité, l'évaluation de la propriété et celle de l'activité sont, en pratique, la plupart du temps réalisées successivement et de manière distincte, bien que des méthodes d'évaluation existent pour déterminer de manière globale la valeur d'une exploitation intégrant son assise foncière en propriété. La possibilité pour une même personne, en l'occurrence l'exploitant agricole propriétaire de ses terrains, de demander la réparation pour les deux préjudices distincts que sont la privation de propriété et la perte de revenu agricole découle en effet du principe énoncé par le Code de l'expropriation, en vertu duquel « *le juge prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents* » (article L. 13-7 du Code de l'expropriation).

Dans la pratique, l'autorité expropriante engage directement la négociation avec les exploitants non-proprétaires. Ce phénomène est d'autant plus répandu que, très souvent, les propriétaires non-exploitants, eux-mêmes résidents en ville ou héritiers plus ou moins lointains, n'ont plus qu'un rapport distant au monde rural et agricole. Dès lors, en l'absence d'enjeu financier lié à la constructibilité ou la situation privilégiée d'un terrain, le nœud de la négociation et des litiges se focalise davantage autour des revendications indemnitaires des exploitants fermiers.

Une telle dissociation opérée entre la valeur de la propriété foncière d'une part, et la valeur du revenu agricole d'autre part, s'est avant tout imposée dans la pratique en raison du recours très répandu à l'exploitation en faire-valoir indirect en France, en particulier dans les pays traditionnels de fermage autour du grand bassin parisien, débordant sur le Nord-Pas-de-Calais et la Normandie (Hervieu and Purseigle, 2013). La fréquence des situations de fermage explique que ces deux dimensions de la propriété foncière et de l'activité productive se retrouvent souvent disjointes sur une seule et même unité foncière, lorsque le propriétaire et l'exploitant ne sont pas la même personne (Coulomb, 1999).

Dans le cas de l'Île-de-France, cette dissociation de la propriété et de l'exploitation agricole est un des éléments explicatifs des logiques de recours au tribunal. En effet, les demandes adressées en matière agricole aux juridictions de l'expropriation portent moins sur la réparation de la dépossession que sur les préjudices liés à l'activité productive elle-même, ces demandes étant portées essentiellement par des exploitants non propriétaires.

Il est donc nécessaire de distinguer entre la problématique du patrimoine (les terres agricoles) et celle de l'activité (les exploitations agricoles). Sur le premier point, les acteurs principalement concernés, les propriétaires de terres, peuvent avoir des relations plus ou moins étroites avec le monde agricole. Ce sont eux qui sont visés par les procédures d'indemnisation au titre de la *dépossession* (la perte d'un patrimoine), alors que l'exploitant est quant à lui indemnisé au titre du préjudice d'*éviction* (l'interruption d'une activité). Un « propriétaire-exploitant » est donc susceptible de cumuler indemnités de dépossession et d'éviction. A cela s'ajoute la complexité des montages sociétaires destinés, entre autres, à contourner les dispositifs publics de régulation du marché foncier agricole (pouvoir de préemption des Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (Safer)) et de limitation des concentrations foncières (contrôle des structures agricoles). Ces montages juridiques complexes ont été mis en évidence en Camargue par Geneviève Nguyen et François Purseigle : « *Dans les faits, ces arrangements participent non pas d'une concentration foncière au sens strict, mais d'une concentration productive qui échappe complètement aux dispositifs de contrôle des structures agraires comme les SAFER. Grâce à des sociétés anonymes de prestation de services, ces holdings mono-familiales procèdent à l'assolement*

de plusieurs milliers d'hectares, dont une partie seulement est en propriété ou en fermage »

C'est en matière d'expropriation des terres agricoles que les outils de maîtrise publique que sont l'expropriation et la préemption ont constitué à partir des années soixante un instrument puissant de *capture de la plus-value* dans le périmètre des opérations d'aménagement. Les règles d'indemnisation en matière d'expropriation, comme moyen de capturer la rente des propriétaires de terres agricoles destinées à l'urbanisation, ont suivi plusieurs cheminements, avant de se stabiliser par la création de la notion de « terrain à bâtir » par loi du 11 juillet 1972. Celle-ci opte pour une définition extrêmement restrictive du terrain à bâtir, qui doit à la fois satisfaire des conditions techniques (être dotés de réseaux pour l'urbanisation) et réglementaires (être doté de « possibilités de construction »). La loi « Aménagement » du 18 juillet 1985 précise que ces possibilités de construction sont définies par la réglementation communale (zonages et prescriptions des règlements) lorsque celles-ci sont dotées d'un document d'urbanisme. Mais surtout, ce dispositif instaure une évaluation *restrospective* des possibilités de construction. C'est le statut réglementaire des terrains tel qu'il existait *avant* la déclaration d'utilité publique qui est pris en compte et non sa situation au moment de l'évaluation par le juge qui prévaut.

Autrement dit, un terrain « constructible » au regard des règles d'urbanisme à la date de la procédure judiciaire de fixation des indemnités sera en définitive évalué comme « une terre agricole » si le zonage applicable avant la déclaration d'utilité publique (précisément, un an avant la date d'ouverture de l'enquête préalable) ne lui attribuait alors aucune possibilité de construction. Indirectement, cette technique d'évaluation confère à la puissance publique (et le plus souvent les communes compétentes en matière d'urbanisme) le pouvoir de capter les plus-value d'urbanisation en ne modifiant les règles d'urbanisme que postérieurement à la déclaration d'utilité publique. C'est d'ailleurs en suivant cette interprétation qu'un recours infructueux avait été déposé contre la loi Aménagement devant le Conseil constitutionnel par des parlementaires hostiles à ce que l'administration communale « *bénéficiaire de l'expropriation* » puisse ainsi détenir « *un pouvoir d'appréciation sur un élément déterminant du prix qui n'aurait dû appartenir qu'au juge* »³⁹.

Dès la fin des années quatre-vingt, cependant, la jurisprudence de la Cour de cassation « résiste » à cette définition restrictive du terrain à bâtir. C'est ainsi qu'apparait la notion de « terrain en situation privilégié », création purement prétorienne issue des affaires d'expropriation, qui adoucit la rigueur de la loi à l'égard des propriétaires de terres agricoles. La notion de « situation privilégié » consiste à considérer qu'un bien qui ne peut être qualifié de terrain à bâtir, parce que non doté de droits à construire à la date précédant la déclaration d'utilité publique, sera néanmoins évalué plus favorablement

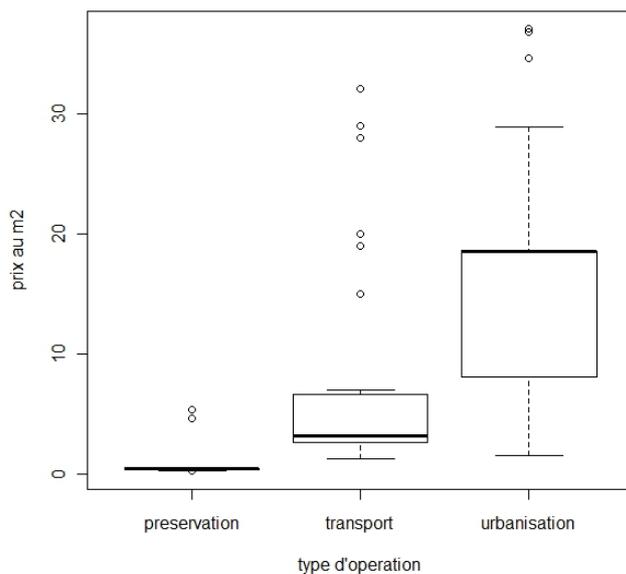
³⁹ Conseil constitutionnel, décision n°85-189 du 17 juillet 1985.

qu'une terre agricole s'il bénéficie d'un faisceau d'indices indiquant des perspectives de constructibilité (équipement du terrain, proximité de zones urbanisées).

La conséquence empirique de cette jurisprudence est de *créer un nouveau segment de marché* au sein de celui des terres agricoles. Dans l'exposé de leurs prétentions, les expropriés qui souhaitent revendiquer le bénéfice d'une « situation privilégiée » cherchent donc à identifier des références de transactions susceptibles de correspondre à ce marché spécifique, un travail de construction *ex post* fragile juridiquement vu le caractère très général des critères donnés par la jurisprudence pour qualifier la plus-value de situation. Dans le cadre de la recherche empirique que j'ai exposée dans *La Valeur en procès*, sur la base d'un échantillon d'environ d'affaires en région parisienne, j'ai rendu compte de la grande variété des références citées dans les procédures contentieuses, censées correspondre au « marché des terres agricoles ». Le graphique ci-dessous (boîtes de dispersion, issu de ces recherches, met en effet en évidence, à propos de trois catégories d'opérations d'utilité publique (acquisitions pour préserver des espaces naturels, pour permettre des opérations d'urbanisation ou encore pour des infrastructures de transports), la très grande variété des valeurs foncières correspondant au « marché des terres agricoles », si bien que l'unité de ce marché apparaît problématique. Les valeurs collectées (prix au mètre carré) correspondent en effet aux évaluations faites par les juges et les ordres de grandeur varient de 1 à 20 (Figure 9).

Figure 9. Indemnités de dépossession allouées par les tribunaux pour les terres agricoles en euros par mètre carré, en fonction du type d'opération.

Source : Melot, 2013.



La décision judiciaire en matière d'évaluation foncière se trouve alors tiraillée entre deux principes d'une égale pertinence sur le plan strictement juridique. D'un côté,

exclure de l'assiette de l'indemnisation les plus-values « indues » et instituer de fait un dispositif public de régulation des prix. Mais en agissant de la sorte, les juridictions prennent le risque d'être en porte-à-faux avec les valeurs effectivement observées sur le marché, qui consacrent précisément les prévisions de constructibilité à moyen terme. Ou à l'inverse, coller au plus près des prix couramment pratiqués pour un bien similaire et satisfaire ainsi pleinement au principe de réparation intégrale du préjudice, en allouant à l'exproprié une indemnité proche de ce qu'il aurait pu obtenir en cas de vente. Cette fois cependant, c'est une autre question qui se profile en filigrane : prendre en compte l'anticipation d'un changement d'usage, est-ce réparer un préjudice certain ou simplement éventuel ? Un autre risque se manifeste alors : celui de valider les mouvements spéculatifs et de favoriser indirectement l'emballement des prix sur des terres agricoles, dont la vocation productive est fortement fragilisée par ce type de phénomène.

Les litiges agricoles sont en effet dotés de spécificités liées à la place occupée par les demandeurs autres que les propriétaires et par le rôle stratégique des demandes visant l'indemnisation de préjudices autres que la dépossession. Les affaires impliquant des exploitants agricoles non propriétaires occupent ainsi une place à part dans le contentieux civil de l'expropriation. Dans l'échantillon, une affaire sur trois traitée par les juridictions de l'expropriation est une affaire « d'éviction agricole » où l'exploitant, n'étant que locataire, est compensé au seul titre de la perte de revenu, par une indemnité « d'exploitation » (ou d'éviction) et non de dépossession. Or, c'est essentiellement dans le cas des évictions que la question du préjudice économique lié à la perturbation de l'activité agricole est soulevée.

Le principe suivant lequel tout préjudice matériel ayant un lien direct et certain avec le transfert de propriété doit être réparé justifie également que, pour une même personne, des préjudices autres que la dépossession ou l'éviction proprement dites puissent être susceptibles de réparation financière. L'indemnisation de ces préjudices, qualifiés « d'accessoires », s'ajoutent à l'indemnité dite « principale », qui compense la dépossession ou l'éviction. Les préjudices que les agriculteurs sont susceptibles de mettre en évidence en vue d'une indemnisation se caractérisent en effet par une impressionnante diversité. Ainsi, dans les différents jugements de fixation d'indemnités concernant des agriculteurs dans les juridictions d'Ile-de-France, apparaissent aussi bien des prétentions relatives aux modalités de rupture des contrats de fermage, que la revendication de préjudices liés aux dommages subis par les terrains, ou encore des questions concernant les perturbations subies par l'activité de l'agriculteur.

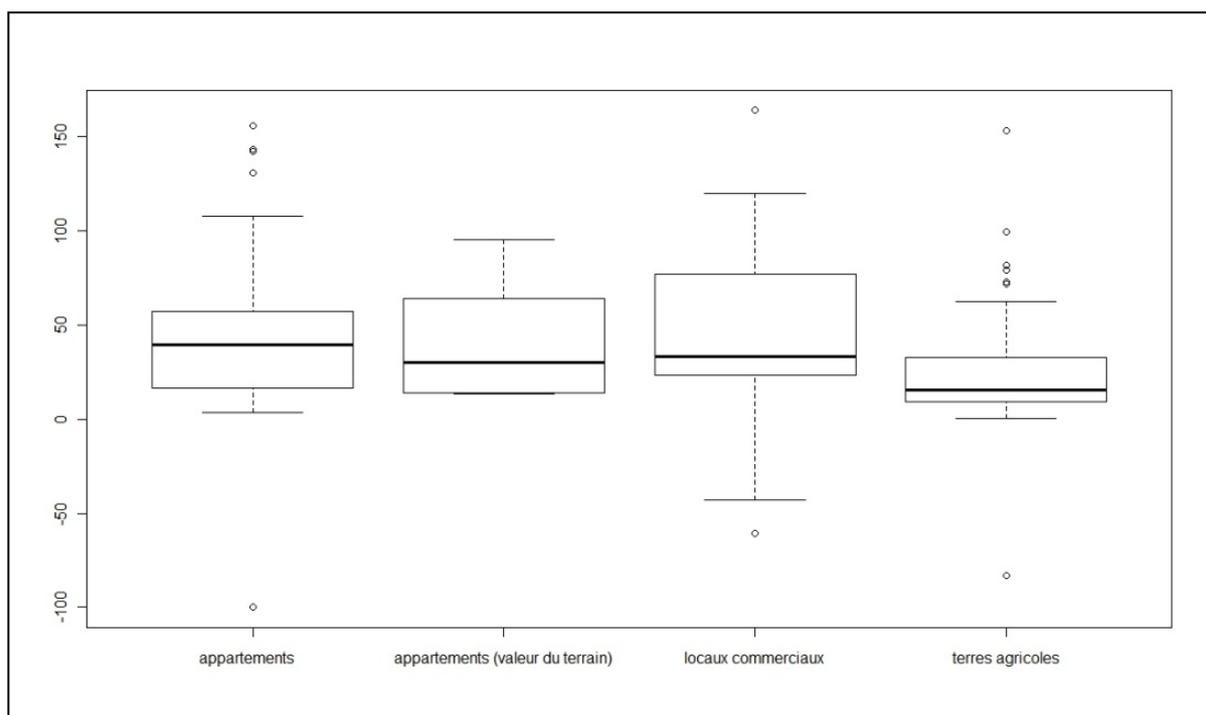
La revendication d'une réparation pour des préjudices autres que l'indemnisation principale occupe même une place centrale dans le cas des évictions agricoles, puisque ce type d'indemnité représente alors en moyenne près de la moitié (45 %) du total des prétentions financières des occupants évincés. Cette situation spécifique des évictions

agricoles est la conséquence du faible niveau des indemnités principales dites « d'exploitation », par nature plus réduites que les indemnités de « dépossession ». Mais elle s'explique également par le nombre important de demandes accessoires qui accompagnent les recours contentieux dans ce cas. Dans un certain nombre d'affaires d'éviction, en outre, la seule véritable prétention financière concerne les préjudices accessoires.

Tout cela explique qu'en matière agricole, les écarts d'appréciation du préjudice entre les tribunaux, l'administration fiscale et les expropriants soient moins saillants que pour d'autres catégories de biens. C'est ce dont rend compte l'analyse des divergences entre évaluation du juge et évaluation de l'expropriant dans l'échantillon d'affaires que j'ai étudié en région parisienne : par rapport aux d'autres catégories de biens expropriés, dans le cas des évictions agricoles, il est moins fréquent que l'indemnité allouée par le juge s'écarte nettement de l'offre de l'administration (Figure 10).

Figure 10. Variations en pourcentage de l'évaluation du juge par rapport à celle de l'expropriant (boîtes de dispersion).

Source : Melot, 2013.



En matière d'éviction agricole, juges et expropriants s'accordent souvent sur le principal (l'indemnité d'éviction) : c'est ce qui tend à écraser les écarts d'évaluation et à donner l'impression d'un resserrement de « l'espace de contestation » possible pour l'agriculteur évincé. Mais juges et expropriants divergent en revanche souvent sur l'accessoire (les différentes indemnités autres que l'indemnité principale d'éviction et

qui réparent des préjudices économiques divers). A la différence des indemnités principales, qui peuvent être appréciées diversement, mais dont le principe n'est pas en lui-même contestable (sauf cas très particuliers), les indemnités accessoires peuvent faire l'objet de contestations touchant leur fondement. A des écarts d'évaluation relativement uniformes succèdent donc des dispersions très hétérogènes et surtout une position singulière de l'estimation du juge par rapport à celles de l'expropriant et du représentant de l'administration fiscale (service des domaines) qui fait office de commissaire du gouvernement, chargé d'éclairer l'avis du juge.

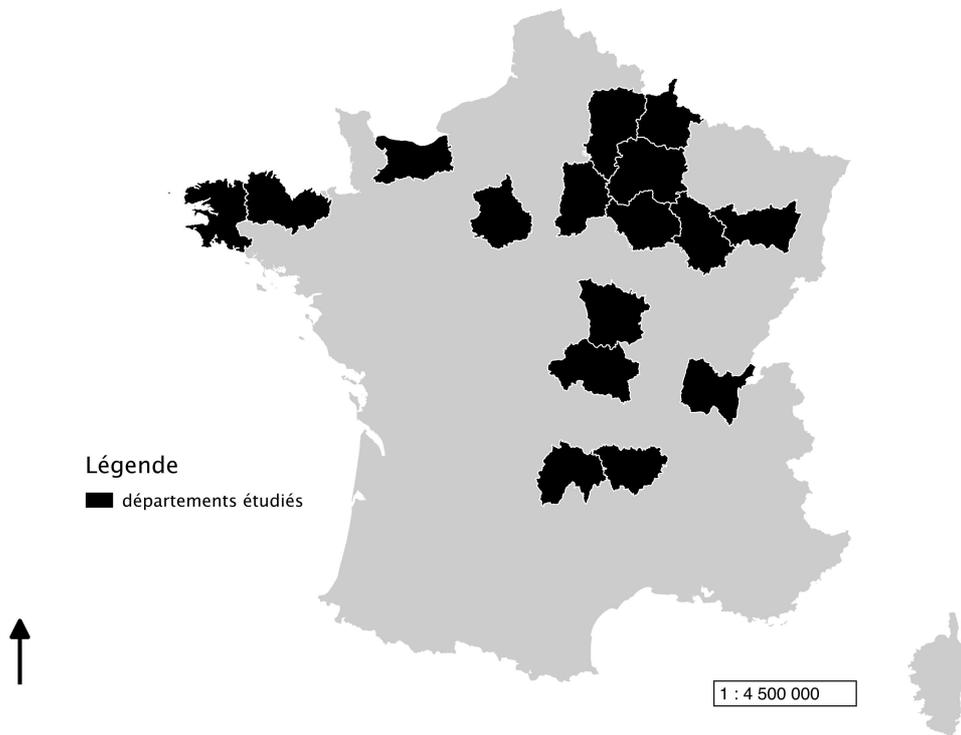
En effet, dans le cas des indemnités accessoires, les situations dans lesquelles le juge ne suit ni l'offre de l'expropriant ni l'avis du commissaire du gouvernement sont fréquentes : dans 28 % des cas, le juge fait droit à la demande de l'exproprié. Au contraire, le commissaire du gouvernement, et surtout l'expropriant, se montrent dans un cas sur deux réticents sur le principe même de l'indemnité accessoire, dont ils refusent l'allocation. Les offres émanant des autorités expropriantes sont même particulièrement défavorables en la matière : pour la plupart, elles sont inférieures de 80% aux prétentions de l'exproprié. C'est donc à propos du débat contentieux sur les indemnités accessoires que les chances de réussite se révèlent les plus importantes pour les expropriés : *la difficulté à donner une valeur à ce type particulier de préjudice, de nature souvent plus individualisée et peu compatible avec les méthodes d'évaluation standardisée*, est sans doute un élément d'explication de leur position singulière.

La construction d'un cadre collectif de négociation

La nécessité pour les responsables d'opérations d'aménagement de mettre en place un double niveau d'indemnisation est à l'origine d'une standardisation progressive des méthodes d'évaluation destinées à donner une valeur au préjudice lié à la perte de revenu induit par l'expropriation. Ce processus de standardisation a progressivement pris la forme d'une généralisation de la négociation collective associant l'administration fiscale aux représentants de la profession agricole, c'est-à-dire les syndicats et chambres consulaires. Les protocoles d'accord qui sont les produits de cette négociation peuvent être divisés en deux grandes catégories. C'est ce matériau contractuel que j'ai récemment entrepris de collecter au niveau local et d'analyser en sollicitant les services juridiques d'une quinzaine de Chambres d'agriculture. J'expose ici les premiers résultats de cette étude destinée à s'étendre à d'autres territoires, en particulier vers le sud de la France (Carte 8).

Carte 8. Protocoles d'accord départementaux étudiés en matière d'indemnisation agricole.

Protocoles d'accord étudiés en matière
d'indemnisation agricole



La première catégorie de contrats regroupe les accords conclus de manière périodique au niveau local sous l'égide des services de l'Etat (les directions départementales des finances publiques en l'occurrence) et dont la vocation est générale. Ils précisent les dispositions générales d'une convention conclue au niveau nationale entre l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le principal syndicat agricole (FNSEA) et la Direction générale des Impôts. Ils sont destinés à fournir une base d'évaluation pour tout type d'acquisition menée par l'autorité expropriante dans un cadre d'utilité publique et répondent en cela à l'obligation légale à laquelle est tenue l'autorité expropriante de consulter les services fiscaux, à la fois dans le cadre d'une estimation « sommaire et globale » des biens inclus dans le périmètre de l'opération, mais également dans le cadre de la notification des offres amiables (article R. 1211-3 du Code général de la propriété des personnes publiques).

La seconde catégorie d'accord recouvre quant à elle les négociations menées par les mêmes directions fiscales avec les représentants du monde agricole, mais dont l'objet est circonscrit aux enjeux d'indemnisation soulevés par une opération en particulier, son ampleur justifiant un traitement à part. Elles s'appliquent en règle générale aux grandes infrastructures routières et ferroviaires. La conduite de la négociation est dans ce cas particulièrement délicate, dans la mesure où les projets concernés sont d'envergure régionale, voire nationale. La négociation est complexe, car menée sur deux fronts à la fois : les conditions d'indemnisation des préjudices engendrés par l'expropriation d'une

part, mais aussi les dommages futurs liés aux ouvrages publics d'autre part. C'est donc à deux protocoles d'accords distincts qu'aboutit généralement la négociation, la frontière parfois ténue entre ces deux catégories de préjudices indemnisés devant être délimitée le plus clairement possible.

Sur le chapitre de la réparation du préjudice engendré par l'expropriation, l'administration doit en outre trouver un point d'équilibre entre deux exigences contradictoires. Il s'agit, d'une part, d'*obtenir rapidement un accord faisant consensus pour éviter tout blocage* dont les conséquences seraient démultipliées par l'ampleur du projet. D'autre part, la propension à consentir des conditions d'indemnisation particulièrement favorables pour favoriser la mise en œuvre rapide du projet *risque de consacrer la généralisation de ces conditions avantageuses*. Les exploitants visés par d'autres projets dans l'avenir sont susceptibles de revendiquer pour leur propre bénéfice l'application des clauses négociées.

De plus, en raison de leur envergure, les projets visés par ces accords « ad hoc » correspondent généralement à la définition que la loi donne des « grands ouvrages publics », entendus comme les projets « *qui par leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* » et doivent à ce titre être précédés d'une étude d'impact (article L. 122-1 du Code de l'environnement). Or, dans ce cas, la législation rurale impose à l'aménageur de contribuer financièrement à la mise en œuvre d'opérations d'aménagement foncier « *lorsque les expropriations sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations* » (article L. 123-24 du Code rural). Plus largement, les actions de compensation s'étendent à des mesures de soutien économique à la reconversion ou la réinstallation des exploitants agricoles (article L. 352-1 du Code rural). En vertu de ces mêmes dispositions légales, les départements disposent en outre de la faculté d'étendre le périmètre « *perturbé par l'opération* » au sein duquel ces mesures compensatoires doivent être réalisées. La délimitation territoriale des actions de compensation est donc susceptible de constituer en soi un objet de négociation politique au niveau local.

Dans l'hypothèse où des opérations d'aménagement foncier sont effectivement mises en œuvre pour remédier aux effets du projet d'utilité publique, l'expropriant est donc tenu d'y apporter son concours financier et, de ce fait, de substituer à la simple *indemnisation* des actions de *compensation*. Le protocole d'accord conclu en 2011 sous l'égide du directeur des Finances Publiques de Gironde à propos des travaux de la ligne de grande vitesse (LGV) stipule par exemple que seront distinguées la situation des exploitants indemnisés et celle des exploitants bénéficiant de mesures compensatoires, en posant le principe que la compensation exclut l'indemnisation. « *L'objectif de l'opération d'aménagement foncier étant de réduire au minimum les conséquences des emprises sur les exploitations, les préjudices subis sont en principe inexistantes. Dans ces conditions, aucune indemnisation n'est à prévoir* » (titre IV de la lettre de cadrage valant protocole d'accord

dans le cadre des acquisitions foncières pour la construction de la LGV Sud Europe Atlantique dans le département de la Gironde, 7 février 2011).

Ce principe d'exclusivité souffre cependant d'exceptions qui laissent aux exploitants des marges de manœuvre pour négocier une indemnisation dans les cas où ils peuvent faire la preuve d'une mise en œuvre insuffisante des mesures compensatoires. C'est ainsi que le même document précise que « *toutefois, dans les cas exceptionnels où, après réalisation de l'opération d'aménagement foncier, des préjudices seraient évoqués, une indemnisation par le maître d'ouvrage pourra être envisagée, à la seule condition que les demandeurs puissent justifier d'un refus des commissions d'aménagement foncier compétentes à leur demande de recours* ».

La finalité de la négociation collective en matière d'indemnisation des exploitants agricoles est avant tout de produire un cadre d'évaluation pour réparer un préjudice difficile à mesurer, celui né de la perturbation d'une activité productive (l'agriculture en l'occurrence) qui génère des revenus. Mais par le jeu des standards d'indemnisation généralisés par les accords collectifs associant l'administration fiscale et la « profession agricole », le recours à la négociation collective, à l'origine principalement motivé par le souci d'offrir un outil robuste et uniformisé pour l'évaluation de la perte de revenu, tend à fixer parfois également la valeur des biens en propriété, par le biais des barèmes d'indemnisation proposés par les protocoles d'accord. C'est ainsi qu'un certain nombre de conventions proposent des barèmes d'évaluation de l'indemnité de dépossession, tandis que d'autres renvoient simplement à la méthode comparative des valeurs vénales opérée sur le marché des biens ruraux.

Réparer les préjudices liés à la perte de revenu

Le cœur de la négociation porte cependant sur les modalités de calcul de *l'indemnité d'exploitation*, laquelle répare la perte de revenu agricole en lien direct avec l'expropriation. Cette indemnité repose sur le principe suivant lequel l'exploitant agricole peut prétendre à retrouver une situation économique équivalente à celle qui précédait l'opération d'aménagement. Elle s'appuie principalement sur des référentiels produits par l'administration fiscale elle-même, dans le cadre de la collecte de l'impôt sur les bénéfices agricoles.

C'est la rentabilité de l'entreprise agricole qui sert alors d'étalon pour l'estimation du préjudice, à partir de la notion de « marge d'exploitation », qui équivaut au différentiel entre les recettes générées par l'activité agricole (les produits d'exploitation) et les différentes charges professionnelles supportées par l'exploitant (celles-ci vont du fermage payé au bailleur aux cotisations d'assurance agricole, en passant par les frais vétérinaires et achats de matériels). La normalisation induite par le recours à la négociation collective conduit ainsi à substituer à une appréciation individualisée, des standards d'évaluation au niveau d'un territoire donné (les « régions agricoles » comme

catégorie du droit fiscal). Le profit généré par l'activité correspond en effet à une valeur moyenne mesurée par l'administration fiscale.

La mise au point de standards d'évaluation dans le cadre des protocoles d'accord agricoles repose sur la définition d'un certain nombre de conventions qui permettent la mise en équivalence des situations individuelles. La première de ces conventions consiste à *considérer la réparation du préjudice de perte d'exploitation comme un processus inscrit dans une dimension temporelle*. Les clauses d'indemnisation portent, comme je l'ai indiqué, sur la détermination du temps nécessaire à l'exploitant pour retrouver une situation économique équivalente à celle qu'il connaissait avant l'opération d'acquisition foncière. La négociation traite ainsi sur le choix d'une durée de référence, que le protocole du département des Ardennes fixe par exemple à quatre ans (c'est-à-dire, une indemnité correspondant à quatre fois la marge d'exploitation annuelle standard), tandis que celui de l'Ain l'étend à six années.

La durée de référence fixée pour le préjudice de perte de revenu fait fréquemment l'objet de modulations pour intégrer des préjudices spécifiques et c'est notamment en cela que se manifeste son caractère de convention. La plupart des accords contractuels consultés s'accordent en effet sur des durées plus longues lorsque les productions agricoles concernées ne peuvent être obtenues qu'au terme d'un certain laps de temps (cultures pérennes comme les vergers, dont l'entrée en pleine production n'est pas immédiate ; cultures certifiées biologiques, nécessitant une restauration progressive des sols). Une majoration de la durée de référence est également susceptible d'être accordée en fonction de l'impact foncier de l'aménagement sur l'exploitation (une emprise proportionnellement plus importante induisant alors une durée de référence plus longue).

Si la spécificité des expropriations agricoles conduit à placer au cœur des litiges la question du préjudice économique subi par une activité, le lien entre l'appréciation de la perte de revenu et l'évaluation des valeurs foncières est permanent. C'est ainsi que les modalités de calcul de l'indemnité d'exploitation elle-même intègrent les valeurs des terres en prenant en compte le coût de réinstallation pour l'exploitant au travers de la notion de « pression foncière ». Cette catégorie est la traduction, dans le dispositif d'évaluation, des zonages du territoire en bassins d'emploi, destinés à mesurer l'intensité de l'influence urbaine sur les espaces ruraux et périurbains.

La notion de pression foncière revient donc à établir une corrélation positive entre influence urbaine et prix du foncier et à utiliser de manière indirecte un indicateur statistique général pour proposer une estimation du coût foncier de la réinstallation. Cette prise en compte indirecte des valeurs foncières agricoles renvoie au marché locatif (lorsque la pression foncière sert à majorer l'indemnité d'exploitation du fermier non propriétaire) ou au marché des ventes de terres (lorsque la même notion est utilisée pour justifier la fixation d'indemnités de dépossession plus importantes par les barèmes

des accords). Le protocole départemental de l'Aube prévoit ainsi une majoration d'une année de la durée du préjudice d'exploitation dans les communes situées dans l'aire urbaine de Troyes et de deux années pour celles classées en zone périurbaine.

Une autre modalité par laquelle s'établit une relation directe entre évaluation du préjudice économique et évaluation des valeurs foncières est la prise en compte de l'indemnité de dépossession dans le calcul de l'indemnité d'exploitation. Lorsque l'exploitant est par ailleurs propriétaire et cumule ainsi les deux indemnités, la réparation de la perte de revenu est susceptible d'être réduite lorsque l'acquisition du bien foncier est indemnisée à un prix particulièrement avantageux. *C'est là qu'interagissent les enjeux de plus-value foncière et ceux liés à la perturbation de l'activité agricole.* Dès lors que le propriétaire exploitant bénéficie de droits à construire sur le terrain visé par l'acquisition ou l'expropriation, il ne lui est plus possible de cumuler une indemnité d'exploitation, laquelle devient sans objet dès lors que l'usage agricole n'est plus caractérisé.

La prise en compte des plus-values liées à la perspective de conversion des terres

Si cette logique est relativement simple à mettre en œuvre dans le cas des parcelles indemnisées au prix des terrains à bâtir, elle se complique lorsque se présente le cas des biens considérés en « situation privilégiée » et évalués en conséquence à des valeurs bien supérieures à celles observables dans le marché des terres agricoles. La prise en compte d'une situation privilégiée pour l'indemnisation de parcelles non bâties inscrit résolument le processus d'évaluation dans la perspective d'une constructibilité éventuelle, tout en maintenant la qualification d'usage agricole effectif pour les terres concernées. Un certain nombre d'accords (mais ce n'est pas le cas de tous) traitent la difficulté en recourant à une voie médiane, qui n'est en quelque sorte que la *conséquence des contradictions du droit en la matière*. La règle d'exclusivité, qui interdit de cumuler indemnité de dépossession et indemnité d'exploitation dans le cas des terrains à bâtir, est alors étendue aux terres considérées en situation privilégiée. Mais une règle de proportionnalité lui est substituée dans le cas des valeurs intermédiaires.

Le protocole d'accord de l'Aube stipule ainsi que l'indemnité d'exploitation n'est pas due à partir d'un certain seuil de prix censé caractériser une « situation privilégiée » (il était de 3 €/m² en 2008) et qu'elle est à l'inverse, due intégralement en-dessous d'un certain plancher (2 €/m² à la même date). Dans les situations intermédiaires, l'indemnité est exigible, mais subit un abattement qui est appliqué en réduisant la durée de référence retenue pour le calcul de l'indemnité d'exploitation (réduction d'une année de marge).

Dans l'accord conclu pour le département de la Haute-Marne, c'est un abattement forfaitaire qui est appliqué directement au montant de l'indemnité d'exploitation, avec un système dégressif plus complexe par tranches : l'indemnisation de la perte de revenu évolue de manière inversement proportionnelle à l'indemnisation de la dépossession. Le protocole départemental des Ardennes propose quant à lui de se référer à la notion de

valeur vénale dominante, telle que constatée par l'administration fiscale au niveau des régions agricoles. L'indemnité d'exploitation est progressivement réduite au fur et à mesure que l'indemnité de dépossession s'éloigne de cette valeur dominante et est définitivement supprimée lorsqu'elle atteint un montant trois fois supérieur. Implicitement, c'est à une véritable définition de la notion de « terrains en situation privilégiée », sous la forme de barèmes quantifiés, que se livre ainsi ce type de clause.

En voulant limiter la cumulation des indemnités et réserver la réparation financière aux seuls exploitants engagés dans une exploitation pérenne des terres agricoles, ces barèmes négociés produisent des effets qui contredisent par certains aspects ces objectifs initiaux. *Ils conduisent en premier lieu à solidifier sous la forme de valeurs indicatives le recours à la notion plastique de situation privilégiée.* Dans l'esprit de ces protocoles accords, le raisonnement est en quelque sorte pris à l'envers par rapport au travail d'évaluation des biens. C'est là le corollaire de la standardisation des barèmes, qui rend impossible de partir de l'examen individualisé des caractéristiques du bien exproprié. Le point de départ n'est pas la caractérisation du bien et de sa situation, mais la prise en compte de la valeur à laquelle il est évalué. A partir d'un certain seuil de prix d'acquisition, les terres concernées sont présumées relever d'une qualification de situation privilégiée.

Mais en déterminant ainsi une valeur standardisée applicable à ce type de terrains, les barèmes négociés consacrent d'une certaine manière la généralisation du recours à cette qualification juridique. Par ailleurs, en reconnaissant comme exigible à un taux réduit l'indemnité d'exploitation dans des cas où le prix d'acquisition ne relève plus du marché agricole, ce type d'accords valide le principe suivant lequel la prise en compte des anticipations de changements de valeur et réparation du préjudice agricole peuvent coïncider dans le cadre d'un même processus d'indemnisation. Ils conduisent de plus à créer ainsi une catégorie de bien intermédiaire entre les terres agricoles et les terres en situation privilégiée, qui rend plus poreuses les frontières entre usage agricole et vocation constructible.

Les protocoles d'accord agricoles se heurtent ainsi aux mêmes limites que les traités d'adhésion mis au point par les autorités expropriantes elles-mêmes dans le cadre d'opérations d'utilité publique déterminées pour la conclusion d'accords amiables avec une série de propriétaires. Les deux techniques contractuelles sont par ailleurs fortement liées, l'existence de protocoles négociés facilitant la rédaction de traités d'adhésion, sur le volet agricole du moins. Dans les deux cas, l'homogénéisation des valeurs qui est visée constitue un levier puissant de mise en équivalence, mais bute parfois sur les obstacles inhérents à la standardisation des barèmes. Ces obstacles sont de deux ordres : la *prise en compte d'une évaluation individualisée* et, au niveau du contentieux, les *contraintes des principes directeurs du procès.*

Sur le premier point, l'évaluation du préjudice lié à la perte de revenu est déterminée par les barèmes des protocoles en fonction de moyennes fiscales par région agricole et catégorie de production. Mais un exploitant évincé par une opération d'utilité publique est toujours susceptible de prétendre à une appréciation individualisée des revenus générés par son exploitation lorsqu'il considère que l'application des barèmes lui est défavorable. La spécificité des biens fonciers, uniques et non reproductibles, se transmet dans une certaine mesure également à l'activité productive dont ils constituent le support, même si les prix des denrées agricoles qui déterminent le revenu d'exploitation s'inscrivent dans le cadre de marchés relativement encadrés. A cet égard, il est intéressant de noter que certains protocoles définissent eux-mêmes les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux barèmes qu'ils contribuent à définir. Ainsi, le recours à une étude individualisée n'est admis par le protocole « LGV Sud Europe Atlantique » que pour les emprises supérieures à 15% des terres de l'exploitation. La plupart des protocoles précisent également que l'exploitant est tenu dans ce cas de fournir des éléments comptables précis, garantis par un expert agréé.

Cependant, la rédaction de clauses visant à encadrer le recours à l'évaluation individualisée se heurte à l'appréciation souveraine du litige par le juge judiciaire dans un cadre contentieux et aux principes du procès civil qui interdisent au juge les arrêts de règlement. Les barèmes d'évaluation fournis par les protocoles ne peuvent donc s'imposer au juge, mais constituent un élément destiné à peser dans le débat contentieux dans la perspective d'une fixation judiciaire des indemnités. Celui-ci peut donc s'en écarter, à partir du moment où le choix d'une autre base de calcul est motivé explicitement. C'est le cas en particulier, lorsque la relative ancienneté des accords conclus nécessite, du point de vue de la juridiction de l'expropriation, une actualisation des barèmes prenant en compte une évolution du revenu agricole favorable à l'exploitant.

La perturbation économique de l'activité agricole entre indemnisation et compensation

Toute la complexité inhérente à l'évaluation de la perte de revenu réside en outre dans le fait qu'elle n'est pas toujours réductible à la seule prise en compte des surfaces expropriées. La cohérence de l'organisation productive que constitue l'exploitation agricole implique que l'impact économique des emprises ne peut se limiter à une mise en équivalence strictement proportionnelle à la diminution de l'assise foncière. En effet, la perturbation induite par l'amputation de parcelles stratégiques ou par la désorganisation de l'unité de production n'est pas intégrée par des barèmes quantifiés sur le seul critère des surfaces d'emprise. C'est pour remédier à cette difficulté que la législation rurale recourt à la notion complexe de « déséquilibre d'exploitation ».

Cette notion n'est pas issue du droit de l'expropriation, mais définie dans le cadre du droit de l'aménagement foncier agricole. Elle s'applique à propos de dispositifs qui n'ont pas vocation à offrir une *indemnisation* à l'exploitant, mais à organiser des actions de

compensation sous la forme d'aides à la réinstallation, mises en œuvre, comme je le rappelais plus haut, avec le concours financier du responsable du projet d'utilité publique. Cette précision est importante, car elle explique que le dispositif juridique de compensation ne fasse pas référence à la *valeur vénale* des terres faisant l'objet de transactions sur un marché foncier, mais à une *valeur de productivité* qui propose une mise en équivalence orientée vers la seule mise en œuvre des actions de soutien à la réinstallation, entreprises avec le soutien des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER).

La notion de valeur de productivité est définie dans le cadre des opérations d'aménagement foncier agricole comme l'outil d'évaluation foncière permettant le calcul d'une distribution équitable des terres, sans passer par leur évaluation en valeur vénale : « *chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés* » (article L. 123-4 du Code rural). C'est cet outil qui est utilisé pour qualifier l'existence d'un déséquilibre d'exploitation susceptible de déclencher des actions de compensation soutenues par l'autorité expropriante, c'est-à-dire dans un contexte qui n'est pas celui de l'aménagement foncier agricole. Les mécanismes de compensation et d'indemnisation mis en œuvre dans le cadre des opérations d'utilité publique prennent donc ici appui sur des outils d'évaluation issus d'un autre dispositif de gestion foncière.

A l'évaluation de l'impact de l'expropriation en termes de perte de productivité, la législation rurale ajoute enfin d'autres critères qui qualifient l'existence d'un déséquilibre d'exploitation. Il s'agit de la privation d'un bâtiment stratégique (« *essentiel à la vie de l'exploitation* ») et du surdimensionnement des charges non réductibles après expropriation, lorsque les moyens techniques (bâtiments, machines) et les dépenses financières incompressibles de l'exploitation se révèlent disproportionnées par rapport aux surfaces restantes (article R. 352-2 du Code rural). Dans le cadre d'un arrêt de 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs introduit la notion d'atteinte à « l'outil de travail » comme critère d'indemnisation des exploitants agricoles subissant une expropriation (CEDH, 11 avr. 2002, aff. n° 46044/99, Lallement c/ France).

Les protocoles d'accord départementaux précisent suivant les cas les modalités d'application de ces différents critères (étant précisé que la législation considère qu'un seul d'entre eux suffit à qualifier l'existence d'un déséquilibre d'exploitation). A la prise en compte de la productivité des terres est ainsi parfois substitué un simple critère de surface d'emprise : le protocole pour le département de l'Ain propose ainsi une majoration de l'indemnité d'exploitation de 45% en cas d'emprise supérieure à 20% des surfaces totales. Le même document prévoit aussi des dispositions originales conduisant à majorer l'indemnité suivant la position stratégique des terres dans l'exploitation. Ainsi, la majoration d'indemnité est ouverte lorsque les emprises se situent à proximité du siège de l'exploitation (distance inférieure à huit cents mètres). Le bénéfice de la

majoration est même admis au-delà de cette distance, si la configuration de l'exploitation permet la surveillance des terres expropriées depuis le siège.

La possibilité de prendre en compte l'accumulation des emprises successives comme un fait générateur d'un préjudice spécifique constitue ainsi un autre facteur de changement d'échelle des litiges, au-delà du seul cas d'espèce traité par l'instance judiciaire, mais aussi au-delà du seul périmètre de l'opération d'utilité publique concernée. Dans les zones périurbaines où l'extension du bâti d'une part, mais aussi la densification des infrastructures liées à la ville (équipements publics, infrastructures de transport) sont des processus dont la progression est à la fois régulière et étalée dans le temps, il n'est pas rare qu'une même exploitation agricole subisse des amputations successives du fait de projets d'utilité publique distincts à des périodes différentes. La question de l'élargissement de l'horizon temporel du préjudice se pose alors dans le cadre du contentieux de l'indemnisation, afin de caractériser l'existence d'un déséquilibre d'exploitation.

Un enjeu plus large que la mesure de l'impact sur le revenu se pose également en matière d'indemnisation des préjudices agricoles, il s'agit du statut de fermier dont bénéficient les exploitants évincés qui ne sont pas propriétaires des parcelles sujettes à l'emprise. La question que pose l'indemnisation des exploitants locataires est de savoir si la position de fermier constitue en elle-même un droit dont la perte doit donner lieu à indemnisation. Cette question fait l'objet de controverses doctrinales et renvoie au débat sur la « patrimonialisation » du bail qu'impliquerait la prise en compte d'une « *propriété culturale analogue à la propriété commerciale ou industrielle* » (Bernard and Ferbos, 2000) (p.225). Reconnue par la jurisprudence civile, le préjudice né de la perte anticipée d'une situation locative est cependant parfois difficile à distinguer du préjudice économique lié à la perte de revenu.

La question de l'indemnisation de l'exploitant locataire au titre de l'avantage que lui procure un bail est posée de manière plus directe par les clauses des accords qui prévoient la prise en compte du préjudice lié la perte d'une situation locative particulièrement avantageuse. C'est le cas des exploitants bénéficiant de baux de long terme, conclus pour une durée supérieure à celle du droit commun du fermage (dix-huit ans au lieu de neuf) et qui peuvent prétendre à ce titre à une indemnisation spécifique. Ce type d'indemnité illustre sans doute de la manière la plus éclairante la revendication d'une patrimonialisation de la situation locative émise par les syndicats agricoles et validée dans ce cadre par l'administration fiscale.

En outre, dès lors qu'est abordé l'enjeu de la prise en compte des droits nés du bail, la définition de barèmes d'évaluation se heurte au caractère souvent très peu formalisé des relations contractuelles en la matière, symbolisé par le recours très fréquent aux accords purement verbaux entre bailleurs et exploitants locataires. Certes, la législation rurale donne une définition très extensive du bail rural, qui permet au preneur de

pouvoir revendiquer le bénéfice du statut du fermage dès lors qu'il est en mesure d'apporter la preuve du paiement d'un loyer, même en l'absence de contrat écrit. Les protocoles d'accord acceptent quant à eux une large gamme de moyens de preuve pour qualifier la relation de bail, qui vont des attestations du bailleur à divers documents administratifs (déclaration de cultures dans le cadre des aides européennes, relevé parcellaire de la mutualité sociale agricole, ...).

Mais cette souplesse n'est pas sans poser des problèmes lorsqu'il s'agit de déterminer précisément le préjudice lié à la perte du droit au bail. Le protocole « Gironde » tente ainsi d'anticiper les risques de fraude en stipulant qu'en l'absence de bail écrit, les indemnités réparant le préjudice lié à la fin d'un bail à long terme sont réduites de moitié. La grande flexibilité avec laquelle le droit rural qualifie l'existence d'un bail à ferme est en effet un élément de protection à l'égard de l'exploitant locataire, mais elle rend par là-même difficile la prise en compte systématique du « droit au bail » dans le cadre de barèmes standardisés.

La prise en compte des droits locatifs montre de manière plus générale que la valeur du préjudice lié à l'éviction agricole n'est pas uniquement fonction du potentiel productif des terres exploitées. Ceci apparaît de manière plus nette encore lorsque les protocoles d'indemnisation abordent directement la question des aides économiques dont bénéficient les exploitants au titre des diverses actions de soutien mises en œuvre par les politiques agricoles nationales et communautaires. Cette question est souvent très complexe sur le plan juridique, les aides en question étant suivant les cas attachées à la personne de l'exploitant ou aux terres exploitées (lequel ne peut, dans ce dernier cas, prétendre à réparation qu'en qualité de propriétaire). De manière générique, les protocoles prévoient qu'une étude personnalisée est de droit pour l'exploitant dès lors qu'il justifie d'aides spécifiques : dotations pour jeune agriculteur, indemnité pour handicaps naturels, contrats agri-environnementaux, conversion en agriculture biologique, plan d'épandage agréé... Seules les aides communautaires versées sous la forme de droits à paiement unique sont évaluées sur une base forfaitaire, en fonction des surfaces d'emprise.

Les soutiens publics ne constituent cependant pas le seul élément extrinsèque de nature à valoriser le montant du préjudice d'éviction. Les contrats commerciaux d'approvisionnement qui insèrent en particulier les grandes cultures dans le cadre d'une filière de transformation déterminent une part importante du revenu agricole, le bénéfice de ces contrats pouvant être remis en cause par l'expropriation d'emprises de grande surface. C'est le cas notamment des exploitants céréaliers du bassin parisien, pour lesquels ce type d'enjeu financier constitue une motivation importante pour recourir au tribunal. Comme je l'indiquais à propos de l'observation statistique des affaires en Ile-de-France, les litiges concernant les exploitants locataires portent parfois

autant sur ce type d'indemnités accessoires que sur le principal (en l'occurrence, l'indemnité d'exploitation).

A partir du moment où le cadre d'indemnisation, par le jeu des accords départementaux, est largement construit dans un cadre contractuel, les virtualités offertes par la négociation ouvrent considérablement le jeu des prétentions possibles, en même temps qu'elles encadrent strictement les modalités d'expression de celles-ci. C'est ainsi que les protocoles prévoient des indemnités y compris dans les cas qui ne correspondent pas à des situations de préjudice. L'indemnité n'est plus alors la déclinaison sur le terrain local d'une obligation légale de réparation, mais elle est un outil de pure négociation destiné à faciliter l'acquisition foncière dans des conditions favorables à une réalisation rapide du projet d'aménagement. Indemnités au titre des réparations légales et indemnités purement contractuelles se confondent ainsi fréquemment dans les protocoles, sans que cette différence de nature n'apparaisse forcément de manière explicite.

On peut citer ainsi l'exemple des clauses d'« *indemnités pour libération rapide* » qui prévoient une majoration de l'indemnité d'exploitation en fonction du délai suivant lequel l'exploitant adhère de manière amiable au protocole à partir du moment où l'offre de l'acquéreur public lui a été notifiée. Ces indemnités ont aussi pour but de susciter, outre l'avantage en soi d'une adhésion rapide d'un exploitant en particulier, des effets indirects sur les valeurs de référence par le jeu de la règle légale (déjà évoquée plus haut) imposant au juge la prise en compte des accords négociés à partir d'un certain seuil. Suivant les cas, le protocole peut conditionner la mise en œuvre de cette indemnité à l'accord de l'ensemble des propriétaires. C'est précisément la nature purement contractuelle de ce type d'avantage qui explique en outre les difficultés d'applications et les négociations de second niveau qu'elles génèrent, le propriétaire bailleur ne pouvant adhérer à ce dispositif qu'après avoir lui-même obtenu l'accord de son fermier.

Litiges individuels et accords collectifs

La présence dans les protocoles d'accord des clauses relatives à des indemnités destinées à faciliter ou accélérer la réalisation d'un projet plus qu'à réparer un préjudice est en tout le cas le signe que la négociation foncière en matière d'éviction agricole revêt une forme particulière, liée au caractère collectif et institutionnalisé des conventions conclues. Dans le cadre des expropriations affectant des exploitations agricoles, les responsables des aménagements n'ont pas face à eux de simples collectifs de propriétaires, mais des institutions représentant la profession agricole, une profession très organisée autour des structures locales que constituent les chambres consulaires et les syndicats. Cette configuration constitue à la fois une contrainte pour les autorités expropriantes, mais aussi une ressource sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour systématiser un certain nombre de pratiques de négociation.

La standardisation du cadre d'évaluation dans le cadre d'accords collectifs locaux s'appuie donc largement sur le caractère structuré de la profession agricole.

L'élaboration de barèmes est également favorisée par le fait que les enjeux d'indemnisation portent sur des préjudices qui se prêtent à un cadre homogène : les données fiscales liées à la collecte de l'impôt sur les bénéfices agricoles permettent de généraliser facilement à une échelle supra-communale (celle des régions agricoles) l'évaluation de la perte de revenu. La généralisation des protocoles d'accords locaux semblent donc a priori limiter considérablement l'intérêt du recours au tribunal pour la fixation des indemnités et amener logiquement à un rétrécissement des situations de contentieux, pour ce qui est des demandes autres que celles liées à la dépossession.

L'observation des stratégies judiciaires des exploitants montre cependant davantage un changement dans la nature de ce contentieux, plutôt que son élimination graduelle. Les prétentions soulevées par les exploitants semblent en effet glisser du cadre classique de la réparation du trouble économique à la question plus épineuse de la déstructuration des unités agricoles, laquelle amène à l'évaluation autrement plus complexe des différentes formes de déséquilibre d'exploitation. Alors que la base indemnitaire correspondant à la réparation pour perte de revenu (« l'indemnité d'exploitation ») est fixée par les barèmes locaux suivant des critères suffisamment robustes pour limiter l'intérêt d'une contestation judiciaire, les mêmes protocoles d'accord se heurtent à des catégorisations plus complexes dès lors qu'il s'agit de prendre en compte des préjudices spécifiques. C'est l'existence de cette tension irréductible entre l'homogénéisation des situations et l'individualisation de la réparation indemnitaire qui explique que la mise en place d'un dispositif institutionnel de négociation collective en matière d'éviction agricole a plus pour effet de favoriser un déplacement du cadre des litiges plutôt que d'en limiter l'occurrence.

Conclusion du chapitre

Le changement d'échelle des opérations, mais surtout la banalisation du recours à l'utilité publique comme vecteur important de « l'urbanisation ordinaire » (en parallèle avec l'éclosion à partir des années cinquante des dispositifs de préemption) expliquent ensemble que l'expropriation soit passée d'un simple outil de « facilitation » de l'aménagement public face aux propriétaires à un instrument permettant de maîtriser la formation de la valeur.

Si les recherches que j'ai menées sur l'expropriation s'intéressent à la fois aux deux versants de droit public et de droit privé de la procédure, c'est que les demandes qui sont adressées aux juridictions civiles, pour autant qu'elles portent sur la seule réparation d'un préjudice né d'une opération d'aménagement, interrogent plus largement les modalités du recours au cadre juridique de l'utilité publique. Si l'enjeu du procès civil intervient d'une certaine manière « après la bataille », une fois que la légalité

du projet lui-même est actée (sauf à retenir les cas particuliers où les recours administratifs ne sont pas purgés), il n'en reste pas moins que l'opposition qui peut exister localement entre l'autorité porteuse de l'opération et les propriétaires sur l'opportunité de l'aménagement en cause transparaît dans les litiges sur la réparation. Le conflit sur l'utilité publique se prolonge alors sous une autre forme, indirecte mais non moins intense, dans un autre prétoire que le tribunal administratif. Si l'organisation juridictionnelle sépare ces phases de contestation, dans la réalité de la vie publique locale celles-ci participent d'un même contexte politique et d'un même cadre de négociation et de controverses.

Explorer les enjeux d'expropriation sous l'angle du droit privé, au travers des enjeux d'évaluation foncière, et s'intéresser au problème spécifique de l'indemnisation comme objet d'étude à part entière, peut sembler un angle d'approche trop étroit. S'interroger sur la manière dont le préjudice subi est réparé ne revient-il pas, la plupart du temps, à se poser la question somme toute assez simple en apparence : « qui doit payer, pour quoi et combien ? ». Il en va cependant de ce sujet comme de beaucoup d'autres lorsqu'il s'agit de recours à la justice civile. *Derrière la question apparemment banale de l'indemnité et de sa mesure, se cachent des enjeux qui dépassent de très loin les seules considérations financières liées à la fixation d'une créance privée.*

Les droits attachés à un bien ne se limitent cependant pas aux droits subjectifs nés de la réglementation publique. Lorsqu'il s'agit d'expropriation, c'est évidemment le nœud complexe des droits et obligations nés de la propriété qui s'impose d'emblée dans le débat judiciaire. L'addition des prérogatives que confèrent à une personne les droits privés qu'elle détient sur un bien et les autorisations d'usage que lui attribuent des prescriptions publiques forme précisément ce « faisceau de droits » dont l'architecture est sans cesse mobile et sujette à reconfiguration. L'expropriation confronte en effet le juge à des personnes qui portent des créances indemnitaires au titre de droits divers : *elle n'est pas qu'affaire de propriétaires.* Elle introduit dans le jeu des prétentions l'ensemble de ceux qui détiennent des droits d'usage, qu'ils soient locataires, fermiers ou « occupants de bonne foi ». A tel point que dans certains contextes judiciaires, comme les litiges agricoles, le traitement du cas des propriétaires en arrive à sembler secondaire face à l'enjeu que représente l'indemnisation des non-propriétaires.

Suivant les contextes sociaux et institutionnels, ces litiges privés revêtent plus ou moins une forme collective. La capacité des propriétaires à se coaliser pour faire valoir leur revendications indemnitaires est sans doute plus importante lorsqu'elle se greffe sur des collectifs structuré en amont par la contestation de l'utilité publique, comme l'a montré Fabienne Cavaillé à propos des expropriations liées au projets routiers dans le sud-ouest de la France (Cavaillé, 1999). Dans le cas de l'indemnisation des agriculteurs, l'existence d'une profession fortement structurée par les syndicats et les chambres consulaires a certainement favorisé la mise en place d'un cadre de négociation collective avec

l'administration. A l'inverse les ménages modestes propriétaires de logements concernés par des opérations de rénovation urbaine, et plus encore les résidents non propriétaires (locataires, occupants sans titre qui se sont maintenus dans les lieux), se retrouvent souvent dans un face à face individuel avec l'autorité expropriante.

Derrière la question de l'individualisation de l'évaluation se profile donc en filigrane l'enjeu de la production de références ayant des caractéristiques telles - à la fois sur le plan qualitatif (objectivité, vérifiabilité) et quantitatif (volume d'information suffisant) - qu'elles permettent une véritable confrontation des prétentions. L'exercice relève d'un *construction sociale de la valeur* et non d'un exercice d'évaluation purement technique, comme le montrent les situations où les valeurs du marché « standard » sont mises entre parenthèses. C'est le cas lorsque la méthode comparative ne peut trouver à s'appliquer suivant les canons habituels en raison d'une situation de marché atypique (l'existence d'un marché locatif illégal suite à une décision publique qualifiant l'état d'inhabitabilité, l'impossibilité de comparer des logements à des biens similaires sur le marché lorsqu'ils sont évalués suivant la méthode de récupération foncière) ou de manière plus radicale en raison de l'absence de marché (marché « captif » alimenté par les seules acquisitions au profit de l'aménageur public). Le premier cas restreint ou spécifie le champ d'application des techniques d'évaluation, le second génère des situations d'autoréférence (autoréférence qui caractérise alors, par un effet indirect, aussi bien l'expropriant que le tribunal).

Les litiges sur l'évaluation foncière illustrent le caractère structurellement marginal du recours au tribunal, phénomène dont la tradition de recherche en sociologie du droit est familière pour l'avoir constaté dans de nombreux domaines du contentieux civil, mais aussi pénal et administratif (droit du travail, droit de la consommation, droit de l'environnement). Le contentieux de l'indemnisation des expropriés s'inscrit en effet dans cette logique, puisque le règlement amiable demeure la norme et la contestation judiciaire l'exception.

Marginales dans leur occurrence, les affaires d'indemnisation n'en exercent pas moins une influence sur l'ensemble des situations de négociation foncière qui constituent l'essentiel des dossiers traités par les aménageurs en charge des projets d'utilité publique. Dans cette optique, la « marge » a son importance. Il est fort probable que la petite frange de ceux qui « résistent » à la négociation joue un rôle qui dépasse la portée de leur nombre réduit. En effet, le prix fixé dans un cadre judiciaire est une référence qui peut valoir à l'avenir pour d'autres opérations et, de ce fait, l'autorité expropriante est tentée de la considérer sous l'angle de ses projets futurs, ce qui définit son « intérêt à la règle » sur le long terme. En témoigne le fait que la négociation, loin de s'opposer schématiquement au contentieux, est fortement imbriquée avec celui-ci. Car si l'expropriation a pour caractéristique paradoxale d'être un dispositif conçu en sorte « *de ne pas avoir à servir* » (Renard and Comby, 1990), c'est bien parce que la perspective de

l'intervention judiciaire comme épée de Damoclès incite à négocier « à l'ombre du tribunal », pour reprendre un schéma d'interprétation de la sociologie du droit (Mnookin and Kornhauser, 1979). Dès lors, le contentieux qui concerne une minorité de propriétaires réfractaires à la négociation suffit à exercer une influence déterminante sur la négociation foncière en amont.

Conclusion générale

Au travers de ce parcours sur les relations entre droits de propriété et planification foncière, j'ai proposé une réflexion sociologique sur les usages sociaux du droit qui a traité successivement des pratiques règlementaires en matière de planification, des recours en justice relatifs aux droits à construire et des interventions foncières sous maîtrise publique. Dans tous les cas, le fil conducteur de mon propos est de mobiliser des instruments (aussi bien qualitatifs que quantitatifs) de la sociologie pour éclairer de manière empirique les *mécanismes d'allocation des droits* dans le cadre des systèmes fonciers locaux. Il peut s'agir de droits privés (détermination de la valeur des biens, indemnités réparant un préjudice) ou des droits subjectifs conférés par le droit public. Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement est sans doute une des matières du droit public où la référence à des droits subjectifs apparaît en effet le plus régulièrement au travers d'expressions comme « les droits à construire » ou « les droits des tiers ». Le choix que j'ai fait de donner un rôle central, dans mes réflexions sur le cas français, à la notion de « droits de propriété » (une expression plutôt utilisée dans un contexte de *common law*) correspond à l'accent mis dans mes recherches sur les prétentions des acteurs qui s'appuient sur la revendication de ces droits subjectifs.

Ce cheminement à travers différentes recherches de sociologie juridique obéit à deux logiques de présentation. La première est celle de *l'activité décisionnelle*. J'ai d'abord rendu compte d'enquêtes sur l'écriture locale de la réglementation pour traiter par la suite de la question des usages sociaux du tribunal. Les pratiques règlementaires instituent le cadre normatif en fonction duquel les demandes soulevées devant les juridictions se positionnent. La production du droit par l'administration (dans son acception large, administration de l'Etat et des collectivités locales) et le traitement des litiges par les tribunaux sont deux moments d'une activité décisionnelle qui consiste, pour une institution « bureaucratique », à examiner de manière régulière des demandes essentiellement individuelles et à se prononcer sur l'allocation de droits.

L'autre logique qui justifie de parler en premier lieu de pratiques liées surtout à l'urbanisation diffuse pour évoquer par la suite les opérations pilotées par la maîtrise publique, c'est la logique des *filères d'aménagement* (Vilmin, 2015). Observer les pratiques de réglementation des droits à bâtir à l'échelle communale (l'atteinte *indirecte* aux droits de propriété) pour examiner par la suite le recours à des interventions *directes* par transferts de propriété, c'est passer de la filière d'aménagement dominante pour la production de logements, à savoir *l'urbanisation en diffus*, à une filière plus spécifique, celle du *pilotage des opérations par la collectivité publique*. Dans le premier cas, les collectivités se limitent à définir un cadre pour les multiples initiatives privées de construction, dans le second cas, elles accompagnent la programmation de l'urbanisation par des acquisitions en propriété.

Dans les travaux que j'ai exposés, je me suis intéressé aux pratiques juridiques en lien avec la planification territoriale dans des contextes spatiaux très divers : terres agricoles faisant l'objet de stratégies de conversion, espaces naturels marqués par le mitage, quartiers pavillonnaires, zones urbaines plus denses faisant l'objet de rénovation. Les espaces périurbains occupent une place particulière dans ce paysage contrasté, et ce pour deux raisons. C'est dans le périurbain que l'on trouve conjointement réunis les différentes filières d'aménagement, évoquées ci-dessus, qui contribuent à la production de la ville. Les espaces périurbains sont par excellence le terrain d'élection de l'urbanisation diffuse et de la « ville émiettée ». Mais la multiplication des interventions foncières des collectivités, y compris dans le cadre d'opérations de taille réduite au sein de petites communes à la périphérie des pôles urbains, fait que le pilotage public de l'aménagement, bien que minoritaire dans la production de logements, y tient aussi une place importante.

En m'interrogeant sur la place des droits de propriété dans la planification foncière, j'ai donc voulu rendre compte à la fois d'opérations d'aménagement liées à une maîtrise publique importante et de processus d'urbanisation dans lesquels l'initiative privée a une part centrale. Or, si l'urbanisation en diffus est la voie prépondérante suivant laquelle procède l'extension urbaine, dans le même temps, le recours à des instruments directifs permettant une maîtrise publique (utilité publique avec ou sans expropriation, procédures de préemption) s'est largement banalisé à l'échelle communale, bien loin de l'image suivant laquelle l'atteinte à la propriété serait limitée à des opérations exceptionnelles. C'est donc en ayant à l'esprit la diversité de ces processus d'urbanisation que l'on peut aborder la dimension juridique des interactions au sein des systèmes fonciers locaux.

Deux principaux enseignements peuvent être tirés de ces recherches sur la planification foncière. **Le premier a trait aux modalités de la *décision publique* en matière d'allocation des droits à construire.** L'émiettement politique de la décision en matière d'urbanisme en France, lié la place centrale de l'échelle communale (laquelle correspond très souvent dans le périurbain à de petites unités de moins de 2000 habitants), favorise un lien étroit entre l'élu et le propriétaire-électeur, souvent issu du monde agricole. La planification stratégique à l'échelle supra-communale peut donner lieu à la mise en œuvre de politiques innovantes en matière de maîtrise économe de l'espace, comme l'illustrent de nombreuses expériences locales (Serrano et al., 2014). Mais cette planification stratégique est très souvent propre aux pôles urbains des grandes agglomérations, qui développent une gouvernance et une expertise aboutie en la matière. Dans les communes des couronnes périurbaines, en revanche, la planification reste encore largement conçue à l'échelon communal, dans le cadre de systèmes fonciers localisés où l'allocation des droits à bâtir se construit en interaction directe avec les propriétaires (les interactions interindividuelles entre propriétaires faisant partie de ce processus).

Le poids des effets d'échelle sur les modalités de la prise de décision politique a été à cet égard identifié par la sociologie politique. En matière de planification foncière, c'est le paradigme de la *proximité* qui, depuis les lois de décentralisation, justifie que la décision soit rapprochée du citoyen. Mais c'est précisément cette relation de proximité entre la décision publique et *les publics* destinataires des politiques d'urbanisme qui pose problème (Duran, 2009). Les recherches menées dans une perspective d'économie politique ont de leur côté mis également en évidence que les modalités de distribution de la rente foncière sont fortement déterminées par la proximité entre élus et propriétaires. Cette configuration institutionnelle est d'ailleurs source d'attitudes ambivalentes de la part des élus, pour lesquels l'allocation des droits à bâtir est à la fois perçue comme un *pouvoir légitime* (élément constitutif de la figure du maire) et comme une *proximité subie*, source de pressions quotidiennes de la part des propriétaires (Delattre et al., 2012). En matière de planification foncière, ces aspects essentiels justifient pleinement l'accent mis récemment, dans les recherches sur les conflits d'aménagement, sur la dimension de la proximité, comme grille de lecture des revendications locales (Melé, 2012).

Le second enseignement sur lequel je souhaiterais insister à propos de ces recherches sur la planification foncière sous l'angle de l'allocation des droits concerne les contradictions du droit, ou plus précisément ce que Pierre Lascoumes, en partant d'analyses sur le droit de l'environnement et de l'urbanisme, appelle des « compromis non résolus » (Lascoumes, 1995). Plus précisément, dans une perspective de sociologie juridique, **une étude empirique des litiges individuels, peut avoir pour intérêt de révéler ces compromis non résolus, en raison de la coexistence d'objectifs contradictoires, fixés au nom d'intérêts protégés concurrents et qui n'ont pas fait l'objet d'arbitrages politiques clairs.** Les litiges de droit privé sur la fixation d'indemnité pour les expropriés montrent que la maîtrise de la spéculation foncière se heurte au principe de réparation intégrale du préjudice, susceptible de favoriser les anticipations de constructibilité sur les terres agricoles.

Comme l'explique Patrice Duran dans un autre contexte, à propos du débat sur la responsabilité sans faute de l'administration, le *fonctionnement des dispositifs d'indemnisation agit comme un révélateur juridique des contradictions des politiques publiques* (Duran, 2013). Les paradoxes de l'évaluation foncière en fournissent l'illustration : faut-il prendre en compte les plus-values liées à des perspectives de changement d'usage des terres ? Comment estimer la valeur des biens en l'absence de marché actif dans les quartiers faisant l'objet de réhabilitation ? Les agriculteurs destinataires de mesures de compensation comme exploitants peuvent-ils également bénéficier d'indemnisations en qualité de propriétaires ? Ce sont autant de revendications problématiques auxquelles les tribunaux répondent par des décisions d'allocation de droits et l'analyse quantitative des recours est un moyen pour la sociologie de mettre en évidence les régularités de ces décisions.

En définitive, un des apports que la sociologie juridique est susceptible d'apporter à la connaissance des logiques de la planification foncière est sa capacité à rendre compte de la **construction sociale de la rareté**. Dans les grandes régions urbaines (région parisienne, sud-est de la France) où le marché immobilier est tendu, la rareté des droits à construire disponibles (rareté du foncier ou rareté des possibilités de densification du bâti existant) est un facteur de blocage important pour la production de logements. Le fonctionnement de l'allocation des droits à bâtir dans le cadre du système foncier local français entretient largement cet engrenage de la rareté.

Les débats animés sur le phénomène d'étalement urbain donnent lieu à de nombreuses controverses sur son coût environnemental et économique, qui ne semble pas clairement avéré. Le bilan quantitatif de la consommation de terres agricoles par l'urbanisation *résidentielle* est par ailleurs nuancé par certaines études réalisées au niveau local (Charmes, 2013). Le pendant de ce débat sur l'étalement urbain est celui sur la promotion de la densité dans les opérations d'urbanisation. Mais dans les deux cas, restreindre la discussion à une dimension *quantitative* rend insuffisamment compte de la logique *qualitative* de l'allocation de droits.

Les modalités de planification foncière d'espaces à proximité d'un pôle urbain n'ont pas le même impact qualitatif que dans une commune beaucoup plus périphérique. Pour les ménages pratiquant une mobilité pendulaire vers les bassins d'emploi des pôles urbains, *le foncier rare est celui des terrains qui permettent une accessibilité à ces bassins d'emploi* (proximité géographique, accès infrastructures de transport). Or, dans ces secteurs stratégiques, les communes concernées peuvent très bien adopter des comportements malthusiens en matière de réglementation d'urbanisme, en restreignant considérablement les droits à construire à la suite d'un premier cycle d'urbanisation lié à une « vague » de nouveaux arrivants.

Ce constat sonne comme un paradoxe, dans la mesure où l'on pourrait penser que le paradigme de la proximité entre l' élu et le propriétaire, mentionné plus haut, apparaît favorable à une distribution généreuse des droits à bâtir. Mais la planification à l'échelle de la ville émiettée cale la programmation de l'urbanisation sur des cycles locaux qui voient se succéder des phases de distribution et de restriction de ces droits à bâtir (Charmes, 2009). Ces cycles sont par ailleurs très variables en fonction des profils de communes périurbaines, ce qui peut impliquer des trajectoires contrastées à l'échelle d'un territoire intercommunal (Muselle, 2006). Ce modèle de planification contribue à la production de la rareté en encourageant la sélection de la population communale, sur le plan quantitatif (limitation des terrains constructibles) et parfois qualitatif (une production réglementaire dessinant une trame urbaine sous-densifiée qui renchérit les coûts d'acquisition du foncier). Dans les espaces périurbains, les pratiques de ségrégation sociale, lorsqu'elles sont avérées, se situent ainsi surtout à l'échelle intercommunale, dans la mesure où elles s'appuient majoritairement sur la planification

foncière communale. Dans ce contexte, le comportement des propriétaires de terres agricoles (support principal de la production de terrains à bâtir) est un élément clef pour expliquer le fonctionnement des systèmes fonciers. L'analyse statistique des litiges d'expropriation montre que les décisions des tribunaux tendent à conforter les anticipations spéculatives de ces propriétaires.

Dans le domaine de la planification foncière, cette question de la rareté, centrale pour l'économie et la sociologie économique, peut être utilement explorée sous l'angle de la sociologie du droit. Plus précisément, c'est à partir d'une *sociologie des pratiques juridiques centrées sur l'action des individus* parties prenantes du système foncier local (élus, propriétaires, exploitants agricoles, acteurs des filières de l'aménagement) que la construction sociale de la rareté peut faire l'objet d'enquêtes quantitatives (pour identifier les *régularités de la règle*, suivant l'expression de Max Weber) et qualitatives (pour comprendre en particulier les *registres d'argumentation et de justification* des individus).

L'approche que je propose est moins une sociologie des professionnels du droit ou de l'expertise juridique qu'une sociologie du droit comme activité sociale. Dans une perspective weberienne, elle propose de prendre en compte les règles juridiques comme une réalité qui n'est pas extérieure aux acteurs « profanes », mais qui oriente leur comportement, même s'ils n'en maîtrisent pas nécessairement la technicité. L'analyse des pratiques juridiques locales (réglementaires et judiciaires) montre à mon sens que les acteurs du système foncier ont le « sens du droit ». Enfin, la sociologie du droit apporte une contribution utile à la connaissance de la planification foncière dans la mesure où elle s'appuie sur une analyse empirique des modalités de mobilisation du droit par des individus qui peuvent agir de manière coordonnée, mais également de manière isolée. Paradoxalement, même en l'absence d'action collective organisée (celle qui donne lieu à des analyses en termes de *coalitions d'intérêt*), la cristallisation de leurs demandes individuelles (auprès de l'administration, des élus, des tribunaux) contribue à dessiner les contours d'un *intérêt collectif* (celui des propriétaires, en particulier), qui pèse fortement sur la décision publique. A cet égard, une perspective de sociologie de l'action attentive à la prise en compte des règles par les individus peut permettre de rendre visible la diversité des usages sociaux du droit dans les systèmes fonciers locaux.

Références

Ackermann, G., Melot, R., 2013. La condition de fermier, gage de stabilité ? Ce que nous disent les conflits sur les baux ruraux en Rhône-Alpes., in: Torre A., Wallet F. (Dir.), *Les Enjeux Du Développement Régional et Territorial En Zones Rurales*, Paris, L'Harmattan.

Adams, V.M., Moon, K., 2013. Security and equity of conservation covenants: Contradictions of private protected area policies in Australia. *Land Use Policy* 30, 114–119. doi:10.1016/j.landusepol.2012.03.009

Alonso, W., 1964. *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Harvard University Press.

Alterman, R., 2010. *Takings International: A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*. American Bar Association, Chicago.

Anzalone, G., Purseigle, F., 2014. Délégation d'activités et sous-traitance : au service de la transmission de l'exploitation ou d'un patrimoine ? In Gassel P., Choisis J.-P, Petit S., Purseigle F., Zasser S. (Eds.), *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. Les Ulis (France), EDP Sciences, p.327-338.

Aveline, N., 1995. *La bulle foncière au Japon*. Association des études foncières, Paris.

Aveline-Dubach, N., Li, L.-H., 2004. *Property Markets and Land Policies in Northeast Asia: The Case of Five Cities, Tokyo, Seoul, Shanghai, Taipei and Hong Kong*. Maison Franco-Japonaise (Hong Kong).

Azuela, A., 2007. *Taking Land around the world : International Trends in the expropriation for urban and infrastructure projects*.

Azuela, A., Herrera, C., Saavedra-Herrera, C., 2009. La expropiación y las transformaciones del estado. *Revista mexicana de sociología* 71, 525–555.

Barré, M.-D., Aubusson de Cavarlay, B., Zimolag, M., 2005. Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004). CESDIP. Collection "Etudes et données pénales."

Bernard, A., Ferbos, J., 2000. *Evaluation des biens*, 10e édition, 10e édition. ed. Le Moniteur, Paris.

Beroujon, C., Bruxelles, S., 1993. Règles juridiques, catégories statistiques et actions sociales. *Droit et société* 25, 369–394. doi:10.3406/dreso.1993.1232

Bertrand, N., Souchard, N., Rousier, N., Martin, S., Micheels, M.-C., 2006. Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août, 329–353.

- Blandy, S., Dixon, J., Dupuis, A., 2006. Theorising Power Relationships in Multi-owned Residential Developments: Unpacking the Bundle of Rights. *Urban Stud* 43, 2365–2383. doi:10.1080/00420980600970656
- Booth, P., 2009. Managing land-use change. *Land Use Policy, Land Use Futures* 26, Supplement 1, S154–S159. doi:10.1016/j.landusepol.2009.08.011
- Booth, P., 1995. Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research* 14, 103–112. doi:10.1177/0739456X9501400203
- Bourdin, A., Lefevre, M.-P., Melé, P., Collectif, 2006. *Les règles du jeu urbain : Entre droit et confiance*. Descartes & Cie, Paris.
- Bouteille, A., 2014. Un système qui marche à l'envers. *La Revue foncière nov-*, 5–7.
- Brenner, J.C., Lavallato, S., Cherry, M., Hileman, E., 2013. Land use determines interest in conservation easements among private landowners. *Land Use Policy* 35, 24–32. doi:10.1016/j.landusepol.2013.03.006
- Brinkley, C., 2012. Evaluating the Benefits of Peri-Urban Agriculture. *Journal of Planning Literature* 27, 259–269. doi:10.1177/0885412211435172
- Brueckner, J., 1995. Strategic control of growth in a system of cities. *Journal of Public Economics* 57, 393–416.
- Bryant, C.R., 1995. The role of local actors in transforming the urban fringe. *Journal of Rural Studies, Rural Conflict and Change* 11, 255–267. doi:10.1016/0743-0167(95)00020-N
- Bryant, C.R., 1986. Farmland conservation and farming landscapes in urban-centred regions: the case of the Ile-de-France region. *Landscape and Urban Planning* 13, 251–276. doi:10.1016/0169-2046(86)90041-1
- Buitelaar, E., 2010. Window on the Netherlands: Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 101, 349–356.
- Buitelaar, E., 2009. Zoning, more than just a tool: explaining Houston's regulatory practice. *European Planning Studies* 17, 1049–1065.
- Buitelaar, E., Galle, M., Sorel, N., 2011. Plan-Led Planning Systems in Development-Led Practices: An Empirical Analysis into the (Lack of) Institutionalisation of Planning Law. *Environ Plan A* 43, 928–941. doi:10.1068/a43400
- Buitelaar, E., Sorel, N., 2010. Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983–989. doi:10.1016/j.landusepol.2010.01.002

- Campbell, M.C., Salus, D.A., 2003. Community and conservation land trusts as unlikely partners? The case of Troy Gardens, Madison, Wisconsin. *Land Use Policy* 20, 169–180. doi:10.1016/S0264-8377(03)00002-4
- Carpenter, D.M., Ross, J.K., 2009. Testing O'Connor and Thomas: Does the Use of Eminent Domain Target Poor and Minority Communities? *Urban Stud* 46, 2447–2461. doi:10.1177/0042098009342597
- Castel, J.-C., 2011. La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation. *Etudes foncières* 17–24.
- Castel, J.-C., 2007. De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. *Annales de la recherche urbaine* 89–96.
- Cavaillé, F., 1999. L'expérience de l'expropriation. Appropriation et expropriation de l'espace, Adef. ed. Paris.
- Charmes, E., 2013. L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif? *Etudes foncières* 23–28.
- Charmes, É., 2011. La ville émietlée. Presses Universitaires de France, Paris.
- Charmes, E., 2009. On the Residential 'Clubbisation' of French Periurban Municipalities. *Urban Stud* 46, 189–212. doi:10.1177/0042098008098642
- Colin, J.-P., 2013. Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective. *Land Use Policy* 31, 430–440. doi:10.1016/j.landusepol.2012.08.006
- Colin, J.-P., 2004. Le marché du faire-valoir indirect dans un contexte africain. *Éléments d'analyse. Économie rurale* 282, 19–39. doi:10.3406/ecoru.2004.5492
- Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y.L., Léonard, E., 2010. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Karthala, Paris.
- Comby, J., Renard, V., 1991. Evaluation du droit de préemption. Annexe au rapport d'information AN n°1942. Assemblée nationale.
- Comerford, E., 2013. The impact of permanent protection on cost and participation in a conservation programme: A case study from Queensland. *Land Use Policy* 34, 176–182. doi:10.1016/j.landusepol.2013.03.003
- Commaille, J., 2011. Les vertus politiques du droit. Mythes et réalités. *Droit et société* 695–713.
- Contamin, J.-G., Saada, E., Spire, A., Weidenfeld, K., Justice, M. de recherche D. et, 2008. Le recours à la justice administrative : Pratiques des usagers et usages des institutions. La Documentation française, Paris.
- Coulomb, P., 1999. La politique foncière agricole en France : une politique foncière "à

part" ? In Jouve A.-M., Bouderbala N. (ed), Politiques foncières et aménagement des structures sociales dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier, Cahiers Options méditerranéennes. pp. 69–94.

Cross, J.E., Keske, C.M., Lacy, M.G., Hoag, D.L.K., Bastian, C.T., 2011. Adoption of conservation easements among agricultural landowners in Colorado and Wyoming: The role of economic dependence and sense of place. *Landscape and Urban Planning* 101, 75–83. doi:10.1016/j.landurbplan.2011.01.005

Cusin, F., 2012. Le logement, facteur de sécurisation pour des classes moyennes fragilisées ? *Espaces et sociétés* n° 148-149, 17–36.

Cusin, F., 2008a. Économie résidentielle et dynamiques sociologiques de l'attractivité des territoires. *Pour* 69–80.

Cusin, F., 2008b. La gentrification en question. *Espaces et sociétés* n° 134, 167–179.

Cypher, M.L., Forgey, F.A., 2003. Eminent Domain An Evaluation Based on Criteria Relating to Equity, Effectiveness, and Efficiency. *Urban Affairs Review* 39, 254–268. doi:10.1177/1078087403255371

Daligaux, J., 1996. Conflits sur l'habitat diffus dans le Var. *Etudes foncières* 11–15.

Darley, A., Touati, A., 2013. La densification pavillonnaire à la loupe [WWW Document]. URL <http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/la-densification-pavillonnaire-a-la-loupe.html> (accessed 9.15.15).

Darly, S., 2013. La reterritorialisation de l'agriculture, effet collatéral des conflits d'usage. *Le cas francilien. Économie rurale* n° 332, 31–46.

Darly, S., Torre, A., 2013a. Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews. *Land Use Policy* 33, 90–99. doi:10.1016/j.landusepol.2012.12.014

Darly, S., Torre, A., 2013b. Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews. *Land Use Policy* 33, 90–99. doi:10.1016/j.landusepol.2012.12.014

Davies, A., Atkinson, M., 2012. The Moderating Influence of Property Legislation on Planning Policy and Urban Form. *Urban Stud* 49, 3479–3494. doi:10.1177/0042098012443863

Delattre, L., Chanel, O., Napoléone, C., 2012. Comment modéliser les déterminants locaux de préservation des espaces non-artificialisés en France ? L'apport d'une confrontation littérature-terrain. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* décembre, 805–829.

Demsetz, H., 1967. Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review* 57, 347–359.

- Dietrich-Ragon, P., 2011. *Le logement intolérable*, 1st ed. Presses Universitaires de France - PUF, Paris.
- Dietrich-Ragon, P., Fijalkow, Y., 2013. « On les aide à partir ». Le relogement comme révélateur des contradictions du développement social dans le cadre de la rénovation urbaine. *Espaces et sociétés* n° 155, 113–128.
- Dijk, T. van, Vlist, A. van der, 2015. On the interaction between landownership and regional designs for land development. *Urban Stud* 52, 1899–1914. doi:10.1177/0042098014544764
- Douai, A., Doussan, I., 2015. Construire des marchés pour la compensation et les services écologiques: enjeux et controverses. Introduction au numéro spécial. *Revue internationale de droit économique* t. XXIX, 133–138.
- Dupuy, C., Pollard, J., 2013. Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France. *Sciences de la société* 22–41. doi:10.4000/sds.493
- Duran, P., 2013. La responsabilité administrative au prisme de l'action publique. *Revue française d'administration publique* 589–602.
- Duran, P., 2009. Légitimité, droit et action publique. *L'Année sociologique* 59, 303–344.
- Duran, P., 1993. Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? *Politiques et management public* 11, 1–45. doi:10.3406/pomap.1993.3131
- Duran, P., Commaille, J., 2009. Pour une sociologie politique du droit : présentation. *L'Année sociologique* 59, 11–28.
- Fairbanks, R.P., 2011. The Politics of Urban Informality in Philadelphia's Recovery House Movement. *Urban Stud* 48, 2555–2570. doi:10.1177/0042098011411943
- Fischel, W.A., 1985. *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Fisher, L.M., Marantz, N.J., 2015. Can state law combat exclusionary zoning? Evidence from Massachusetts. *Urban Stud* 52, 1071–1089. doi:10.1177/0042098014534906
- Fisher, R., 1989. Urban Policy in Houston, Texas. *Urban Stud* 26, 144–154. doi:10.1080/00420988920080111
- Friedman, L., Percival, R., 1976. A Tale of Two Courts: Litigation in Alameda and San Benito Counties. *Law & Society Review* 10, 267–302.
- Frondel, M., Lehmann, P., Wätzold, F., 2012. The impact of information on landowners' participation in voluntary conservation programs – Theoretical considerations and empirical evidence from an agri-environment program in Saxony, Germany. *Land Use*

Policy 29, 388–394. doi:10.1016/j.landusepol.2011.08.003

Galanter, M., 1974. Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review* 9, 95–160. doi:10.2307/3053023

Galey, M., 2008. La typologie des systèmes de propriété de C.R. Noyes, un outil d'évaluation contextualisée des régimes de propriété privée, publique et commune, in: Eberhard C. (Dir). *Enjeux Fonciers et Environnement. Dialogue Afro-Indien*. Institut Français de Pondichéry. Pondichéry, Inde, pp. 89–125.

Germain, P., Thareau, B., 2010. Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole. *Etudes foncières* 13–17.

Glaeser, E.L., Gyourko, J., Saks, R., 2005. Why Have Housing Prices Gone Up? (Working Paper No. 11129). National Bureau of Economic Research.

Guéranger, D., 2010. La coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008). *Politix* n° 88, 87–103.

Hamidi, S., Ewing, R., 2014. A longitudinal study of changes in urban sprawl between 2000 and 2010 in the United States. *Landscape and Urban Planning* 128, 72–82. doi:10.1016/j.landurbplan.2014.04.021

Harvold, K., Nordahl, B., 2012. Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review* 83, 213–232. doi:10.3828/tpr.2012.12

Hebbert, M., Nakai, N., 1988. *How Tokyo Grows: Land Development and Planning on the Metropolitan Fringe*. Suntory and Toyota International Centres for, London.

Hélin, J.-C., Jégouzo, Y., Mesnard, A.-H., Tanguy, Y., 1975. *La Portée sociale du contentieux de l'urbanisme*, Paris. ed. Ministère de l'équipement.

Henger, R., Bizer, K., 2010. Tradable planning permits for land-use control in Germany. *Land Use Policy* 27, 843–852. doi:10.1016/j.landusepol.2009.11.003

Hervieu, B., Purseigle, F., 2013. *Sociologie des mondes agricoles*. Armand Colin, Paris.

Holtslag-Broekhof, S.M., Beunen, R., van Marwijk, R., Wiskerke, J.S.C., 2014. “Let's try to get the best out of it” understanding land transactions during land use change. *Land Use Policy* 41, 561–570. doi:10.1016/j.landusepol.2014.04.016

Hostiou, R., Struillou, J.-F., Melot, R., 2015. Expropriation law in France, in: Sluysmans, J., Verbist, S., Waring, E. (Eds.), *Expropriation Law in Europe*. Nijmegen (Pays-Bas).

Hsing, Y.-T., 2012. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, 1 edition. ed. Oxford University Press.

Hui, E.C.M., Bao, H.J., Zhang, X.L., 2013. The policy and praxis of compensation for land expropriations in China: An appraisal from the perspective of social exclusion. *Land Use*

Policy 32, 309–316. doi:10.1016/j.landusepol.2012.11.004

Huss, H., 1989. Combien d'expropriations ? Etudes foncières 11–13.

Jacobs, H.M., 2008. The Future of the Regulatory Takings Issue in the United States and Europe: Divergence or Convergence? *The Urban Lawyer* 40, 51–72.

Janssen-Jansen, L.B., 2008. Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning* 87, 192–200. doi:10.1016/j.landurbplan.2008.06.002

Janssen-Jansen, L.B., Woltjer, J., 2010. British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom. *Land Use Policy* 27, 906–916. doi:10.1016/j.landusepol.2009.12.004

Jeammaud, A., 1990. La règle de droit comme modèle. *Recueil Dalloz* 199–210.

Jeammaud, A., Serverin, E., 1992. Evaluer le droit. *Recueil Dalloz* 263–268.

Johnson, O.E.G., 1972. Economic Analysis, the Legal Framework and Land Tenure Systems. *The Journal of Law & Economics* 15, 259–276.

Kaplowitz, M.D., Machemer, P., Pruetz, R., 2008. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy* 25, 378–387. doi:10.1016/j.landusepol.2007.07.004

Kerselaers, E., Rogge, E., Vanempten, E., Lauwers, L., Van Huylenbroeck, G., 2013. Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders. *Land Use Policy* 32, 197–206. doi:10.1016/j.landusepol.2012.10.016

Kim, A.M., 2011. Talking Back: The Role of Narrative in Vietnam's Recent Land Compensation Changes. *Urban Stud* 48, 493–508. doi:10.1177/0042098010390234

Kirat, T., Melot, R., 2006. Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime). *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

Kirat, T., Torre, A., 2007a. Quelques points de repères pour évaluer l'analyse des conflits dans les théories économiques, avec une emphase particulière sur la question spatiale. *Géographie, économie, société* Vol. 9, 215–240.

Kirat, T., Torre, A., 2007b. Quelques points de repères pour évaluer l'analyse des conflits dans les théories économiques, avec une emphase particulière sur la question spatiale. *Géographie, économie, société* Vol. 9, 215–240.

- Lambert, A., 2015. "Tous propriétaires !" : L'envers du décor pavillonnaire. Seuil, Paris.
- Lascoumes, P., 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue française de science politique* Vol. 45, 396–419.
- Lascoumes, P., 1994. *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, Paris.
- Lascoumes, P., 1990. Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique (1940/1948-)* 40, 43–71.
- Lascoumes, P., Galès, P.L., 2012. *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, 2e édition. ed. Armand Colin, Paris.
- Lascoumes, P., Serverin, E., 1988. Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques. *Droit et société* 9, 165–187.
doi:10.3406/dreso.1988.999
- Lascoumes, P., Simard, L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* Vol. 61, 5–22.
- Le Bourhis, J.-P., 2007. Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). *Genèses* 68, 75–96.
- Le Roy, E., 2011. *La terre de l'autre : Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. LGDJ, Paris.
- Lefevre, M.-P., 2007. Confiance et rationalité de la méconnaissance des risques dans la (co)propriété. *Cahiers internationaux de sociologie* 73–92.
- Lefevre, M.-P., 1999. *La Copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Lévy-Vroelant, C., 2015. Hôtel Paris Opéra, entre chagrin et mépris. *Plein droit* 28–31.
- Lévy-Vroelant, C., 2005. Retour sur une catastrophe annoncée : le logement précaire dans la capitale. *Mouvements* no 42, 84–89.
- Lévy-Vroelant, C., 1999. Le diagnostic d'insalubrité et ses conséquences sur la ville : Paris 1894-1960. *Population* 54, 707–743. doi:10.2307/1534852
- Lévy-Vroelant, C., Vanoni, D., 2014. Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? *Informations sociales* 92–102.
- Louw, E., 2008. Land assembly for urban transformation—The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy* 25, 69–80. doi:10.1016/j.landusepol.2006.09.002
- Magsi, H., 2012. Development projects and land use conflicts in Pakistani rural settings—an analysis. *International Journal of Rural Studies* 19, 3–7.

- Martin, S., Bertrand, N., Rousier, N., 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? *Géographie, économie, société* Vol. 8, 329–350.
- McGuirk, P., Dowling, R., 2011. Governing Social Reproduction in Masterplanned Estates Urban Politics and Everyday Life in Sydney. *Urban Stud* 48, 2611–2628.
doi:10.1177/0042098011411950
- Melé, P., 2013. *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. PU Rennes, Rennes.
- Melé, P., 2012. Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. *Géocarrefour* Vol. 87, 3–13.
- Melot, R., 2014. Droits de propriété et d'usage sur la terre. Une étude statistique des recours contentieux en matière de fermage . *Économie rurale* n° 342, 69–85.
- Melot, R., 2013. *La valeur en procès : Expropriation et stratégies judiciaires*. Association des études foncières.
- Melot, R., 2009. De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique. *L'Année sociologique* Vol. 59, 177–199.
- Melot, R., Péliasse, J., 2009. Prendre la mesure du droit : enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique. *Droit et société* 331–346.
- Melot, R., Pham, H.V., 2012. Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative. *Droit et société* 621–641.
- Melot, R., Torre, A., 2013. Introduction : Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains. *Économie rurale* 4–8.
- Merlet, M., Perdriault, M., 2010. Les appropriations de terre à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations.
- Mnookin, R.H., Kornhauser, L., 1979. Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce. *The Yale Law Journal* 88, 950–997. doi:10.2307/795824
- Morlet, O., 2001. *Coûts-avantages des basses densités résidentielles*, Adef. ed. Paris.
- Muselle, M., 2006. *Le périurbain au péril de l'urbain. Gestion de l'espace périurbain et recompositions territoriales à travers l'exemple de l'agglomération messine*. Mémoire de master, Institut d'urbanisme, Créteil.
- Nakamura, S., 2014. Impact of slum formalization on self-help housing construction: A case of slum notification in India. *Urban Stud* 51, 3420–3444.
doi:10.1177/0042098013519139
- Nougarèdes, B., 2013. *Modes d'insertion socio-spatiale du bâti agricole périurbain et sociabilités locales : le cas des "hameaux agricoles" dans l'Hérault*. Thèse de doctorat en

sociologie, Université Toulouse 2. Toulouse 2.

Nougarèdes, B., 2011. Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault. *Norois. Environnement, aménagement, société* 53–66. doi:10.4000/noroi.3775

Owley, J., 2015. Cultural heritage conservation easements: Heritage protection with property law tools. *Land Use Policy* 49, 177–182. doi:10.1016/j.landusepol.2015.07.007

Pacione, M., 2013. Private profit, public interest and land use planning—A conflict interpretation of residential development pressure in Glasgow's rural–urban fringe. *Land Use Policy* 32, 61–77. doi:10.1016/j.landusepol.2012.09.013

Perrin, C., 2013. Regulation of Farmland Conversion on the Urban Fringe: From Land-Use Planning to Food Strategies. Insight into Two Case Studies in Provence and Tuscany. *International Planning Studies* 18, 21–36. doi:10.1080/13563475.2013.750943

Petrzelka, P., Ma, Z., Malin, S., 2013. The elephant in the room: Absentee landowner issues in conservation and land management. *Land Use Policy* 30, 157–166. doi:10.1016/j.landusepol.2012.03.015

Piron, O., 2014. *L'Urbanisme de la vie privée*. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Platteau, J.-P., 1996. The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change* 27, 29–86. doi:10.1111/j.1467-7660.1996.tb00578.x

Renard, V., 2009. Property rights protection and spatial planning in Europe, in: *Property Rights and Land Policies*. Ingram G. and Hong Y., pp. 216–229.

Renard, V., Comby, J., 1990. *Land Policy in France. 1945-1990*, ADEF Editions. ed. Paris.

Ruegg, J., 2000. *Zonage et propriété foncière*. Transboréal, Paris.

Sayn, I., 2005. Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre du droit. L'exemple des caisses d'allocation familiales, in: *Sur La Portée Sociale Du Droit. Usage et Légitimité Du Registre Juridique*. Israel L., Sacriste G., Vauchez A., Willemez L., Paris, pp. 111–126.

Scheiber, H.N., 1973. Property Law, Expropriation, and Resource Allocation by Government: The United States, 1789-1910. *The Journal of Economic History* 33, 232–251.

Schlager, E., Ostrom, E., 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics* 68, 249–262. doi:10.2307/3146375

Serrano, J., Demazière, C., Nadou, F., Servain, S., 2014. La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-

Nazaire, Rennes et Tours. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie. doi:10.4000/developpementdurable.10295

Sies, M.C., 1997. Paradise retained: an analysis of persistence in planned, exclusive suburbs, 1880–1980. *Planning Perspectives* 12, 165–191. doi:10.1080/026654397364717

Soaita, A.M., 2013. Romanian Suburban Housing: Home Improvement through Owner-building. *Urban Stud* 50, 2084–2101. doi:10.1177/0042098012471980

Sorensen, A., 2011. Evolving Property Rights in Japan: Patterns and Logics of Change. *Urban Stud* 48, 471–491. doi:10.1177/0042098010390241

Sorensen, A., 2001a. Building Suburbs in Japan: Continuous Unplanned Change on the Urban Fringe. *The Town Planning Review* 72, 247–273.

Sorensen, A., 2001b. Building Suburbs in Japan: Continuous Unplanned Change on the Urban Fringe. *The Town Planning Review* 72, 247–273.

Sorensen, A., 2000. Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Progress in Planning* 53, 217–330. doi:10.1016/s0305-9006(00)00002-7

Soto, H.D., 2001. *The Mystery Of Capital*, New Ed. ed. Black Swan, London.

Sridhar, K.S., 2010. Impact of Land Use Regulations: Evidence from India's Cities. *Urban Stud* 47, 1541–1569. doi:10.1177/0042098009353813

Stoms, D.M., Jantz, P.A., Davis, F.W., DeAngelo, G., 2009. Strategic targeting of agricultural conservation easements as a growth management tool. *Land Use Policy* 26, 1149–1161. doi:10.1016/j.landusepol.2009.02.004

Sullivan, E., Olmedo, C., 2015. Informality on the urban periphery: Housing conditions and self-help strategies in Texas informal subdivisions. *Urban Stud* 52, 1037–1053. doi:10.1177/0042098014533733

Šumrada, R., Ferlan, M., Lisec, A., 2013. Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land Use Policy* 32, 14–22. doi:10.1016/j.landusepol.2012.10.004

Taricat, J., 2013. *Suburbia : Une utopie libérale*. Editions de La Villette, Paris.

Topalov, C., 1974. Expropriation et préemption publique en France, 1950-1973 : Documents pour l'étude comparative des politiques foncières urbaines. Centre de sociologie urbaine, Paris.

Torre, A., Aznar, O., Bonin, M., Caron, A., Chia, E., Galman, M., Lefranc, C., Melot, R., Guérin, M., Jeanneaux, P., Paoli, J.-C., Salazar, M.I., Thinon, P., Kirat, T., 2006. *Conflits et tensions*

autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août, 415–453.

Torre, A., Traversac, J.-B., Darly, S., Melot, R., 2013. Paris, métropole agricole ? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupation des sols. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août, 561–593.

Triantafyllopoulos, N., 2008. Does Land Property Structure Affect Local Development Patterns? Evidence from a Greek Tourist Area. *Urban Stud* 45, 797–824.
doi:10.1177/0042098007088469

van Damme, L., M, G., M, P.-S., K, V., 1997. Improving the performance of local land-use plans. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 833–844.

van der Krabben, E., Jacobs, H.M., 2013. Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy* 30, 774–783.
doi:10.1016/j.landusepol.2012.06.002

van der Veen, M., Spaans, M., Janssen-Jansen, L., 2010. Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities. *Land Use Policy* 27, 1010–1017. doi:10.1016/j.landusepol.2010.01.003

van Dijk, T., van der Wulp, N., 2010. Not in my open space: Anatomy of neighbourhood activism in defence of land use conversion. *Landscape and Urban Planning* 96, 19–28.
doi:10.1016/j.landurbplan.2010.02.001

van Straalen, F.M., Korthals Altes, W.K., 2014. Compulsory purchase for biodiversity conservation in the Netherlands. *Land Use Policy* 38, 223–232.
doi:10.1016/j.landusepol.2013.11.021

Vilmin, T., 2015. *L'aménagement urbain, acteurs et système*. Edition Parenthèses, Marseille.

von der Dunk, A., Grêt-Regamey, A., Dalang, T., Hersperger, A.M., 2011. Defining a typology of peri-urban land-use conflicts – A case study from Switzerland. *Landscape and Urban Planning* 101, 149–156. doi:10.1016/j.landurbplan.2011.02.007

Weller, J.-M., 2007. Le travail administratif, le droit et le principe de proximité. *L'Année sociologique* 53, 431–458.

Whiting, S., 2011. Values in Land: Fiscal Pressures, Land Disputes and Justice Claims in Rural and Peri-urban China. *Urban Stud* 48, 569–587. doi:10.1177/0042098010390242

Wiel, M., 1999. *La transition urbaine*. Mardaga Pierre, Sprimont, Belgique.

Wigle, J., 2010. Social Relations, Property and “Peripheral” Informal Settlement: The Case of Ampliación San Marcos, Mexico City. *Urban Stud* 47, 411–436.
doi:10.1177/0042098009351189

Yaping, W., Min, Z., 2009. Urban spill over vs. local urban sprawl: Entangling land-use regulations in the urban growth of China's megacities. *Land Use Policy* 26, 1031–1045. doi:10.1016/j.landusepol.2008.12.005

Yu, A.T.W., Wu, Y., Shen, J., Zhang, X., Shen, L., Shan, L., 2015. The key causes of urban-rural conflict in China. *Habitat International* 49, 65–73. doi:10.1016/j.habitatint.2015.05.009

Zammit, C., 2013. Landowners and conservation markets: Social benefits from two Australian government programs. *Land Use Policy*, Themed Issue 1-Guest Editor Romy Greiner Themed Issue 2- Guest Editor Davide Viaggi 31, 11–16. doi:10.1016/j.landusepol.2012.01.011

Zhao, Y., Webster, C., 2011. Land Dispossession and Enrichment in China's Suburban Villages. *Urban Stud* 48, 529–551. doi:10.1177/0042098010390238

Index des illustrations

Index des tableaux

Tableau 1. Faisceaux de droits associés à des positions spécifiques (d'après Schlager et Ostrom, 1992).....	14
Tableau 2. Typologie des maitrise foncières proposée par E. Le Roy (Le Roy, 2011).	16
Tableau 3. Systèmes de planification au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (d'après Janssen-Janssen & Woltjer, Land Use Policy, 2010).....	51
Tableau 4. Modèles d'aménagement urbain en fonction de la place occupée par la puissance publique (d'après van der Krabben et Jacobs, 2013).....	70
Tableau 5. Justification des choix en matière de zonage dans les plans locaux d'urbanisme étudiés (en %)	103
Tableau 6. Les différentes catégories de zones agricoles identifiées	117
Tableau 7. Répartition des affaires d'urbanisme par types de demande. Source (Barré et al., 2005).....	129
Tableau 8. Taux d'annulation suivant la nature du zonage visé par le recours (n=218).....	133
Tableau 9. Répartition des recours par catégorie du zonage contesté et suivant le profil du requérant (n = 218).....	134
Tableau 10. Motifs d'annulation dans l'échantillon d'affaires en Ile-de-France.	143
Tableau 11. Grille de lecture des stratégies de négociation foncière sous maitrise publique (d'après Broekhof et al., 2014).	153
Tableau 12. Arrêtés attaqués devant les tribunaux administratifs. Source : Auteur, d'après la base des recours contentieux des juridictions administratives.....	161

Index des figures

Figure 1. Trois extraits de plans de zonage illustrant la problématique des « pastilles » constructibles en zones naturelles : de gauche à droite, commune de Buisson (84), Entraigues-sur-la-Sorgue (84), Grasse (06).....	92
Figure 2. Analyse des règles d'urbanisme édictées et profil des communes étudiées en Ile-de-France. <i>Source</i> : IAU, INSEE et données de l'auteur. <i>Note</i> : Analyse des composantes multiples réalisée sur 546 zones urbaines dédiées à l'habitat.	98
Figure 3. Exemple de repérage d'un bâtiment visé par un changement de destination (rectangle foncé) sur le plan de zonage (extrait du PLU de Bernes-sur-Oise).....	112
Figure 4. Pastillage d'un hameau dans la commune de Béton-Bazoches. <i>Source</i> : Extrait du plan local d'urbanisme.....	116
Figure 5. Zones agricoles du PLU de Maisse. <i>Note</i> : les zones Ah correspondent à des zones constructibles.	116
Figure 6. Zones paysagères inconstructibles dans la commune du Heulme. <i>Source</i> : Extrait du plan local d'urbanisme.	117
Figure 7. Arguments de droit mobilisés avec succès par les requérants (en %, n=205)	167
Figure 8. Arguments de droit mobilisés avec succès devant les tribunaux (analyse factorielle des correspondances)	168
Figure 9. Indemnités de dépossession allouées par les tribunaux pour les terres agricoles en euros par mètre carré, en fonction du type d'opération.	187
Figure 10. Variations en pourcentage de l'évaluation du juge par rapport à celle de l'expropriation (boîtes de dispersion).....	189

Index des cartes

Carte 1. Echantillon des communes étudiées en région Provence-Alpes-Côte d'azur	86
Carte 2. Echantillon des communes étudiées en région Ile-de-France.....	87
Carte 3. Classification des communes en fonction des prescriptions règlementaires en zone agricole.....	120
Carte 4. Recours en matière d'urbanisme dans le ressort des tribunaux administratifs de Nice et Toulon.....	136
Carte 5. Recours contentieux contre les refus de permis de construire, pondérés en fonction de l'intensité du marché de la construction	141
Carte 6. Localisation des recours visant les projets d'extension urbaine et d'infrastructures de transport. Source : Auteur.	163
Carte 7. Localisation des recours contre les projets d'aménagement paysager et de gestion de l'eau. Source : Auteur	164
Carte 8. Protocoles d'accord départementaux étudiés en matière d'indemnisation agricole.	191

Table des matières

Remerciements.....	3
Avant-propos.....	5
Introduction générale	9
Droit privé et droit public : de la propriété absolutiste à la propriété règlementée	9
Du droit de propriété aux droits de propriété : les enseignements de l'analyse économique	11
Droits de propriété et économie du développement : la question des titres fonciers	12
Droits de propriété et économie urbaine : l'allocation des droits à construire.....	16
Action publique et mobilisation du droit : une sociologie juridique de la planification	19
Espace de décision et mobilisation du droit	21
Les litiges privés comme point d'observation de l'action publique : l'exemple des conflits sur l'évaluation foncière.....	26
La propriété entre espaces urbains et espaces ruraux.....	28
Asymétries sociales et formes d'appropriation de l'espace : justice spatiale et stratégies judiciaires.....	30
Un parcours de recherches sur les usages sociaux des droits de propriété.....	31
Chapitre 1. La planification foncière pilotée par les propriétaires ? Une analyse critique de la recherche internationale	34
Introduction	34
Allocation des droits à bâtir et action des propriétaires	35
Processus d'urbanisation et structure foncière privée.....	35
Les droits à bâtir : un objet de conflits dans les espaces périurbains.....	39
Informalité des droits fonciers et production de la ville	42
Les pratiques de « planification privée » : résidences planifiées, copropriétés, gated communities	45
Les modèles de planification foncière au prisme des relations de propriété.....	49
Modèles cadrés par le plan, modèles cadrés par le projet.....	49
Sécurité juridique et planification foncière.....	53
Réglementer l'espace sans zonage : le cas de Houston	58
Les ambivalences de l'action publique foncière, entre maîtrise publique et maîtrise privée	60
Imposer ou négocier la maîtrise publique ? Le cas des expropriations et évictions (1)	60
Un modèle de maîtrise publique en crise ? Les évolutions de la planification foncière aux Pays-Bas (2)	65
Un exemple de processus d'aménagement sous contrôle des propriétaires : le remembrement urbain au Japon (3)	68
Outils d'intervention privés et marchés des droits fonciers pour l'aménagement de l'espace (4)	71
Conclusion du chapitre	76
Chapitre 2. Règlementation des droits et planification territoriale.....	79
Introduction	79
Ville périurbaine et pratiques réglementaires.....	84
Les pratiques de planification comme objet d'enquête	84

Outils de planification et dynamiques d'évolution	87
La décision locale concernant les droits à construire.....	93
Formuler des objectifs et justifier des choix : motivations implicites et explicites.....	101
Construire en zone agricole : quels compromis juridiques autour de la conciliation des usages résidentiels et productifs ?.....	105
Espace agricole et zone agricole.....	106
La question du logement des agriculteurs.....	107
Diversification des activités agricoles et changement de destination.....	110
L'outil du zonage comme mode d'allocation de droits.....	113
Conclusion du chapitre	122
Chapitre 3. Recours contentieux et allocation des droits à construire	124
Introduction	124
Choix d'urbanisation et projets de construction : les litiges concernant la planification communale et les permis de construire en Provence	130
Les contestations visant les documents d'urbanisme	130
« Un contentieux de riverains ? La place des propriétaires comme auteurs de recours » ...	138
Les propriétaires, acteurs du contentieux de l'urbanisme : les litiges sur les refus de permis de construire en Ile-de-France.....	140
Conclusion du chapitre	148
Chapitre 4. Transferts de propriété et maîtrise publique foncière : litiges et négociations autour des expropriations.....	150
Introduction	150
Contester l'utilité publique : des grands aménagements à l'urbanisation ordinaire....	157
Une banalisation des conflits sur l'utilité publique.....	158
Stratégies argumentatives et remise en cause des projets d'utilité publique.....	164
La valeur du marché comme construit social : l'exemple des litiges sur l'évaluation foncière dans un contexte de rénovation urbaine	170
De l'insalubrité comme problème de santé publique au projet urbain de rénovation	171
Les méthodes d'évaluation aux prises avec les situations d'insalubrité	174
Stratégies judiciaires et scénarios d'évaluation autour de la valeur d'activités non rentables : les locaux commerciaux dans les quartiers objet de réhabilitation	178
Une valeur de marché introuvable : marchés captifs et circularité des références dans les contextes de rénovation urbaine	181
Evaluation foncière et négociation collective : le cas des évictions agricoles.....	184
Le préjudice agricole : du propriétaire à l'exploitant.....	184
La construction d'un cadre collectif de négociation	190
Réparer les préjudices liés à la perte de revenu	193
La prise en compte des plus-values liées à la perspective de conversion des terres.....	195
La perturbation économique de l'activité agricole entre indemnisation et compensation	197
Litiges individuels et accords collectifs.....	201
Conclusion du chapitre	202
Conclusion générale.....	206
Références.....	211
Index des illustrations	224

Index des tableaux.....	224
Index des figures.....	225
Index des cartes.....	226
Table des matières	227