L'engrenage de la croissance urbaine

- La place de la propriété dans la planification urbaine -

Aux Etats Unis, l'essentiel des ressources fiscales locales repose sur la *property tax*, un impôt assis sur la valeur vénale des propriétés. Pour améliorer ses ressources, une collectivité locale doit donc adopter des stratégies de valorisation du foncier et favoriser la croissance urbaine. Prenant exemple de la France et de la Norvège, l'auteur pense que le même mécanisme se met en œuvre en Europe.

© ZUMA PRESS/MAXPPP

Banlieue de Phoenix

L' auteur :
Harvey M. Jacobs[1]
Département de la planification urbaine et régionale et institut Gaylord Nelson pour les études environnementales, université du Wisconsin-Madison, USA.

Planification urbaine et taxation de la propriété

En 1976, le sociologue Harvey Molotch publiait un article intitulé « la ville comme mécanique de croissance » qui ouvrait une nouvelle perspective sur les collectivités locales américaines et expliquait leur impératif de croissance économique et physique.. Cette étude est basée sur deux caractères significatifs de la gouvernance américaine.

- D'abord elle est décentralisée. La gestion foncière relève de la compétence de chaque état, lequel transfère largement cette autorité aux collectivités locales.
- Ensuite, le financement des services locaux est assuré localement, la première des sources de financement étant la *property tax* (impôt local sur la valeur des propriétés).

Il en résulte qu'il peut exister de fortes disparités entre états et entre localités, dans la qualité et l'importance de ces services.

Selon Molotch, pour accroître le produit de la *property tax*, les collectivités locales sont obligées de se développer et de s'ouvrir aux demandes d'implantation qui intensifient l'usage du sol. Même si elles ne créent pas de nouveaux services, elles sont obligées de faire face au renchérissement des services existants (bibliothèques, police, lutte contre l'incendie) et la création de nouveaux services induit encore des coûts supplémentaires.

Les collectivités locales ont un choix difficile à faire pour financer ces coûts croissants : soit augmenter le taux d'imposition sur la valeur existante des biens, soit favoriser la valorisation des propriétés à taxer. La plupart des propriétaires refusant de payer plus d'impôts, les collectivités se tournent vers la valorisation du foncier en développant l'urbanisation. Celle-ci devient une mécanique de croissance, d'autant que les propriétaires fonciers ont avantage à tirer profit de la reconversion de leurs terrains. Une alliance se forme entre propriétaires à la recherche de plus-values potentielles, et responsables locaux à la recherche de revenus fiscaux supplémentaires.

Une telle mécanique de croissance existe-t-elle en Europe ? Si oui, comment cela est-il possible, compte tenu des différences institu-

1. Jacobs, Harvey M, *The «Taking » of Europe : Globalizing the American Ideal of Private Property ?* (Working Paper), Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy, 2006. « L'avenir de l'expropriation réglementaire aux Etats Unis et en Europe: divergences ou convergences » in Falque, Lamotte, Saglio editors, *Les ressources foncières*, Bruylant 2007
Pour deux discussions différentes mais similaires de ces comparaisons, voir Reid, T.R., *The United States of Europe ; the New Superpower and the End of American Supremacy*, New York, Penguin2004.

tionnelles ? Une étude réalisée en 2006, avec des exemples pris dans le sud de la France et la Norvège montre qu'il existe bien un mécanisme similaire en Europe, en dépit des différences considérables qui existent de part et d'autre de l'Atlantique dans les relations entre le central et le local et dans les structures de l'administration publique.

Les différences Europe / Etat-Unis

Les cadres institutionnels, culturels, historiques, juridiques sont très différents aux Etats-Unis et en Europe [2].

1. L'Europe dispose d'un territoire agricole beaucoup plus petit que celui des Etats-Unis, pour une population deux fois plus grande. Historiquement, cela a donné aux Européens un sens plus aigu des limites de l'espace physique, alors que les Américains ont tendance à imaginer un espace illimité. Les Européens sont habitués à un mode d'habitat plus compact, dans des villes et des appartements tandis que l'habitat des Américains est orienté vers la maison individuelle de banlieue.
2. Les pays européens ont généralement utilisé un système de taxation qui est beaucoup moins basé sur la valeur de la propriété que sur son revenu et sur les plus-values.
3. Le mode d'imposition relève davantage du gouvernement central. Les taxes sont collectées par l'administration centrale et puis redistribuées aux régions et aux collectivités locales. Il existe donc moins de motivation à protéger les activités qui augmentent les valeurs de la propriété si celles-ci n'ont pas d'impact sur les finances locales, comme aux Etats-Unis.
4. Beaucoup de services dits « locaux » - les écoles, par exemple - sont en fait dirigés de façon centrale. Ceci se combinant à la volonté de maintenir une équité entre les collectivités pour éviter que certaines régions soient à la traîne, il y a moins de disparité régionale dans les prestations et dans la capacité à assurer des services locaux, qu'aux Etats-Unis.
5. Comme aux Etats-Unis, il existe en Europe de l'Ouest une solide tradition de prise en compte de la propriété et des droits de propriété. Mais par suite de la structure concentrée de la propriété à l'époque médiévale, il existe une sensibilité aux abus sociaux qui peuvent en résulter. Au vingtième siècle, cela a conduit à admettre une part plus grande de gestion publique du territoire (planification, régulation) que cela n'est généralement accepté aux Etats Unis.
6. Enfin, par tradition, en Europe, il existe peu de limites au pouvoir qu'a le gouvernement de régir les propriétés privées dans des objectifs d'urbanisme, d'environnement ou de protection des paysages.

Il ne s'agit pas de savoir si ces différences sont « bonnes » ou « mauvaises », mais simplement qu'elles existent, afin de se placer dans le contexte institutionnel, historique et juridique de l'Europe pour y examiner l'existence d'une mécanique de croissance, sa forme et son impact.

Le Sud de la France

La France présente une situation confuse en ce qui concerne le statut des droits de propriété et d'aménagement foncier. De manière purement formelle, selon le Code civil, les propriétaires disposent d'un solide ensemble de droits. La propriété confère un « monopole » virtuel sur le terrain. Elle garantit le droit de posséder, d'occuper et de disposer du terrain et de tous les bâtiments qui s'y trouvent. La propriété du sol vaut propriété du dessous et du dessus, avec des exceptions imposées dans l'intérêt public.

Le droit à la propriété privée est basé sur une structure juridique et administrative avec à la fois un Etat central puissant, ayant ses relais sur tout le territoire, et un puissant système de collectivités locales très fragmentées. Le rôle historique de l'administration et du contrôle local est si important qu'il semble presque impossible d'engager une réforme administrative qui réduirait le pouvoir des collectivités locales.

Cependant, à partir des années 1980, cette situation apparaît en contradiction avec une croissance urbaine progressive et même acharnée (spécialement dans les villes secondaires de province), où les administrations locales manquent de compétence et de ressources pour faire face à cette croissance, en particulier du fait d'une « vraie politique » de gouvernance locale.

Cette vision de la situation de l'administration locale s'est trouvée renforcée lors d'interviews menées en 2006 dans les régions de Montpellier et de Nîmes. Toutes les personnes interrogées ont noté les pressions exercées par les propriétaires sur les élus locaux pour obtenir des droits d'aménagement, particulièrement dans le cas des propriétaires de terres agricoles périurbaines, pris en étau entre l'affirmation d'un plus grand « intérêt public » à maintenir leur terre dans l'agriculture, les politiques de l'Union Européenne œuvrant à une réduction de la production agricole, et la grande disparité (de l'ordre de un à dix ou davantage) des prix fonciers selon qu'existe ou non des possibilités d'aménagement.

Fin 2000, la France a adopté une importante réforme de la planification de l'usage des sols, incluant une réforme des procédures d'élaboration et de mise en œuvre de cette planification. Le trait majeur de ce changement est l'introduction de schémas de cohérence territoriale qui doivent être créés dans les plus grandes agglomérations. Ces SCOT requièrent de lourdes études pour leur préparation, et une intégration de la planification de l'usage des sols avec les moyens de transports, le logement, le développement économique et les questions environnementales devant inclure un engagement explicite pour un développement durable. Une fois le plan adopté, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être donnée sans que l'aménagement proposé ne soit en accord avec le SCOT.

L'élaboration de ces SCOT est liée à la création en 1999 de communauté d'agglomération, l'une des responsabilités de l'agglomération étant de préparer et de mettre en œuvre les nouveaux plans.

En outre, la législation française permet aux planificateurs de délimiter les terrains où les aménagements seront interdits, sans que leurs propriétaires ne puissent réclamer aucune compensation en contre partie. Elle donne aussi, de longue date, aux collectivités publiques, le pouvoir d'intervenir dans les ventes de terrains grâce au droit de la préemption.

Le droit de préemption rend les collectivités publiques françaises aussi fortes que toutes autres en Europe et il met les propriétaires fonciers dans une situation difficile. Quand un terrain est situé dans une zone soumise au pouvoir de préemption d'une collectivité locale (cas de beaucoup de terrains dans un SCOT), le propriétaire ne peut le vendre sur le marché qu'après avoir rempli une déclaration à l'administration, sous peine d'annulation de la vente. Une fois la déclaration faite, l'issue de la transaction est

Il ne s'agit pas de savoir si les différences entre les Etats Unis et l'Europe sont bonnes ou mauvaises, mais simplement qu'elles existent

2. Rifkin, Jeremy, *The European Dream : How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York, Penguin, 2005.

très contrôlée par la collectivité publique. Si le propriétaire présume que la collectivité veut préempter ses terrains, il a le choix entre accepter l'offre d'acquisition par la collectivité au prix qu'elle aura déterminé, ou refuser cette offre mais en étant alors obligé de conserver sa propriété. Le propriétaire n'a pas le droit de vendre sur le marché après avoir refusé le prix offert par la collectivité.

La situation française est donc confuse. D'un côté, le secteur public dispose d'importants pouvoirs – celui de délimiter des espaces fermés à l'aménagement sans avoir à verser de compensation ; celui d'intervenir par voie de préemption sur les ventes du marché en imposant son prix ; et de préempter les ventes des terres individuelles basées sur le marché, à un prix déterminé par le secteur public ; celui de faire des plans locaux et de les mettre en œuvre ; celui d'imposer des plans de développement durable intégrant les éléments spatiaux au développement environnemental, économique et aux moyens de transport.

Pour autant, tous les changements intervenus dans les structures administratives et les outils de planification s'appuient sur une tradition de fortes collectivités locales bénéficiant d'un important soutien populaire. Jusqu'au changement de fin 2000, ces collectivités locales contrôlaient le processus de planification. Au moins depuis les années 1980, ces collectivités (où les propriétaires fonciers étaient représentés) se sont trouvées en bout de chaîne et ont eu à faire face à une vague massive de changement d'usage des propriétés. Dans tout le Sud de la France, une forte demande de terrains à aménager s'est développé au cours des deux dernières décennies, alors que la terre devenait toujours moins utile pour l'agriculture (spécialement pour la viticulture, utilisation agricole dominante dans la région) conduisant les propriétaires à vouloir valoriser leurs biens. Donc, les propriétaires, spécialement les propriétaires ruraux et péri-urbains, qui s'estimaient lésés par les règlementations publiques et les procédures qui s'opposaient aux transferts de propriété et aux changements d'usage des terrains ont du recourir aux maires, leurs amis et voisins, pour faire changer ces règles : les interviews et les études de terrain suggèrent que ces démarches ont souvent été couronnées de succès.

En dépit de la toute puissance apparente du secteur public français, les personnes interrogées mettent en avant le renforcement de la position des propriétaires

Quel est le sens de tout cela en termes de droits à la propriété et d'aménagement foncier ? Ce n'est pas clair. En dépit de la toute puissance apparente du secteur public français, les personnes interrogées mettent en avant le renforcement de la position des propriétaires vis-à-vis de l'Etat. Par exemple, le directeur du service foncier d'une agglomération explique que, malgré tout, les droits des propriétaires se sont renforcés et il en donne comme explication la rhétorique de Bruxelles. Ce ne serait pas une mesure politique particulière qui aurait fortifié les droits des propriétaires fonciers mais un changement des attitudes sociales, une attitude qui reflète de nouvelles idées. Selon l'expression de ce directeur, « *la façon libérale de penser* ». Il remarque plus précisément que dans son champ d'expertise (l'exercice des droits de préemption par la collectivité), « *les juges soutiennent de plus en plus le (propriétaire) privé contre le public* ».

Le directeur d'une agence d'urbanisme confirme cette même ligne de pensée. Concernant l'utilisation du droit de préemption, il explique comment, en cas de préemption contestée par le propriétaire, le tribunal soutiendra ce dernier, à moins que ce ne soit un « vrai » projet (comme une route, une école, etc). Cependant, celui-ci attribuait « la montée » d'une attitude favorable à la propriété, moins à l'Union européenne qu'à la culture traditionnelle vis à vis de la terre et des ressources environnementales. Pour les sociologues, en effet, les habitants du Sud de la France n'ont pas la même relation à leur environnement et à ses ressources que celle des Anglo-Saxons : dans le Sud de la France, l'histoire et l'héritage sont plus favorables à une utilisation active de l'environnement comme la chasse, la pêche, etc.

La grande inconnue, pour le futur, est ce qui va découler de l'adoption et de la mise en œuvre des SCOT. Ce qui est clair c'est la difficulté et la complexité de cette question politique. La pression de la croissance urbaine et péri-urbaine continue, pour ne pas dire qu'elle augmente. Les analyses préparatoires aux SCOT de Montpellier et de Nîmes indiquent qu'on ne peut trouver les terrains adéquats à l'accueil de cette croissance « *avec les mêmes densités que celles qui ont existées au cours des dernières décennies* ». Etant donné la crise de l'agriculture française, spécialement de la viticulture (surplus de vin ; politique européenne d'arrachage des vignes), les propriétaires ont de solides motivations pour rechercher une reconversion de leur terre en dehors de l'agriculture. Comme le note un fonctionnaire local « *beaucoup de vignobles sont en train de disparaître* » *avec comme résultat que* « *les propriétaires mettent beaucoup de pression sur les collectivités pour que leurs terres puisse être urbanisées et il est difficile de ne pas les écouter* », d'autant que « *nous n'avons pas de solutions faciles à leur offrir* ».

D'une certaine façon, tout se passe comme si les politiques traditionnelles de croissance des collectivités locales françaises mettaient en application le modèle de « la mécanique de croissance » de Molotch. Cela se vérifie sans qu'il soit nécessaire de réaliser les pré-conditions que Molotch avait notées à propos des administrations locales américaines. En France la taxation foncière et le financement des services ne sont pas aussi décentralisés qu'ils ne le sont aux Etats Unis et, par conséquent, ne semblent pas avoir la même force d'entrainement qu'aux Etats-Unis. Mais l'action des propriétaires pour capter les plus-values potentielles et la réponse données par les collectivités locales semblent vraiment parallèles.

La Norvège

La Norvège présente un second cas paradoxal et inhabituel concernant la question des droits à la propriété et de l'aménagement foncier en Europe. Le concept de propriété a beau inclure toute une série de droits dans la loi norvégienne et la pratique administrative, « l'Etat peut toujours contrôler ce qui se passe » .

Le thème de la relation entre l'Etat et l'individu dans le domaine des droits de propriété soulève un grand intérêt chez les personnes interrogées. Il existait un degré surprenant de consensus sur la question comme cela existe de façon courante dans le discours politique norvégien.

La propriété privée tient une grande place à l'intérieur de la société norvégienne. Les personnes interrogées notaient que, bien qu'une partie importante du territoire ne relève pas d'un régime de propriété privé proprement dite, l'idée qu'un norvégien dispose d'un droit sur sa propre terre, est une idée qui date au moins de la période Viking. Au XXème siècle, le

Parti travailliste norvégien a adopté, en bonne et due forme, l'idée de l'accès à la propriété privée de tous les Norvégiens salariés comme une composante clé du programme électoral de leur parti. Et, au moins dans la Norvège rurale, cette idée de propriété était très liée à l'utilisation directe de la terre par l'individu et par la famille, et non comme valeur marchande.

La Norvège, comme la France, exerce un strict contrôle de la puissance publique sur l'espace et surtout sur le processus de morcellement du foncier rural et de sa vente. D'après une loi de 1974, toutes les acquisitions foncières requièrent l'approbation préalable des autorités. Le gouvernement et, plus rarement, la municipalité, ont le droit de préemption. Il est difficile d'obtenir une autorisation de reconversion d'une terre agricole, en partie parce qu'elle requiert le respect de trois législations distinctes.

Mais en dépit de ce contexte toutes les personnes interrogées parlent d'une série de changements tumultueux dans les attitudes et la politique norvégienne vis à vis de la propriété. Cela a eu pour résultat de changer les relations entre les individus et l'Etat au regard de la propriété.

De façon plus marquante cette nouvelle attitude est liée à la prospérité économique du pays. Durant une partie de son histoire, la Norvège a été un pays relativement pauvre dans lequel les gens travaillaient dur pour survivre. La découverte du pétrole de la mer du Nord a tout changé. La Norvège se retrouve maintenant avec des ressources substantielles de sorte qu'une personne ordinaire dispose désormais de ressources auxquelles ne pouvaient rêver ni leurs parents et ni surtout leurs grands-parents.

Il en résulte un changement dans les attitudes publiques. Concernant les affaires environnementales, par exemple, un conseiller du ministère de l'Agriculture remarque qu'il existe bien « un soutien de l'environnement » mais beaucoup moins « un soutien de la loi ». Cela représente un très grand changement de la manière dont les Norvégiens se voient et voient leur relation avec leur communauté.

Les zones pour lesquelles cela a été le plus fortement exprimé et qui ont fait l'objet de plus de commentaires de la part des personnes interrogées sont les espaces agricoles et les possibilités d'utilisation laissées aux propriétaires de ces terres.

© SCHNEIDER D. / URBA IMAGES SERVER

L'accès à la propriété privée de tous les Norvégiens fait partie du programme travailliste

Des lois visent à maintenir l'usage agricole des terres agricoles, mais l'agriculture est en train de subir d'énormes changements. Un chercheur de l'Institut norvégien de recherche urbaine et régionale dit que le plus grand problème actuel de la Norvège rurale est que « les fermiers veulent construire pour le tourisme et il existe donc un conflit entre usages agricoles et usages de type urbains ».

Le syndicat des fermiers tient un discours confus : défend-il l'agriculture ou les agriculteurs ?

Comme dans beaucoup d'autres pays industriels développés, la défense des agriculteurs devient conflictuelle. Les personnes interrogées notent que le syndicat des fermiers norvégiens tient un discours confus quant au rôle qui est le sien et aux intérêts qu'il doit défendre. Le ministère de l'Agriculture met la pression sur le ministère des Collectivités locales pour obtenir que le tourisme vert soit défini comme forme d'agriculture.

Deux grandes tendances appuient ces changements dans le foncier agricole et rural : la décentralisation des compétences et l'introduction des idées libérales classiques dans le discours politique.

Depuis 2004, il existe une politique de transmission de compétences aux administrations locales. Ceci est un grand changement. Jusqu'à cette période récente les Norvégiens ont été favorables au fait de vivre avec un degré élevé de contrôle du gouvernement central sur de nombreux aspects de la vie sociale et économique. Actuellement, pour toutes sortes de raisons, c'est est en train de changer. Mais, à cause de la tradition norvégienne d'un contrôle central puissant, ce changement n'est pas sans conflit.

Le cas de la Norvège, comme

© GUIGNARD P./URBA/ AIR IMAGES SERVER

En France les propriétaires se sentent plus forts pour mettre une pression plus active sur les élus locaux
Secteur d'Anthéor et de la Corniche d'Or, Région PACA

celui de la France, plonge dans la perplexité. En surface, selon la législation et la pratique administrative, c'est un pays où l'Etat est en position de force vis à vis de l'individu concernant les droits à la propriété. Alors qu'on affirme que l'individu dispose de beaucoup de droits, et qu'il existe un respect de longue date pour la propriété privée, la tradition, l'histoire et la loi mettent l'Etat en position de force. Surtout concernant la terre agricole, ressource foncière relativement rare, l'Etat a autorité pour intervenir et empêcher les morcellements et les ventes qui sortiraient la terre de son usage agricole. Traditionnellement, les Norvégiens se sentaient à l'aise avec ce système. En général, ils étaient heureux de céder quelques libertés et droits individuels à l'Etat qui poursuivait par ailleurs une série d'objectifs sociaux afin de subvenir au bien-être de tous les Norvégiens.

Mais maintenant, au moins dans les zones où s'applique le régime de la propriété privé, ce vieux système semble changer. Les personnes interrogées attribuent ce changement à plusieurs facteurs distincts mais imbriqués. L'un est l'état de l'agriculture norvégienne et surtout le déclin du soutien du gouvernement à cette agriculture. Comme le gouvernement réduit le système de soutien aux agriculteurs, les propriétaires recherchent d'autres façons de gagner de l'argent avec cette terre. Or l'une des manières les plus viables semble être la construction de résidences secondaires et le tourisme liés à l'aménagement des terres. Pourquoi ?

Il existe une demande grandissante pour le foncier rural de la part des Norvégiens et des étrangers afin d'utiliser cette terre à des fins de loisir. L'une des façons qu'ont les propriétaires de retirer de l'argent de leur terre est donc de la vendre aux citadins (et aux européens continentaux) qui la veulent et qui ont les ressources pour l'acquérir.

Que cela signifie-t-il ? Les bureaucrates, les spécialistes, les militants et les universitaires croient qu'il y un changement fondamental sous-jacent en Norvège. Alors qu'il ne s'est pas encore traduit dans le système législatif et administratif norvégien, les personnes interrogées partagent le sentiment que les droits de la propriété individuelle étaient en train de se renforcer par rapport à la place qu'ils occupaient dans le passé. La direction que prendra cette évolution, et l'importance des changements à venir demeurent cependant incertains.

Alors, la situation de la propriété est-elle en train de changer de manière significative en Norvège ? Il semble que oui. Et les forces qui y poussent paraissent être les mêmes que celles qui provoquent ce changement dans le sud de la France.

L'étude qui est à l'origine de cet article ne partait pas d'un intérêt particulier pour la question de la mécanique de croissance ni d'une thèse particulière sur la nature des politiques de croissance en Europe de l'ouest. C'est l'étude qui a conduit au thème de l'article. C'est en discutant avec des professionnels et des élus européens que je les ai entendu parler de développement, de changement des relations entre les propriétaires et l'Etat mais aussi entre les collectivités locales et les administrations centrales, d'une façon qui faisait continuellement écho au modèle de Molotch.

Existe-t-il une mécanique de croissance européenne ? Certainement, ou du moins il y en a une qui est en train d'émerger. Cependant la mécanique européenne qui émerge ne ressemble pas à celle décrite par Molotch car le contexte institutionnel, politique et fiscal demeure trop différent.

Il est pourtant important d'observer une reconfiguration significative de la relation les individus et l'Etat en matière de droit foncier. Les propriétaires se sentent plus forts pour mettre une pression plus active sur les élus locaux, pour changer les règles de la planification foncière mais aussi des pratiques qui ne résultent pas de la législation nationale et sont même parfois en contradiction avec elle. En même temps, les collectivités locales deviennent plus puissantes grâce à la décentralisation de certaines compétences. Les moyens de pression des propriétaires fonciers sont à la fois très locaux (grâce aux conditions du marché qui font espérer aux propriétaires péri-urbains des plus values) et très centralisés (grâce aux décisions de l'Union européenne).

Quel impact l'émergence de cette mécanique de croissance aura-t-elle en Europe ? Cette question est plus importante que l'existence de la mécanique elle-même. En relation avec elle, il faut noter le long effort de presque une décennie, au sein de l'Europe, pour articuler et commencer à organiser une structure de développement spatial intégré.

Qu'arrive-t-il quand une planification centralisée interfère avec une mécanique locale de croissance ? Si l'expérience américaine offre une quelconque leçon à ce sujet elle suggère que l'appropriation privative du foncier est grosse d'un conflit social toujours plus aigu sur une ressource possédée individuellement, contrôlée localement, mais aussi à l'échelle de la région, de l'Etat et de l'Europe. ■