

Conflits fonciers et règles d'urbanisme en Rhône-Alpes (Programme PSDR-Popfongo)

Romain MELOT
Chargé de recherche (INRA UMR Sadapt)
Agroparistech
16, rue Claude Bernard
75005 PARIS
Romain.melot@agroparistech.fr
Tel. : 06 82 92 71 38

Résumé de la communication

Le débat sur la remise en cause de l'étalement urbain renvoie à des interrogations sur les rôles et places des espaces ouverts et naturels au moment de la construction des documents d'urbanisme dans les territoires hybrides des périphéries urbaines. La méthodologie utilisée ici vise à mettre en évidence un certain nombre d'enjeux de gouvernance et de conflits d'intérêts liés à la dynamique des usages du sol. Deux points d'observation principaux ont été sollicités pour éclairer ces enjeux :

- à partir de l'étude des avis de l'Etat sur les projets de documents d'urbanisme, nous avons tenté de mettre en évidence, les points de droit les plus fréquemment soulevés par les services de l'Etat. On s'est par exemple intéressé aux controverses sur l'écriture des règlements propres aux différentes zones du document d'urbanisme. Un accent particulier a été mis sur les objectifs de préservation les plus fréquemment invoqués (protection des terres agricoles, des espaces naturels).
- l'étude des recours en justice nous a permis de nous interroger sur les formes de l'action collective, sur la question des registres d'argumentation développés par les justiciables, ainsi que sur les logiques géographiques de ces recours: les espaces des zones périurbaines ou des franges rurales sous influence urbaine, dans la mesure où ils constituent des réserves foncières à proximité des villes, sont en effet particulièrement concernés par ces formes de contentieux. Cette étude vise à proposer des éléments de connaissance nouveaux sur les conflits et controverses sur l'aménagement de l'espace, dans le cadre d'un programme de recherche d'ambition plus générale sur la gouvernance foncière (Popfongo).

Objectif de la communication

Depuis plusieurs années, les recherches de sciences sociales sur les dynamiques territoriales sont nombreuses à mettre en évidence le caractère intrinsèquement pluriel de « l'objet foncier » :

- dans des contextes périurbains, les espaces ouverts sont plus assimilés à des réserves foncières qu'à des composants du projet urbain ;
- la place accordée aux espaces agricoles y est très variable ;
- la tendance à rechercher une rente foncière maximale prévaut ;
- on assiste à la montée en puissance de valeurs sociales tendant à équilibrer intérêts individuels et intérêts collectifs ;

- les recours judiciaires ayant trait à la gouvernance des usages des sols se développent.

Ces constats illustrent le décalage qui peut exister entre les objectifs, -fixés par la loi-, d'équilibre entre développement urbain et protection des espaces ouverts, d'une part, et d'autre part, la réalité des choix politiques déclinés au niveau local dans les projets de planification territoriale.

Le débat sur la remise en cause de l'étalement urbain renvoie à des interrogations sur les rôles et places des espaces ouverts et naturels au moment de la construction des documents d'urbanisme dans les territoires hybrides des périphéries urbaines. Par la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, de nouveaux pouvoirs sont attribués aux élus locaux : ces nouvelles formes de gouvernance sont des moyens de tendre vers une durabilité en établissant une nouvelle partition entre espaces ouverts naturels et agricoles et espaces bâtis. Cependant, le décalage entre les attentes sociétales, les intérêts locaux et privés –notamment récupération d'une rente foncière maximale-, l'inexistence de scène de dialogue entre ces sphères d'intérêts et entre les échelles de mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement ainsi que la prégnance, -notamment en France-, de l'opposition entre rural et urbain alimentent, de notre point de vue, un nombre croissant de controverses lors de la construction des documents d'aménagement d'échelle communale.

En France, depuis les réformes de décentralisation du début des années 1980, les municipalités se sont vues attribuer de nouveaux pouvoirs en matière d'urbanisme. La décentralisation accorde une place à la diversité des procédures tout en encourageant et en suscitant des modes de faire nouveaux. Ces nouvelles compétences se traduisent par une nouvelle forme de responsabilité politique, corollaire que les élus locaux assument avec plus ou moins de réticences et de difficultés. Devenus, à la place de l'Etat, autorités administratives de décision et responsables des actes réglementaires à portée individuelle (permis de construire) ou collective (politique de zonage de la commune définis dans les documents d'urbanisme), les maires et conseils municipaux sont de ce fait aussi devenus également porteurs de projets susceptibles de contestations s'exprimant dans le cadre de procédures de concertation ou d'enquêtes publiques, mais aussi dans l'arène judiciaire des juridictions administratives par le biais des requêtes en annulation pour excès de pouvoir.

Originalité du sujet au regard de la question du développement régional et territorial

Pour leur structuration et l'organisation de la gestion des espaces, les périphéries urbaines font l'objet principalement de deux outils issus de la politique publique d'aménagement : le Scot d'échelle intercommunale et le PLU d'échelle communale -auxquels il faudrait ajouter une palette d'instruments disponibles-. En apparence ces outils d'aménagement sont appelés à se décliner. Dans les faits certains Scot entérinent des situations municipales, d'autres anticipent. Les élus acteurs dans les deux outils ont des regards différents selon les échelles : il semble donc que la batterie de zonages ne permet pas de traduire le phénomène comme un champ de politiques publiques et d'aller vers une volonté politique commune. A l'échelle communale, en particulier, les valeurs servant à définir la fonctionnalité des espaces ouverts et à freiner l'étalement urbain sont souvent supplantées par la recherche d'une récupération maximale de rente foncière.

La notion de projet urbain intégré est souvent présentée comme un outil de lutte contre les formes de ségrégation spatiale et sociale associée à des usages mono-fonctionnels de l'espace. Au principe primaire de mixité urbaine sont donc subordonnés des principes secondaires de nature polymorphe : équilibre entre emploi et habitat, organisation rationnelle

des déplacements et de la mobilité, gestion des ressources en eau. Mais les controverses et conflits auxquels donnent lieu les choix politiques locaux sont rarement étudiés de manière globale et systématique, au-delà des monographies locales. C'est cette approche systématique que nous proposons ici.

Méthode et résultats attendus

La méthodologie utilisée vise à mettre en évidence un certain nombre d'enjeux de gouvernance et de conflits d'intérêts liés à la dynamique des usages du sol. Deux points d'observation principaux ont été sollicités pour éclairer ces enjeux :

- à partir de l'étude des avis de l'Etat sur les projets de documents d'urbanisme, nous avons tenté de mettre en évidence, les points de droit les plus fréquemment soulevés par les services de l'Etat. On s'est par exemple intéressé aux controverses sur l'écriture des règlements propres aux différentes zones du document d'urbanisme. Un accent particulier a été mis sur les objectifs de préservation les plus fréquemment invoqués (protection des terres agricoles, des espaces naturels). Ces informations ont été mises en perspective avec le profil socio-économique de la commune ou de l'intercommunalité concernée. L'étude a ainsi permis de souligner les stratégies auxquelles ont recours les élus pour justifier l'ouverture à l'urbanisation des espaces ouverts. Une centaine d'avis ont été ainsi dépouillés dans les départements de la Loire, du Rhône et de la Savoie

- l'étude des recours en justice nous a permis de nous interroger sur les formes de l'action collective, sur la question des registres d'argumentation développés par les justiciables, ainsi que sur les logiques géographiques de ces recours: les espaces des zones périurbaines ou des franges rurales sous influence urbaine, dans la mesure où ils constituent des réserves foncières à proximité des villes, sont en effet particulièrement concernés par ces formes de contentieux. A partir d'une étude sur un échantillon de deux cents affaires (recours en annulation visant un document d'urbanisme devant les tribunaux administratifs de Lyon et Grenoble), l'enquête a tenté d'explorer les principaux espaces litigieux (zones A et N), ainsi que les argumentaires utilisés par les requérants (carences de l'enquête publique, incohérences du zonage, protection d'espaces sensibles).

Bibliographie

Bertrand N., Martin S., Rousier N., 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? Géographie, économie, société, 3.

Cadene P., 1990. L'usage des espaces périurbains. Une géographie régionale des conflits. In : Etudes rurales, 118-119, pp. 235-268.

Darly S., Melot R., 2007. Les formes de contrôle public du zonage agricole : le cas des zones périurbaines en Ile-de-France. Communication pour le colloque : Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires, oct.

Darly S., Torre A., 2008, Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France, Geocarrefour, vol. 83-4, 307-319. (PDF)

Desjardins X., 2008. Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? In : Etudes Foncières n°131, pp. 16-19.

Donadieu P., Fleury A., 2003. La construction contemporaine de la ville-campagne. In : Revue de Géographie Alpine, 91, 4, 19-30.

Kirat T., Melot R. 2006. Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux. Revue numérique Développement durable et territoire. Revue numérique. <http://developpementdurable.revues.org> (PDF)

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. (PDF)