



Université de Bourgogne

UFR de sciences économiques et de gestion

Ecole Doctorale 201 Gestion Economie Formation

THÈSE

pour obtenir le grade de docteur en sciences économiques

présentée et soutenue publiquement par

Gabriel LECAT

à Dijon, le 7 juin 2006

Annexes

Analyse économique de la planification urbaine

Urban land planning economics

Sous la direction de Jean Cavailhès

Composition du Jury :

Catherine Baumont : Professeur à l'Université de Bourgogne (LEG)

Jean Cavailhès : Directeur de recherche à l'INRA (CESAER) (directeur de thèse)

Alain Dassonville : Ingénieur général du GREF (CGGREF)

Florence Goffette-Nagot : Chargée de recherche au CNRS - GATE (rapporteur)

Alain Guengant : Directeur de recherche au CNRS - CEREG (rapporteur)

Hubert Jayet : Professeur à l'Université de Lille (MEDEE)

Expert associé :

Daniel Delalande : Chef du bureau Agriculture-Energie-Industrie du ministère de l'Ecologie

Listes des annexes :

Annexe n°1 : Eléments d'analyse historique sur les origines et l'évolution de la planification urbaine en France	339
Annexe n°2 : Définitions de l'INSEE	389
Annexe n°3 : Cartes de l'état d'avancement de la planification urbaine	392
Annexe n°4 : Fréquences des variables explicatives de la régression des facteurs d'adoption d'un POS	394
Annexe n°5 : Résultats des tests d'endogénéité du POS au marché immobilier, foncier à bâtir et agricole et évaluation des effets du POS	400
Annexes n°6-7 : Répartition des permis de construire selon les procédures d'aménagement urbain et les zonages	435

Annexe n°1 : Eléments d'analyse historique sur les origines et l'évolution de la planification urbaine en France

Sommaire

Introduction	341
I Planification locale et urbanisation	342
A Les débuts de la planification	342
1 L'existence d'une planification antique	342
2 Une planification urbaine médiévale coutumière.....	343
3 Les fondements de l'urbanisme moderne.....	344
B La codification de la planification urbaine dans le droit français.....	346
1 L'introduction de la planification dans le droit civiliste	346
2 La loi Cornudet ancêtre de la planification urbaine communale en France.....	346
3 Les débuts de la planification régionale	348
C La planification de l'après-guerre.....	348
1 La Reconstruction : une politique du logement	349
a Une affaire d'Etat	349
b L'héritage de cette période.....	350
c Renouveau urbain et extension urbaine	351
2 Les plans de 1958 et l'aménagement urbain	352
a Le régime des participations des années 1950	352
b Un système de planification urbaine instauré par décret.....	353
3 Les difficultés des plans de 1958	354
a Des plans rigides confrontés à l'initiation du phénomène de périurbanisation.....	354
b Les difficultés de l'aménagement urbain	355
II Périurbanisation et essor de la planification	356
A La loi d'orientation foncière de 1967	356
1 Les innovations de l'urbanisme réglementaire.....	356
a l'introduction d'une double échelle de planification.....	356
b la procédure d'élaboration conjointe du POS	356
c Reprise en main ou prélude à la décentralisation ?	357
	339

2	Le contenu du POS.....	358
3	Les innovations en matière d'aménagement urbain.....	359
a	L'essor de l'urbanisme opérationnel.....	359
b	L'extension du droit de préemption.....	360
B	Les limites portées au débit des POS de 1967.....	361
1	Des POS encore trop technocratiques.....	361
2	Une inadéquation avec le marché foncier.....	362
3	La loi Chalandon.....	363
C	La décentralisation de la compétence d'urbanisme.....	365
1	Des amendements successifs.....	365
a	De l'huile dans les rouages.....	365
b	La prise en compte de l'environnement.....	366
c	La clarification des règles minimales et l'émergence des cartes communales.....	366
2	L'introuvable impôt foncier ?.....	368
3	La réforme de 1983.....	370
III	La planification au service de la maîtrise de l'étalement urbain.....	374
A	Les insuffisances des instruments d'urbanisme.....	374
1	Les insuffisances des POS et des SD.....	374
a	Le POS inadapté aux communes rurales ?.....	374
b	Une planification stratégique paralysée.....	375
c	Les enjeux de la périurbanisation.....	375
2	Le financement de l'urbanisation dans les petites communes.....	376
a	Une fiscalité de l'urbanisme archaïque.....	376
b	l'intervention foncière toujours en débat.....	377
B	Le renouvellement du dispositif de planification : la loi SRU.....	378
1	Une nouvelle doctrine.....	378
2	La création des SCOT et le renouveau de l'intervention foncière.....	379
3	Les plans locaux d'urbanisme (PLU).....	380
4	Le financement de l'urbanisation.....	382
C	La loi Urbanisme et Habitat.....	384
1	Le retour des élus municipaux.....	384
2	Des procédures de PLU moins contraignantes.....	385
3	Un financement plus souple de l'urbanisation.....	386
		340

Introduction

Dans une société de libre marché, le marché foncier est une clef d'entrée irremplaçable à la compréhension du développement et de la structuration de l'urbanisation. Néanmoins, le rôle, tout aussi primordial, de la planification urbaine ne peut plus être ignoré de l'étude du fonctionnement urbain. C'est à cette lacune que nous avons essayé de répondre en conduisant une analyse économique conjointe des prix fonciers et de la planification urbaine. Il reste que l'architecture actuelle de la réglementation de la planification urbaine, et ses effets sur la structuration urbaine, ne peut être pleinement comprise sans l'éclairage d'une perspective historique. A l'instar des analyses statiques économiques qui n'offrent qu'une vision partielle des mécanismes, la présentation d'une rétrospective historique de la réglementation contribue, à l'image des analyses dynamiques en économie, à l'interprétation de structures plus complexes de l'urbanisation et aide à mieux comprendre le choix des instruments réglementaires. L'évolution historique permet de souligner les invariants de la planification urbaine et de discerner le détail de l'essentiel. Cela permet en retour de mieux cerner le degré de généralité d'une analyse économique de la planification urbaine. La législation évolue en réponses aux circonstances politiques et reste appelée à poursuivre son évolution. Nous verrons en particulier que la législation qui instaure la planification urbaine a considérablement évolué au cours du XXe siècle. Nous insisterons dans les développements suivants sur l'analyse *ex post* de la législation (le droit positif) par les juristes, c'est-à-dire la doctrine juridique. La première partie de ce chapitre retrace les origines de la planification et la reconnaissance progressive du caractère contraignant en droit public et en droit privé des règles qu'elle établit jusqu'à l'émergence du premier système de planification urbaine instaurée par le décret du 31 décembre 1958. La deuxième partie présente la loi d'Orientation foncière du 13 décembre 1967 (LOF) et ses nombreuses évolutions. La dernière partie est consacrée à la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2001 (SRU) et à la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (UH).

I Planification locale et urbanisation

A Les débuts de la planification

Le besoin d'ordre semble être inhérent à la vie en société. Asher (2001) avance à ce sujet que « *tout regroupement de population suppose une certaine division technique, sociale et spatiale de la production qui engendre des échanges et nécessite une organisation* » p9 tandis que Delfante (1999) énonce que « *la planification urbaine permet, par un effort d'abstraction, de représenter ce désir d'ordre* ».

1 L'existence d'une planification antique

De la planification antérieure à la Renaissance, nous savons peu de choses faute de traces écrites. Delfante (1999) explique qu' « *à l'origine, les premiers supports des plans étaient périssables, et seules de rares fouilles ont permis de mettre au jour des tablettes d'argile datant du troisième millénaire, sur lesquelles étaient gravées des cartes géographiques. Pour autant, devons-nous en conclure que des plans de ville ont toujours existé, qu'ils aient été antérieurs ou postérieurs à la création de la ville ?* ». Delfante illustre, par un nombre foisonnant d'exemples, qu'il existe un puissant faisceau de présomptions laissant penser que l'organisation spatiale des premières formes d'association urbaine a été, au moins partiellement, planifiée (formes identiques en des lieux différents chez les Indiens de Floride ; formes circulaires peu spontanées chez les Hittites ; organisation sociale structurée de l'Égypte antique autour du fait religieux ; souci d'ordre combiné avec une vision structurée du cosmos des civilisations chinoises ; codification des formes de villes sur des principes politiques, philosophiques, hygiéniques (Hippocrate) et géométriques des cités grecques ; « *fondations des villes romaines laissant peu de place à l'improvisation et à l'invention* »...). Le dénominateur commun de l'organisation de ces villes antiques est l'importance des préoccupations militaires et religieuses. Quelques traces écrites viennent appuyer l'hypothèse d'une planification précoce des villes : « *Aristote préconisait déjà une structuration de l'espace urbain par fonction* » selon Le Cornec (1997). La conclusion essentielle que l'on peut tirer de l'histoire des civilisations urbaines est que « *Les formes des villes, qu'elles aient*

été pensées spécifiquement ou qu'elles aient résulté plus ou moins spontanément de dynamiques diverses, cristallisent et reflètent les logiques des sociétés qu'elles abritent » (Asher, 2001, p10).

2 Une planification urbaine médiévale coutumière dans les villes nouvelles

La ville médiévale est caractérisée selon Derycke (1982) par « *un dessin des cités tortueux, une voirie sinueuse et un espace public mesuré* » (p302) qui reflètent selon Asher (2001) « *l'imbrication et les dépendances de sociétés féodales* ». Simultanément, le Moyen-âge nous laisse un riche héritage d'exemples de planification du développement urbain en Europe selon Delfante (1999) : « *à partir du XIII^e siècle, la ville, ceinte de murailles, est divisée selon une trame orthogonale en lots, souvent nommés " ayrals " (en pays d'oc), qui sont attribués aux constructeurs, agissant alors selon les dispositions d'un règlement précis* ». Le Moyen-âge est en effet le temps de la redécouverte de la philosophie aristotélicienne (XIII siècle) et une période de création de villes nouvelles (comme Villefranche-de-Rouergue et son organisation orthogonale). Nombre d'éléments laissent penser que la planification précède la ville à cette période : « *Une géométrie régulière, uniquement faites de lignes droites, a nécessairement été établie à l'avance et prouve qu'il s'agit d'une ville créée, même si les textes font défaut* » (P. Lavedan in Delfante, 1999).

L'urbanisme de la cité médiévale se distingue, selon Derycke (1982, p301), par « *l'absence d'un cadre juridique et réglementaire contraignant* ». Néanmoins, Delfante (1999) explique que la planification urbaine des villes nouvelles résulte au Moyen-âge « *de l'application de règles générales, probablement coutumières, sans que les savoir-faire soient nécessairement consignés* ». Il rapporte par ailleurs que « *les textes (chartes de paréage, chartes de coutumes) font connaître la condition juridique des habitants et nous éclairent sur les véritables faiseurs de villes : les baillis, les notaires, voire les évêques ou les gouverneurs de province.[...] Il semble que la similitude ne soit pas le résultat de la règle, mais de la coutume qui se transmet de ville en ville* ».

Nous retiendrons que la multitude de villes nouvelles du Moyen-âge confirme l'ancienneté de la pratique de la planification urbaine, déjà révélée par les civilisations antiques. Cette pratique précoce de la planification urbaine laisse supposer que celle-ci, a en conséquence très largement marqué le développement urbain européen.

3 Les fondements de l'urbanisme moderne

La période de la fin Moyen-âge au début de la révolution industrielle, que l'on qualifie de Temps Moderne, préfigure d'après Asher (2001) les débuts de l'urbanisme moderne à travers l'évolution de la place de la religion, le développement des sciences et les transformations de l'économie autarcique, vers l'économie marchande puis industrielle.

La diffusion du codex et des institutes de Justinien au XIIIe siècle par les Universités, soutenu ensuite par le développement de l'imprimerie et la rédaction progressive des coutumes (voir Terré (2000)) ont probablement concouru à la normalisation de la planification à l'instar des autres coutumes. Delfante (1999) rapporte que la Renaissance a été effectivement une période de rédaction des coutumes en matière de planification urbaine : *« la Renaissance se distingue des autres grandes périodes de création urbaine par les "traités", les fameux "trattati", dont la valeur particulière réside dans les bases qu'ils donnent à une tendance à encadrer les créations de villes ou leurs développements, au moyen d'un système scientifique, technique et artistique qui s'exprime par le dessin, qui tendra de plus en plus à l'art graphique »*.

Asher (2001) rapporte qu'à la fin du XVIe siècle, les rues s'élargissent, les villes s'étendent, les faubourgs prolifèrent et les activités urbaines se diversifient. Ce dernier affirme également que durant cette période la raison remplace la tradition dans la détermination des actes. Delfante (1999) rapporte notamment : *« à la fin du XVIe siècle, la véritable révolution de l'expression des plans de villes est allemande : les savants allemands entreprennent de rectifier les coordonnées des grandes villes et précisent la technique des cartes à grande échelle ; surtout, ils utilisent la triangulation (mise au point par Gemma Frisius) »*. Si la fin du XVIIe et le XVIIIe ne sont pas des périodes de création urbaine, ils verront le développement de la géométrie avec, pour application première, la représentation en deux dimensions d'objets en trois dimensions, nous explique Delfante (1999). Ce dernier conclut que la planification urbaine devient un objet de théorisation, exercé par des spécialistes. La pratique de la planification durant la Renaissance, en gardant pour finalité première l'organisation de la défense de la cité, aboutit à une généralisation de modèles complexes (les villes de Vauban). Delfante pense néanmoins que malgré les progrès de la planification devenue "géométrisation", il manque encore les éléments qui en feraient une véritable codification, c'est-à-dire une représentation abstraite par des symboles systématiques.

La seconde révolution agricole initiée à la fin du XVIIIe, engendre la production d'un surplus agricole beaucoup plus important et s'accompagne d'une forte poussée démographique. L'affranchissement de la tyrannie de l'agriculture selon l'expression de Bairoch (1985) conjugué aux progrès dans les techniques de transport (tyrannie de la distance selon Asher (2001)) favorise considérablement la croissance des villes au XIXe siècle.

Asher (2001, p16) avance que l'urbanisme, dont le terme apparaît à la fin du XIXe siècle, reprend les mêmes logiques que celles qui régissent le monde industriel. Asher estime que la ville se spécialise à l'image du fordisme et les différentes fonctions se dissocient spatialement préfigurant les premiers zonages. La paupérisation des villes oriente les finalités de l'urbanisme vers des préoccupations hygiénistes. Delfante (1999) explique que le langage de la planification s'uniformise progressivement. Le XIXe siècle sera aussi le théâtre des premières applications de l'urbanisme moderne : opérations d'envergure d'Hausmann qui imposent une vision cohérente du fonctionnement urbain.

Au XXe siècle, la fonctionnalisation de l'espace devient un des axiomes de l'urbanisme selon Le Cornec (1997) qui cite la charte d'Athènes de 1933 au IV congrès international d'architecture moderne dans sa thèse *'le zonage mode d'organisation spatiale du parti d'environnement'*. Dans le prolongement du XIXe siècle, la planification exprime une rationalité simplificatrice avec des zonages monofonctionnels. Sur le plan politique, l'urbanisme participe, selon Asher (2001, p19), à l'affirmation de l'Etat-providence par la planification des équipements collectifs, des services publics et des logements sociaux .

Delfante (1999) estime que la finalité première de l'urbanisme devient, au XXe siècle, l'accompagnement de l'extension urbaine : « *Le plan de Bologne (1899), le plan d'occupation des sols de Munich par Theodor Fisher (1904) au " caractère architectural spécifique " selon la revue Der Städtebau, le plan du " Grand Berlin " de 1909 d'Hermann Jansen, [...] ont en commun d'avoir été établis pour tenter d'assurer une cohérence entre ce qu'il est aujourd'hui convenu de nommer le " centre historique " et les quartiers d'extension et une volonté d'organiser la ville, donc de prescrire des occupations de sols spécialisées c'est-à-dire un zonage* ». La planification urbaine s'apparente désormais à une véritable codification. Cette dernière est matérialisée dans les plans contemporains, par l'accompagnement en plus du traditionnel document graphique, d'un règlement rédigé qui spécifie les conditions particulières d'affectation du sol attachées à chaque zone du plan.

B La codification de la planification urbaine dans le droit français

La définition du Petit Robert « 1984 » proposée par Ruegg (2000), considère le zonage (n m, 1953, de zone) comme la *répartition du territoire en zones (rurale, industrielle, d'habitation) ou de la ville (zones de production, de protection, d'habitation)*. La planification peut être définie, au sens général, comme *une organisation établie selon un plan général*.

1 L'introduction de la planification dans le droit civiliste

La planification urbaine a fait son introduction dans le droit des pays européens de droit civil ou de droit romano-germanique à la fin du XIXe siècle. La première loi d'urbanisme en France faisant référence à un plan semble être la loi du 18 juillet 1837 « *portant obligation aux villes de faire établir un plan général d'alignement et de nivellement (art. 30). Les frais relatifs à sa confection sont rangés au nombre des dépenses obligatoires* » (Bruyère, 1999). Si dans cette loi, la planification n'est pas à l'initiative de la commune, elle prévoit que la commune en soit responsable financièrement. Bruyère explique que le décret du 25 mars 1852 confère aux préfets, le droit d'approuver les plans d'alignement des villes. Bruyère rapporte que la loi du 5 avril 1884 étend l'obligation à toutes les communes, de faire établir un plan général d'alignement et de nivellement (art. 136, § 14).

Le premier règlement de zonage est établi à Francfort en 1891 et sert d'abord, selon Ruegg (2000), à réduire les densités et non à réguler prioritairement l'affectation du sol. En France, la reconnaissance de la légitimité du zonage (*zoning*) comme une technique fondamentale de la planification des sols n'intervient qu'en 1934¹ d'après Le Cornec (1997). Aux Etats-Unis, le premier zonage est institué à New York, en 1916, et la décision de la Cour suprême de 1926 établit définitivement, selon Ruegg (2000), la compatibilité du zonage avec la Constitution américaine.

2 La loi Cornudet ancêtre de la planification urbaine communale en France

Morand-Deviller (2003) estime que le projet de loi du 22 janvier 1909, sur les plans d'extension et d'embellissement pour les villes de 10 000 habitants et plus, déposé à la Chambre par le député du Doubs Charles Beauquier, est l'ancêtre direct de la planification

¹ (C.E., Ass., 23 février 1934, Lainé, rec.p.267; S.1935, III, p.9, note P.L.; G.A.D.U., n°4)

locale. Delfante (1999) rapporte que ce projet de loi « *n'enthousiasme pas les députés et la loi ne sera promulguée qu'après la guerre, en 1919, alors qu'en Suède une loi technique existait depuis 1874 !* ». C'est pourquoi la loi, dite Cornudet, du nom de son rapporteur, ne sera votée que le 14 mars 1919. Cette loi porte obligation « *aux communes de 10 000 habitants et plus, ainsi qu'aux communes dévastées par les opérations de guerre, et aux villes de 5000 à 10000 habitants ayant une croissance rapide ainsi qu'aux stations balnéaires, touristiques et celles du département de la Seine de faire établir dans les trois ans, outre le plan général d'alignement et de nivellement (loi du 5 avril 1884), « un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension soumis à la déclaration d'utilité publique* ». Morand-Deville (2003) explique que « *La modernité de ces dispositions apparaît à plusieurs points de vue [décentralisation, généralité, caractère impératif], sans oublier la finalité « d'embellissement » qui, depuis peu, préoccupe enfin les pouvoirs publics* ».

Morand-Deville (2003) souligne que la loi Cornudet impose implicitement aux communes qui se doteront d'un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, de définir un zonage, c'est à dire une différenciation spatiale des règles d'urbanisme et la localisation des servitudes: « *Les plans ne concernent plus seulement l'alignement et la voirie, comme les précédents, mais les espaces verts, les emplacements réservés, les servitudes, la nature des constructions selon les zones* ». La loi du 19 juillet 1924 complète celle du 14 mars 1919 (création de diverses servitudes, obligations imposées aux propriétés touchées par les projets d'alignement, etc.). L'article 5 confère un caractère obligatoire aux dépenses communales d'établissement du Plan communal d'extension. Bruyère (1999) rapporte que le décret du 5 novembre 1926 délègue au préfet, la déclaration de l'arrêté d'utilité publique, précédemment donnée par le président de la République à l'instar du décret du 25 mars 1852. Selon Renard (1980), cette loi ne connaîtra pas le succès escompté puisque fin 1931, 8% seulement des communes concernées avaient obtenu le décret déclarant leur plan d'utilité publique (p199). Derycke (1982) avance que le délai de trois ans imparti aux communes pour réaliser leur projet d'aménagement et d'embellissement était trop court. Ce dernier signale en outre que les communes n'avaient ni les moyens financiers ni les moyens techniques de réaliser des études sérieuses. Bardet (1941) critique très sévèrement les projets Cornudet pour leur rigidité : « *La faute est non seulement à ces auteurs, mais à la formule même du plan d'aménagement, sorte de schéma définitif et par là même cadavérique. Alors qu'une ville s'édifie graduellement en*

volume, dans le temps comme dans l'espace, qu'elle est une foule en marche, comment pourrait-on guider au moyen d'expressions purement statiques ».

3 Les débuts de la planification régionale

Bruyère (1999) estime que les débuts de la planification régionale en France remontent au décret-loi² du 25 juillet 1935 qui porte création de "*projets régionaux d'urbanisme*" sur le modèle de celui de Paris. Comby (2004) présente le plan de Paris, initié en 1921, et réalisé grâce aux cartes de l'armée (200 feuilles au 1/10000). Il rapporte que ce plan vise à organiser la circulation en région parisienne en créant des voies « *d'évitement et de pénétration* », la réservation de « *zones non aedificandi* », l'établissement d'un « *zoning* » qui planifierait la localisation des usines en fonction des vents dominants, distinguerait « *les zones d'habitation collective des zones d'habitation individuelle* », la délimitation des espaces libres « *pour les services publics, sociaux, les stades, les jeux, la promenade dont l'emplacement doit être prévu pour la commodité du public et de la circulation* » et des réserves boisées. Comby (2004) pense que la lutte contre l'urbanisation diffuse apparaît déjà comme une préoccupation pour lutter contre les « *écarts* » (lotissements) de plus en plus éloignés du noyau du village : « *Il y a intérêt pour l'économie, pour le développement de la sociabilité, pour l'amélioration de l'esprit public, pour la commodité des transactions, pour l'efficacité des œuvres sociales, à ramasser la commune et à lui donner conscience d'elle-même* ».

C La planification de l'après-guerre

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, l'urbanisme reste selon Savy (1982, p29) une affaire locale dont la responsabilité est confiée aux communes sous la surveillance de leur autorité de tutelle, en la personne du préfet. Durant la période de Reconstruction, l'Etat exerce le monopole de l'initiative et de l'expertise en matière d'urbanisme. Cette politique dirigiste, qui vise à répondre aux énormes besoins en matière de logement, est le résultat d'une situation d'exception causée par l'ampleur des destructions selon Renard (1980). Progressivement, la fin de la période de Reconstruction et l'avènement des trente glorieuses font glisser la finalité de l'urbanisme vers le développement économique. L'Etat garde la main et cherche en promouvant l'aménagement urbain à hâter le développement urbain.

1 La Reconstruction : une politique du logement

a Une affaire d'Etat

Durant la période de Reconstruction, on ne peut pas à proprement parler de politique d'urbanisme de l'Etat mais plutôt d'une politique du logement selon l'analyse de Piron, Fresnais et Vayssière (2003). L'intervention publique vise surtout à orienter l'allocation des ressources de l'économie nationale vers le logement, en un mot à financer la Reconstruction (loi du 1er septembre 1948) mais aussi à coordonner les actions de reconstruction. Au sortir de la guerre, la France est particulièrement frappée par les destructions dans près de 70 départements contre 13 en 1914. « *Sur les 9 700 000 immeubles qui existaient en France en 1939, 1 900 000 ont été touchés par la guerre ; 500000 d'entre eux sont complètement détruits.* » (Piron, Fresnais et Vayssière, 2003, p14). Cette situation d'exception appelle une mobilisation d'exception selon ces derniers : « *en 1944, les destructions dues à la seconde guerre mondiale étaient si grandes que seule une action concertée de tous les professionnels du bâtiment, menée sous la direction des pouvoirs publics, semblait pouvoir en venir à bout.* » (p21)

Delfante (1999) rapporte que la loi du 15 juin 1943 renouvelle le dispositif de planification de la loi Cornudet et porte obligation aux communes de plus de 10000 habitants de se doter d'un « *projet d'aménagement* », établi par un homme de l'art. Piron, Fresnais et Vayssière (2003) estiment que « *Les rédacteurs de la loi de 1943 avaient compris la nécessité de centraliser, dans la main de l'Etat, l'ensemble des pouvoirs permettant d'organiser un effort national de construction d'urbanisation sans précédent* » (p9). La loi de 1943 entend rationaliser la planification. Piron, Fresnais et Vayssière considèrent que « *L'urbanisme est [avant 1943] une simple science municipale régie par des édiles locaux assistés d'hygiénistes et d'architectes* » (p9). Morand-Deville (2003) estime encore qu'« *alors que l'urbanisme était une affaire communale, la Reconstruction voit l'urbanisme redevenir une affaire d'Etat* ». L'Etat reprend les rênes de l'urbanisme en définissant une nouvelle hiérarchie de cadres territoriaux (circonscriptions et groupements d'urbanistes³) et en se dotant de services

² (J.O. du 27 juillet 1935)

³ loi du 23 février 1941

spécifiques (Délégation générale de l'équipement⁴ qui deviendra un ministère) qui, auparavant, relevaient du ministère de l'Intérieur. Les communes sont uniquement consultées (et non associées) à l'élaboration des Plans. Delfante (1999) estime que « *cette centralisation, qui n'a pas que des avantages, permet, dans cette période de remise en ordre et d'expansion économique, de promouvoir les méthodes les plus adaptées à la politique à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins immenses en matière de logement et d'équipement ; elle implique l'élaboration d'une doctrine et de théories qui se traduiront par des documents réglementaires plus adaptés aux circonstances [de la Reconstruction] qu'à une pratique raisonnée de l'urbanisme* ». Cette concentration dans la main de l'Etat, sans précédent dans l'histoire de l'urbanisme français, semble, selon Piron, Fresnais et Vayssière (2003), avoir été efficace pour hâter l'élaboration des plans. Ces derniers illustrent leur propos en rapportant que « [En 1946], *sur les 1813 communes françaises particulièrement sinistrées, 320 ont un plan d'aménagement et de reconstruction définitivement approuvé après enquête publique ; 601 ont un plan pris en considération sur lequel le conseil municipal et les services publics intéressés sont d'accord, le plan de 892 autres en sera au même point d'avancement d'ici la fin de l'année* » (p14).

b L'héritage de cette période

La loi du 15 juin 1943 marque encore aujourd'hui la pratique contemporaine de l'urbanisme. En effet, cette loi installe la règle de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme qui reste encore aujourd'hui presque telle quelle dans le code de l'urbanisme. Cette règle permet aux pouvoirs publics d'instaurer des servitudes, c'est-à-dire des contraintes sur les usages et des limitations de la propriété foncière, sans devoir pour autant indemniser les propriétaires à hauteur du préjudice subi. Charles (1997) rapporte en outre que l'ordonnance du 27 octobre 1945 généralise l'obligation d'obtenir, avant toute construction, un permis de construire délivré au nom de l'Etat. Le Cornec (1997) estime dans l'introduction de sa thèse que « *le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées ou, dans une moindre mesure, celui des Travaux publics de l'État, ont été les chevilles ouvrières des politiques d'urbanisme des années soixante comme d'ailleurs les fers de lance du renouveau urbain des décennies de l'après-guerre* ». Une série de décrets⁵ relatifs au corps des Ponts et Chaussées précise le statut des

⁴ loi du 6 avril 1941

⁵ (26 déc. 1940, 12 mai 1941, 22 sept 1942, la loi du 5 oct. 1941)

agents de l'Etat et leurs domaines d'intervention. La création de l'école d'application des élèves ingénieurs des Travaux publics de l'Etat⁶ complète ce dispositif. Morand-Deville (2003) apporte quelques précisions sur d'autres mesures qui sont venues faciliter les opérations d'urbanisme : un régime d'aide financière à la construction (loi du 21 juillet 1950) et l'élargissement des possibilités d'expropriation pour en faire bénéficier les constructeurs privés. La multiplication des lois, arrêtés, décrets, ordonnances annonce, selon Morand-Deville (2003), la création d'un code autonome. Ce dernier sera instauré par la loi du 25 mai 1953 portant création du code de l'urbanisme et de l'habitation. Le décret du 8 janvier 1966 crée le ministère de l'Equipement par la fusion du ministère des Travaux publics et du ministère de la Construction. Piron, Fresnais et Vayssière (2003) concluent qu'« *Après-guerre, avec la période de Reconstruction, le logement, puis la ville deviennent des objets politiques cruciaux, planifiés et autonomisés par une administration propre, avec de nouveaux encadrements juridiques* » (p17).

c Renouveau urbain et extension urbaine

Durant ces années de Reconstruction, la croissance de l'urbanisation procède principalement au travers du renouvellement urbain. Les espaces urbains détruits accueillent de nouveaux immeubles parfois plus élevés. Les densités urbaines progressent alors ponctuellement mais l'extension de l'urbanisation reste néanmoins nécessaire pour satisfaire les besoins en logement. Les moyens de transport encore limités, contraignent l'extension de l'urbanisation. Celle-ci procède en tâche d'huile de manière concentrique (mais pas toujours régulière) et plutôt continue. Cette croissance urbaine reste largement cantonnée sur le territoire communal des grandes villes. Les villes poursuivent leur développement par contagion, urbanisant progressivement les communes limitrophes pour former des banlieues. La progression de l'urbanisation soulève de nouveaux enjeux ayant trait au financement des équipements collectifs et à l'extension de la planification communale aux communes de banlieue. Piron, Fresnais et Vayssière (2003) concèdent malgré leurs éloges que la politique de Reconstruction conduira à un développement urbain pas toujours cohérent avec parfois un manque criant d'équipements collectifs dans les grands ensembles construits précipitamment. Il semble que cette planification a été peu à même de coordonner efficacement la localisation et la production d'équipements collectifs dans les nouveaux ensembles. Le recours à la

⁶ (arrêté ministériel du 25 novembre 1953)

planification urbaine initiée par la loi de 1943 préfigure une politique d'encadrement de l'aménagement foncier.

2 Les plans de 1958 et l'aménagement urbain

a Le régime des participations des années 1950

Au milieu des années 1950 alors que s'achève la période de Reconstruction, la crise du logement reste persistante. La reprise de la croissance économique, le baby boom, l'immigration, et l'intensification de l'exode rural sont autant de facteurs qui concourent à accroître spectaculairement les besoins de logements dans les villes. Le développement urbain devient pour les pouvoirs publics, durant l'époque des trente glorieuses, synonyme de développement économique. Le financement des équipements publics était durant les années 1950 alimenté par un régime de participation des opérateurs privés. Le montant de ces participations était négocié entre les pouvoirs publics et les promoteurs privés. Ces derniers y voyaient un moyen de hâter la construction des équipements collectifs et en retour d'accroître les opportunités de construction de logements tandis que les pouvoirs publics trouvaient un moyen commode de faire financer les coûts collectifs de l'urbanisation par les agents privés. Ce système efficace pendant la Reconstruction s'est progressivement détérioré durant les années 1950.

D'une part les promoteurs privés se sont plaints de la transformation de ces participations en passe droit pour l'obtention du permis de construire, d'autre part l'Etat jugeait que la croissance urbaine était freinée par un investissement privé insuffisant dans les opérations d'urbanisme d'envergure. Morand-Deville (2003) estime que le financement des opérations d'urbanisme qui relève de la négociation entre communes et aménageurs, apparaissait comme un rapport de force arbitraire en défaveur des petites communes. Ces dernières étaient contraintes de supporter les coûts de l'urbanisation par leur fiscalité locale faute de pouvoir de négociation suffisant avec les promoteurs tandis que les grandes communes profitaient du rapport de force pour exiger systématiquement des participations financières des opérateurs privés. « *Le financement public consistait à faire supporter par l'ensemble des contribuables de la commune la charge de l'équipement de zones nouvelles : il en résultait une aggravation de la fiscalité et de l'endettement locaux, mais en contrepartie, l'effort demandé aux habitants des zones aménagées n'était pas excessif. Le financement privé consistait à mettre le coût des*

équipements à la charge des aménageurs et des constructeurs, c'est-à-dire en fin de compte des habitants des quartiers à urbaniser : l'usager se substituait au contribuable, avec des conséquences inverses au financement public » (Savy, 1982, p354).

b Un système de planification urbaine instauré par décret

La fin de la période de Reconstruction modifie la finalité de l'intervention de l'Etat. Ce dernier souhaite se doter d'un nouveau dispositif de planification pour mieux encourager le développement urbain. Morand-Deville (2003) juge que « *la doctrine de l'aménagement urbain visait dans les années 1950 et 1960 principalement à faciliter les opérations d'urbanisme* ». Pendant la période de pleins pouvoirs, ouverte au profit du gouvernement présidé par Charles de Gaulle, le décret du 31 décembre 1958 prescrit l'établissement, dans les communes importantes, d'un « *plan d'urbanisme directeur* »⁷. Savy (1982) estime que « *l'inspiration centralisatrice n'a pu être tempérée par les élus locaux en l'absence de débat parlementaire* » (p25). L'Etat garde les rênes de l'urbanisme et le recours au décret confirme l'inflexion prise en 1943. Les PUD restent réservés aux communes importantes qui, à l'époque, accueillent l'essentiel de la croissance urbaine. Savy (1982) pense que la mémoire de l'échec des projets d'aménagement de 1919 par manque de compétences internes à contribuer à la pérennisation de la concentration des pouvoirs par l'Etat. Les services de l'Etat prescrivent et élaborent les plans. La publication du plan est réalisée par arrêté du préfet. Derycke (1982) souligne que le conseil municipal est seulement consulté et s'il vient à s'opposer aux services de l'Etat, le ministre de l'Urbanisme et de l'Equipement peut se substituer au préfet pour imposer la publication du plan. L'approbation du plan n'intervient qu'après la procédure d'enquête publique qui préfigure néanmoins l'importance croissante que jouera la concertation.

Les PUD sont composés d'un règlement et de documents graphiques. Les PUD sont complétés par des « *plans d'urbanisme de détail* » qui précisaient, si besoin en était, les zonages à l'échelle du quartier. Le décret de 1958 initie une forme d'urbanisme opérationnel, les zones d'urbanisme prioritaire (ZUP), qui visent à concentrer l'effort de production d'équipements collectifs financés par les pouvoirs publics. En outre diverses redevances ont été progressivement instituées dans les années 1960 pour se substituer au régime des

⁷ (n° 58-1463 ; modifié par le décret 61-589 du 10 juin 1961 et le décret 62-460 du 13 avril 1962)

participations. La taxe locale d'équipement les a remplacés en 1967 pour généraliser le financement des équipements collectifs et pour le rendre forfaitaire.

3 Les difficultés des plans de 1958

a Des plans rigides confrontés à l'initiation du phénomène de périurbanisation

Le consensus sur l'urbanisme comme « affaire d'Etat », qui s'était s'établi pour assurer la Reconstruction, se détériore avec l'évolution du contexte économique et social. Les plans de 1958 (PUD) se voient rapidement reprocher leur caractère technocratique. Le monopole de la compétence de l'urbanisme exercé par l'Etat irrite tandis que le manque de vision stratégique est dénoncé. « *Les plans dits de " 1958 " laissent rapidement apparaître des inconvénients divers: ils donnent une image à terme de la ville ou du quartier finie, sans tenir compte des réelles possibilités de réalisation, ils deviennent trop rapidement obsolètes et donnent libre cours à toutes sortes de dérogations* » (Delfante, 1999).

La démocratisation de la voiture vient bouleverser la forme de la croissance urbaine. Dans les années 1960, on assiste en région parisienne, à une déconcentration de la population depuis Paris vers les couronnes périphériques. Ce mouvement de périurbanisation gagne, dans les années 1970, l'ensemble des grandes agglomérations françaises. La périurbanisation se double d'un processus de métropolisation. La hausse des revenus et la baisse du coût de l'automobile, conjugué au souhait d'accéder à la propriété poussent les ménages à déménager pour trouver des terrains libres et moins chers. Ils peuvent ainsi disposer de logements plus spacieux. Les banlieues s'étendent. Mais à mesure que le processus se poursuit et s'intensifie, l'espace urbain disponible se réduit et la demande foncière se reporte progressivement sur les communes rurales de la première couronne des grandes agglomérations. L'extension de l'urbanisation au delà des limites des villes-centres confronte des petites communes rurales aux enjeux du développement urbain. Ces communes sont mal armées pour accueillir le développement urbain puisqu'elles ne disposent pas de plan d'urbanisme.

Le décret du 13 avril 1962, qui vient compléter les PUD en instituant les plans sommaires d'urbanisme (PSU) pour les petites communes, espère remédier à cette situation. Les PSU sont destinés à « *organiser grâce à des prescriptions d'urbanisme, le développement de la construction autour des bourgs ruraux ou le long des sorties des villes [...] pour éviter que dans les zones de verdure et dans les espaces libres ruraux prolifèrent des constructions*

désordonnées et d'aspect regrettable »⁸. Renard (1980) juge que ces documents ne font pas l'objet d'un diagnostic approfondi et résultent au contraire d'une démarche rapide, rudimentaire et souvent autoritaire des services de l'Etat. Séval-Massot, Bono et Pin (1980) illustrent dans une monographie sur la commune de Dommartin, située à proximité de Lyon, comment les PSU s'avèrent finalement incapables de promouvoir un développement urbain cohérent au sein des communes rurales.

b Les difficultés de l'aménagement urbain

Si les ZUP permettent de réglementer les participations exigées des promoteurs privés et facilitent le financement des opérations d'urbanisme en concentrant les investissements publics, elles se confrontent rapidement à une intensification de la spéculation foncière qui limite singulièrement l'efficacité de l'aménagement urbain. La hausse du prix des terrains urbanisables apparaît comme une menace pour le développement économique et l'accroissement du niveau de vie des Français. Les autorités nationales redoutent le détournement de l'épargne de l'effort de production et les effets inflationnistes de la spéculation foncière. Savy (1982) explique que les autorités locales doivent supporter pour leur part des investissements publics de plus en plus coûteux lors des opérations d'aménagement urbain. Ces dernières considèrent que les bénéfices de la hausse du prix des terrains leur reviennent légitimement puisqu'ils sont dus pour l'essentiel à la présence des équipements qu'ils ont financés. Elles estiment payer deux fois les coûts de l'urbanisation : d'abord en finançant les équipements (qui définissent la qualité de terrain à bâtir) puis en supportant de nouveau le coût de la rente foncière pour procéder à leurs opérations d'aménagement public. En outre, Savy (1982) rapporte que l'extension des villes, perçu comme une conséquence de la spéculation foncière, renforce la ségrégation sociale (p272).

⁸ (Circulaire n°62.63 du 2 nov. 1962, relative au plan sommaire d'urbanisme)

II Périurbanisation et essor de la planification

A La loi d'orientation foncière de 1967

La loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967⁹ ambitionne, en renouvelant profondément le cadre de la planification, de mettre un terme aux insuffisances des plans de 1958 (obsolescence précoce, démarche autoritaire, absence de diagnostic, spéculation foncière, rétention foncière). Dans le contexte des trente glorieuses, la doctrine qui préside à la conception du nouveau Plan d'occupation des sols (POS) reste pourtant très proche de celle des PUD de 1958. Il s'agit de faciliter le développement urbain et les préoccupations environnementales sont initialement inexistantes.

1 Les innovations de l'urbanisme réglementaire

La LOF, fruit de longs débats parlementaires, reprend une partie de l'architecture des PUD institués par le décret de 1958 mais apporte également plusieurs grandes innovations.

a l'introduction d'une double échelle de planification

Delfante (1999) rapporte que s'inspirant de l'exemple britannique, la LOF introduit pour la première fois en France, une double échelle de planification. Elle porte création du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), obligatoire pour toutes les communes et agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants. Le SDAU définit les orientations à long terme et apporte une vision stratégique à l'urbanisme. Derycke (1982) précise qu'il est réalisé par les communes concernées.

b la procédure d'élaboration conjointe du POS

La LOF porte création du fameux plan d'occupation des sols (POS) dont la finalité est d'assurer une planification réglementaire à l'échelle communale. La LOF confère au POS un rôle prospectif selon Morand-Deville (2003) à travers la création du rapport de présentation

⁹ La LOF du 30 décembre 1967 est complétée par les décrets du 28 mai 1969 et du 28 octobre 1970

inclus dans le dossier du POS au côté du règlement, des documents graphiques et des annexes. Ce caractère prospectif du POS est souvent ignoré des juristes qui s'attachent plus à la dichotomie SDAU stratégique / POS réglementaire.

La procédure d'élaboration des POS comporte plusieurs évolutions par rapport aux plans de 1958. Les POS inaugurent la procédure d'« élaboration conjointe » entre la commune et l'Etat. L'établissement d'un POS reste prescrit par arrêté préfectoral et il est obligatoire pour les communes de plus de 10000 habitants. Le préfet constitue le groupe de travail, présidé par le maire, et composé d'élus municipaux et de fonctionnaires des services de l'Etat. La procédure d'élaboration du POS innove selon Jacquot (1997) par l'association obligatoire de personnes publiques, si elles en font la demande (région, département, chambres consulaires), par l'intermédiaire de réunions de travail par exemple ou d'une commission ad hoc. Le projet du POS est soumis au conseil municipal pour publication. En cas de rejet du conseil municipal, le préfet peut exiger la reprise du projet et toujours ordonner sa publication en l'état. L'enquête publique est ouverte suite à la publication. Le POS est soumis au conseil municipal à l'issue de l'enquête publique pour adoption. Le POS est approuvé par le préfet. En cas de rejet du conseil municipal, le POS peut être approuvé par arrêté ministériel ou par décret en Conseil d'Etat.

c Reprise en main ou prélude à la décentralisation ?

Deux lectures divergentes de la LOF peuvent être proposées. Certains, comme Renard (1980), y voient la volonté réaffirmée de l'Etat, par sa rigueur, de remédier aux hésitations et aux dérogations des PUD : *« La législation de l'urbanisme présente, au moins depuis une trentaine d'années, un mouvement de balancier entre la rigueur et le laxisme, entre la rigidité des contraintes et les interdictions et les interdictions et la souplesse dans l'octroi des autorisations. S'il fallait situer la période d'élaboration de la loi d'orientation foncière de 1967 dans ce mouvement de balancier, ce serait incontestablement du côté de la rigueur dans la volonté planificatrice, incarné par un homme, Edgard Pisani, ministre de l'Equipement en avril 1967 »* (p199). D'autres, comme Savy (1982), pensent qu'en changeant de style, la politique foncière s'est faite plus libérale en ouvrant la porte à la concertation par l'élaboration conjointe des POS et de l'urbanisme opérationnel des zones d'aménagement concerté (ZAC) : *« Sur le fond, le dirigisme des premières années de la Ve République s'atténue au profit des mécanismes de marché [...] »* (p26).

2 Le contenu du POS

Le POS est composé de quatre éléments : un rapport de présentation, un ou plusieurs documents graphiques, un règlement, des annexes. L'ouvrage collectif rédigé sous la direction d'Yves Jegouzo (Dalloz 1997), et en particulier les chapitres rédigés par H. Jacquot¹⁰, nous servent de référence pour exposer le cadre juridique du POS.

Le rapport de présentation, constitue « l'exposé des motifs » du POS. Il a pour objet d'explicitier et de justifier les options d'aménagement retenues par le plan. Ce rapport de présentation analyse la situation de l'existant et les perspectives d'évolution. Le rapport de présentation justifie la compatibilité des orientations du POS avec les normes supracommunales (servitude d'utilité publique, projet d'intérêt général...). Le rapport de présentation doit faire état des implications du POS sur la construction, le marché foncier et le budget communal. Jacquot (1997) signale que le rapport de présentation est sans valeur juridique propre, en particulier il ne permet pas d'édicter de servitudes relatives à l'utilisation du sol ni aider à l'interprétation des documents graphiques.

Les zonages d'un POS se divisent principalement en deux grandes catégories : Les zones urbaines U sont celles « *dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent d'admettre immédiatement des constructions* »¹¹. Les zones naturelles sont celles « *équipées ou non* » dans lesquelles le POS peut interdire les constructions. Ces zones se répartissent entre les zones d'urbanisation future (NA), les zones naturelles ordinaires (NB), les zones de richesses naturelles (NC) et les zones de sites, de risque et de nuisances (ND). Les documents graphiques ont pour objet de délimiter le champ d'application territorial des diverses règles concernant l'occupation du sol. Ils ne peuvent eux même créer de telles règles. Jacquot (1997) précise que la représentation est rendue uniforme par la LOF et que le document graphique doit obligatoirement faire apparaître la distinction entre zone urbaine et zone naturelle

Jacquot (1997) souligne que le règlement constitue la pièce essentielle du POS. Il « *fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le*

10 Nous avons souvent repris telle quelle la formulation pour limiter les approximations déjà nombreuses que nous commettons, puissent les auteurs nous pardonner.

¹¹ (C. urb., art. R. 123-18)

plan »¹². Il comporte obligatoirement trois titres : les dispositions générales, les dispositions applicables aux zones urbaines et les dispositions applicables aux zones naturelles. La structure du règlement de chaque zone est unifiée (trois sections et quinze articles) qui réglementent la nature, les conditions et les possibilités maximales d'occupation du sol dans la zone à laquelle il s'applique.

Jacquot (1997) liste les opérations déclarées d'utilité publique à l'occasion de l'approbation du POS, les annexes sanitaires (réseaux eau et assainissement, système élimination des déchets), les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et bois et forêts soumis au régime forestier.

3 Les innovations en matière d'aménagement urbain

a L'essor de l'urbanisme opérationnel

La LOF innove en matière d'urbanisme opérationnel en créant les zones d'aménagement concerté (ZAC) qui succèdent aux zones d'urbanisation prioritaire (ZUP). Savy (1982) estime (P25) que les ZUP, très dirigistes, n'ont guère suscité l'enthousiasme des opérateurs privés et comme l'Etat s'est gardé de contraindre les opérateurs privés à participer, elles ont eu un succès limité. Savy (1982) explique que les ZAC sont des procédures négociées d'aménagement d'ensemble, imaginées pour faciliter les opérations d'urbanisme, là où l'idée d'un POS pourrait être écartée. Les ZAC peuvent ainsi s'inscrire ou non dans un POS. Ces outils seront plébiscités par les communes pour leur flexibilité. « *Comme la réalisation des ZAC peut être confiée à des aménageurs privés, la réforme aboutit à un désengagement sensible des collectivités publiques : entre 1969 et 1973, 60% des ZAC seront équipées et aménagées par des aménageurs privés* » (Savy, 1982, p26). En cela, elles ont répondu aux inquiétudes des communes exprimées durant les années 1950 sur la croissance du coût de l'aménagement urbain qu'elles supportaient.

La LOF s'est montrée innovante sur le financement de l'urbanisation en instaurant la taxe locale d'équipement (TLE). Morand-Deville (2003) rapporte que la TLE, en fiscalisant les contributions financières de l'aménagement, devait remédier au caractère arbitraire de la

¹² C. Urb., art. R123-21.

négociation libre du financement de l'urbanisation dans les plans de 1958. La LOF prévoyait également une taxe d'urbanisation sur les terrains rendus urbanisables mais non construits afin de lutter contre la rétention foncière mais cette taxe n'a jamais été appliquée.

b L'extension du droit de préemption

L'ordonnance du 31 décembre 1958 avait institué un premier droit de préemption dans les ZUP. Le droit de préemption fut étendu au profit du département par la loi du 23 décembre 1960 au sein de périmètres sensibles. La loi du 8 août 1962 accorda un droit de préemption sur les terres agricoles aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement de l'espace rural. Les zones d'aménagement différées ZAD avaient été créées par la loi du 26 juillet 1962. Elles conféraient initialement un droit de préemption à l'Etat. L'objectif initial était de modérer la hausse du prix des terrains dans le voisinage des ZUP due à l'effet d'aubaine des équipements publics.

Les réserves foncières ont été autorisées par la LOF de 1967 selon quatre modalités : achat amiable, expropriation, droit de préemption et mise en demeure des propriétaires dans le cas des zones d'aménagement différé (ZAD). Cette politique est restée modeste en partie faute de moyens financiers des collectivités locales, estime Savy (1982). Charles (1997) précise que le code de l'urbanisme prévoyait que les réserves soient inaliénables, sauf entre personnes publiques ou pour les besoins d'une opération d'urbanisme publique (p160). Cette politique visait à faciliter les opérations d'aménagement public en diluant la charge foncière.

La loi du 31 décembre 1975 a élargi le droit de préemption à l'ensemble des zones urbaines des POS des communes de plus de 10000 habitants (zones d'intervention foncière : ZIF). De cette manière, le rôle des réserves foncières s'est élargi à la lutte contre la spéculation foncière sans être nécessairement lié à l'existence d'une zone déjà urbanisée.

Charles (1997) expose que depuis la loi d'orientation sur la ville de 1991, le droit de préemption peut être confié par l'Etat à une collectivité locale¹³. Les ZAD à la différence des ZIF ont une durée limitée dans le temps et dans l'espace. Les propriétaires disposent de garanties telles que la mise en demeure d'acquérir et d'un droit de rétrocession si le droit acquis par moyen de préemption n'a pas été utilisé aux fins prévues par la loi.

¹³ (art. L212-2)

B Les limites portées au débit des POS de 1967

La mise en place des POS fut très progressive, des dispositions transitoires permettaient de poursuivre les PUD en cours d'instruction. Savy (1982) pense que « *paradoxalement la loi mettant fin aux plans d'urbanisme a donné un coup de fouet à leur préparation* » (p112). Le 1^{er} juillet 1971, 2141 PUD et 2347 PSU avaient été approuvés, intéressants respectivement 28 580 000 et 2 661 000 habitants. Les premiers POS ont été adoptés seulement vers 1972, ce qui permet à Piron, Fresnais et Vayssière (2003) d'affirmer que les PUD ont bien été les plans des trente glorieuses, tandis que les POS s'inscrivent plus dans la période de crise économique de la fin des années 1970 et de montée en puissance de la périurbanisation.

1 Des POS encore trop technocratiques

Si la LOF de 1967 marque un profond renouvellement de la planification urbaine avec l'élaboration conjointe, l'urbanisme reste une affaire d'Etat dont la finalité est le développement économique national. Il en résulte une première vague de POS pas toujours en phase avec les capacités financières des communes et des plans peu préoccupés de considérations environnementales.

Les services de l'Etat ont privilégié l'élaboration de nouveaux POS dans les communes de la première couronne périurbaine. Les communes rurales de ces couronnes accueillent le desserrement de la population comme un bain de jouvence, selon l'expression de Guengant (1992), après avoir connu un fort exode rural¹⁴. La première vague de planification urbaine autorisait une urbanisation souvent trop peu dense et trop étendue, si bien que rapidement l'intensité du phénomène de périurbanisation, a submergé certaines communes rurales pourtant dotées d'un POS. Ces dernières se révélèrent incapables de pourvoir aux équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement brutal de population. Fontvieille (1979) expose sur une monographie comment les services de l'Etat réagirent en élaborant des documents locaux d'urbanisme plus rigides et plus restrictifs après les POS très lâches de la première moitié des années 1970. Ce resserrement de l'offre de terrains urbanisables mieux dimensionnés aux capacités d'accueil des communes de la première couronne périurbaine, conjugué à une demande résidentielle périurbaine toujours croissante eut pour effet

¹⁴ L'exode rural a touché également les communes rurales à proximité immédiate des grandes villes comme j'ai pu le constater sur la couronne dijonnaise.

mécanisme de reporter la demande résidentielle dans les communes plus périphériques. Cependant ces communes n'étaient souvent pas encore dotées de POS. C'est de cette manière que l'on peut expliquer l'urbanisation simultanée d'un grand nombre de communes rurales. Cette périurbanisation précoce a structuré l'urbanisation des espaces périurbains en forme de peau de léopard ou autrement dit, selon une configuration stellaire d'une myriade de petits villages urbanisés par des lotissements accolés au bourg.

2 Une inadéquation avec le marché foncier

Le caractère prospectif conféré au POS semble n'avoir pas répondu à toutes les espérances du législateur. Renard (1980) estime que les POS présentaient toujours les mêmes défauts que les plans de 1958 : ils avaient du mal à répondre en temps réel aux besoins des différents usages en fonction des circonstances locales. Les petites communes rurales restaient souvent incapables de répondre aux besoins induits par l'urbanisation. Fontvieille (1979) juge que le flou sur le financement des équipements publics et la pression des propriétaires désireux de bénéficier de plus values foncières, avaient abouti à la délimitation de zones d'urbanisation future NA extrêmement vastes allant au delà des besoins des communes (p109). Le cas d'un petit village au nord de Montpellier étudié par Fontvieille (1979), illustre cette situation « *Prades pouvait accueillir potentiellement, selon le POS de 1975, 8000 habitants* » Inversement dans d'autres situations, les POS initialement rigoureux étaient devenus trop rapidement obsolètes dans le contexte d'un marché foncier très actif. Derycke (1982) souligne qu'un POS approuvé par le préfet était opposable sans limitation de durée alors que la décision de sa révision restait à la discrétion du préfet. La longueur et la complexité des procédures avaient instauré un état de fait qui conduit Derycke (1982) à juger que dès qu'un POS était approuvé, il aurait fallu entreprendre sa révision (p321). V. Renard estime qu'en 1979, les zones NA étaient trop importantes dans de nombreuses communes pour que l'on puisse envisager leur remplissage dans les dix ans, échéance habituelle retenue par les POS. Dans le même temps les POS peinaient à affirmer leur caractère réglementaire et donnaient lieu à toutes sortes de contournements. Renard (1980) rapporte les propos d'un promoteur en 1972 : « *Un beau terrain, bien desservi, même si l'on nous dit qu'il est inconstructible, nous le prenons. L'expérience passée montre que les décisions des urbanistes ne sont pas immuables et puis il y a les dérogations, les ZAC... Si l'on y croit vraiment, on peut toujours se débrouiller* » (p20). Chapuisat (1983), essayant de prendre du recul, tirait comme

conclusion que la planification urbaine en France était réalisée selon « *une conception régulatrice mais peu volontariste de la politique d'urbanisme* ». C'était selon lui une démarche négative, insuffisante pour contrôler l'utilisation du sol ; il manquait à la planification locale une démarche positive de projet.

Malgré le caractère encore assez autoritaire des procédures, aucune disposition du code de l'urbanisme n'a jamais obligé les communes périurbaines à se doter d'un POS, si bien que nombre de celles-ci ont rechigné à élaborer un POS dans les années 1970, effrayées par la lourdeur de procédures conjointes de révision du POS. Chapuisat (1983) rappelle que « *Les effets du POS sont dictés par sa nature mais sont aussi tributaires de la procédure de son élaboration* » (p23). La dissymétrie dans la capacité d'expertise des services de l'Etat et les petites communes rurales est venue renforcer le sentiment d'ingérence produit par la procédure d'élaboration conjointe. Renard (1980, p18) concluait « *En matière d'aménagement foncier, la répartition des pouvoirs entre l'administration et les élus locaux est cruciale* ». Au final, Renard (1980, p12) constate que les POS ont eu une naissance difficile : « *en 1980, 13 ans après la loi du 31 décembre 1967, moins de 40% des POS prescrits étaient publiés et guère plus de 20% approuvés* ».

3 La loi Chalandon

La LOF de 1967, focalisée le développement urbain, était peu préoccupée par les considérations environnementales. Le Cornec (1997) accuse rétrospectivement les POS d'avoir encouragé le mitage de l'espace. En 1971, la loi Chalandon¹⁵ a étendu la possibilité d'urbaniser les zones naturelles ordinaires, dites NB. Ces zones NB ont reçu en 1977 une définition précise qui entérine la loi Chalandon : ce sont celles « *desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées* »¹⁶. Les zones NB étaient de fait des zones naturelles où la construction ne devait pas être encouragée mais où elle pouvait, grâce à la loi Chalandon, y être admise sous certaines conditions (surface minimum, accès à la voirie et aux réseaux d'eau). Du point de vue des communes rurales, ces zones présentent l'avantage de permettre une urbanisation à

¹⁵ Loi n°71 581 du 16 juil 1971

¹⁶ Décret en conseil d'Etat n°77-736 du 7 juillet 1977 l'article R.123-18-I-2°-b du Code de l'urbanisme relatif à l'élaboration, modification, révision et mise à jour des plans d'occupation du sol

moindres frais, au moins initialement, puisque les municipalités ne sont pas contraintes de financer le raccordement des nouvelles habitations aux réseaux (eau, assainissement, voirie). Cependant très rapidement, les services rendus nécessaires par l'urbanisation (école primaire, équipements sportifs, ramassage des ordures...), l'entretien et la mise aux normes des voiries et des réseaux (lutte contre l'incendie, loi sur l'eau...) étranglent les budgets communaux. Les communes n'ont pas toujours su anticiper correctement cette montée en puissance des charges. Le Cornec (1997) expose que « [les zones NB] *présentent en effet la propriété de générer ou d'entretenir le mitage de l'espace. Elles génèrent également une quantité très importante d'équipements dérivés ou de services qu'il convient de maintenir, de rénover ou d'étendre à mesure que ces zones NB se densifient : routes, électrification, téléphone, assainissement, sans compter les nombreux services publics qu'il convient d'assurer (ordures ménagères, ramassage scolaire, déneigement,...). Elles donnent en définitive l'impression que tous les terrains qu'elle concerne sont constructibles malgré la déficience des équipements. Ce sont autant de nuisances pour l'environnement dans des espaces qui auraient toujours dû être strictement contrôlés* ». Suite à la première vague de POS souvent trop lâches, puis à celle de POS trop restrictifs, a succédé ou s'est développé en parallèle des POS permettant une urbanisation diffuse sur presque tout le territoire communal. Cette loi Chalendon reste certainement une des plus controversées de l'histoire de l'urbanisme en France.

Les zonages NB ont été particulièrement étendus dans le sud de la France (Aix-en-Provence) tandis que leur superficie semble être restée plus modeste dans le Nord de la France (aires urbaines de Dijon et Rennes). Le zonage des POS est établi sur la base de l'usage des sols bien que celle-ci ne préjuge pas de leur affectation dans le POS. Cette ambiguïté peut aider à comprendre le recours différencié selon les régions au zonage NB. Le POS procède au zonage de l'espace en se référant fortement à leur vocation mais un terrain ne peut prétendre devoir être inclus dans une zone urbanisée sous prétexte qu'il comporte une construction. Inversement un terrain à la destination agricole manifeste aura de fortes chances d'être zoné NC. Le sud et le sud-est de la France se caractérisent par l'importance des milieux naturels non forestiers qui représentent une part prépondérante de l'occupation du sol selon Lacaze and Nirascou (2000). Ces derniers ont été copieusement zonés NB peut être parce qu'ils ont été jugés opportunément sans vocation par les responsables de l'élaboration des POS concernés. A l'inverse, les villes du nord de la France sont situées dans les bassins et les plaines cultivées. Les terres labourables ou les prairies ne pouvaient se voir facilement zoner

comme des espaces sans vocation NB puisqu'ils étaient manifestement agricoles¹⁷. Le point important que nous soulignons est que l'urbanisation diffuse apparaît, dans cette perspective géographique, relativement indépendante des considérations historiques relatives à l'habitat groupé ou dispersé. Les campagnes bretonnes à l'habitat traditionnel dispersé sont peu mitées par une urbanisation diffuse. Inversement, l'habitat provençal, traditionnellement groupé, baigne désormais dans un tissu urbain lâche et diffus fruit de l'étalement urbain des dernières années permis par les zones NB.

C La décentralisation de la compétence d'urbanisme

1 Des amendements successifs

a De l'huile dans les rouages

La loi Galley du 31 décembre 1975 instaure une redevance pour dépassement du coefficient d'occupation du sol (COS). Certains comme Derycke (1982), l'interprètent comme une mesure visant à dédensifier les espaces urbains construits. En pratique les communes ont été accusées de fixer arbitrairement des COS trop faibles pour obtenir des promoteurs une contribution financière supplémentaire. Cette disposition a néanmoins introduit une certaine flexibilité dans les POS, jusque là très réduite.

Derycke (1982) mentionne p313 une directive ministérielle du 14 mai 1976 élargît le public concerné par l'enquête publique, en exigeant la tenue de réunions d'information avec les associations concernées ou de conférences de presse. Le maire est tenu de recevoir les avis des associations locales agréées de protection de l'environnement et de défense du cadre de vie. « *Il semble qu'on ait voulu à la fois faciliter son application effective [droit de l'urbanisme] (prohibition de certaines dérogations, règles de localisation plus strictes) et améliorer la connaissance qu'en ont les citoyens en faisant du POS un document de synthèse du droit des sols tenu à jour en permanence* » (Savy, 1982, p28).

La loi du 31 décembre 1976 substitua à la procédure unique de révision deux procédures distinctes : la *révision* et la *modification*. Cet amendement à la LOF visait à donner plus de

¹⁷ La destination agricole d'un sol n'implique pas une vocation agricole perpétuelle. Le zonage pourra être NC si la commune souhaite écarter les développements urbains ou NA si elle projette une urbanisation prochaine.

flexibilité aux POS, à faciliter leur adaptation aux circonstances locales et à remédier aux carences et excès fonciers produits par la lourdeur des procédures de révision. Un paragraphe de l'exposé des motifs du projet de loi, « *simplification et unification des procédures d'urbanisme* »¹⁸, sélectionné par Renard (1980), soutient que les difficultés des POS étaient plus profondes : « *La superposition historique des règles particulières, le gonflement permanent des règles conçues le plus souvent dans un esprit très centralisateur ont fini par aboutir à une exceptionnelle complexité juridique ainsi qu'à une rigidité qui brident à l'excès l'initiative et la responsabilité des élus locaux* ».

Cette série de mesures confirme pour Savy (1982) l'inflexion libérale de la planification initiée par la LOF de 1967 « *la renonciation aux opérations contrôlées par les collectivités publiques dans les quartiers existants, l'assouplissement des règles relatives aux lotissements, la possibilité d'adapter plus facilement le contenu du POS vont dans le même sens* » (p27).

b La prise en compte de l'environnement

Le Cornec (1997) explique que la première référence à la vocation écologique des zones d'un POS a été introduite par la loi du 31 décembre 1976, suite aux lois du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et à celle du 19 juillet 1976 sur les installations classées, en permettant « *la délimitation des quartiers, rues, monuments et sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou "écologique"* »¹⁹. Le POS, initialement exclusivement quantitatif dans ses restrictions, est ainsi devenu plus qualitatif, accompagnant l'évolution de la sensibilité générale²⁰.

c La clarification des règles minimales et l'émergence des cartes communales

Le décret du 12 octobre 1977 remanie le décret du 29 août 1955 et fixe le règlement national d'urbanisme (RNU) qui rassemble les règles de fond applicables sur tout le territoire national. Le RNU prescrit les règles minimales à observer en l'absence de POS mais certaines règles

¹⁸ n°444 - juin 1979, Sénat annexe au procès verbal

¹⁹ (ancien art.L.123-1-5° devenu l'article L.123-1-7°)

²⁰ Rappelons que les secteurs sauvegardés ont été créés par la loi du 4 Août 1964 (loi Malraux) et que le premier ministre de l'environnement, Robert Poujade, a été nommé en 1971.

sont de portée générale même en présence d'un POS. D'après Savy (1982, p98), ces règles intéressent :

- la localisation et la desserte des constructions (salubrité et santé publique, la voirie et le stationnement, les terrains exposés à un risque, les nuisances graves, les sites et vestiges archéologiques, les espaces verts, la distance minimale par rapport à certaines nuisances (autoroutes), la protection des finances publiques, les participations aux équipements, la protection de l'environnement)
- L'implantation et le volume des constructions
- Les aspects des constructions.

Savy (1982) juge que la plupart des règles du RNU sont permissives et donnent à l'administration la faculté de refuser une construction ou de la soumettre à des prescriptions spéciales. Les décisions d'octroi de permis de construire revêtent au sein du RNU, un caractère discrétionnaire, le juge exerçant un contrôle minimal sur la base du critère d'erreur manifeste d'appréciation. Savy (1982) estime dans le même temps que malgré le caractère permissif du RNU, les directions départementales de l'équipement (DDE) peuvent favoriser l'octroi des permis de construire et obliger les maires à des arbitrages difficiles (p123). Sous cet éclairage, on comprend mieux pourquoi certaines petites communes souhaitent disposer à l'avance d'un document public reflétant le consensus local. La carte communale constitue une alternative à la lourdeur des procédures des POS. Ces documents locaux d'urbanisme ont été encouragés, sans que leur contenu soit formalisé, par deux circulaires du ministre M. d'Ornano du 17 mars 1977 et du 12 octobre 1978. Cette dernière sélectionnée par Boutet (2004) énonce qu' « *inversement, partout où la mise en œuvre de cette procédure (POS) ne serait pas nécessaire, je vous rappelle l'intérêt de dresser en concertation, avec les collectivités locales intéressées, des cartes communales définissant des règles du jeu simples pour l'examen des permis de construire en application du RNU par une circulaire* » (p89). Les cartes communales ont été supprimées par les lois de décentralisation au profit de la création des MARNU (Modalités d'Application du RNU) destinées à se transformer en POS. Cependant les cartes communales ont été de nouveau officialisées par la loi en 1986.

2 L'introuvable impôt foncier ?

Depuis les plans de 1958 à l'avènement de la décentralisation, les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de concevoir des politiques pour lutter contre la spéculation foncière et la rétention foncière accusée de venir perturber l'intervention publique en urbanisme. L'interdiction faite aux municipalités, par la LOF, de constituer des réserves foncières au sein des ZAD pour alimenter le marché résidentiel, empêchait de fait les communes d'utiliser les ZAD pour réguler le marché foncier. Les pouvoirs publics ont envisagé, pendant un temps, d'utiliser la planification urbaine pour accroître les surfaces affectées à l'urbanisation et par ce biais l'offre de terrains à bâtir. Savy (1982) explique « *puisque la hausse des valeurs foncières résultait de l'insuffisance de l'offre de terrains à bâtir face à une demande croissante, il était tentant pour les libéraux d'essayer d'augmenter l'offre* » (p285). Mais ces dispositions loin de limiter la rétention foncière ne faisaient souvent que l'alimenter. En plus, elles favorisaient, selon Savy (1982), le développement en tâche d'huile de banlieues au détriment d'une organisation cohérente. Enfin, elles rendaient vaines toute tentative de maîtrise de la croissance urbaine pour sécuriser l'équilibre des finances publiques des communes.

La conception d'une fiscalité foncière, capable de lutter contre la rétention foncière sans participer au renchérissement du foncier, a été l'objet de plusieurs tentatives successives. La loi de finance de 1962 prévoyait une fiscalité des mutations basée sur un taux de prélèvement uniforme de 25% sur les plus values de terrains à bâtir acquis depuis moins de 7 ans. Savy (1982) explique que cette disposition fut pourtant supprimée dès le 1er janvier 1964 car elle accroissait la rétention foncière. En outre, la capitalisation de cette taxe faisait porter le coût de cette mesure sur les acheteurs des terrains.

Les pouvoirs publics ont alors mis en place un régime alternatif d'incorporation des plus values foncières au revenu imposable. Il s'agissait de favoriser la mise à disposition des terrains à la construction, tout en dissuadant la spéculation. Dans ce dernier système, l'imposition était d'une part d'autant moins lourde que le propriétaire détenait depuis plus longtemps un terrain. D'autre part, le dispositif prévoyait une montée en puissance du taux d'imposition à des dates fixées, devant inciter les propriétaires à céder leur terrain plus rapidement. Les autorités publiques espéraient détendre le marché foncier et récupérer une partie de la rente foncière. L'effet produit fut inverse. Les propriétaires anticipèrent une modification de la réglementation et retardèrent leurs transactions ce qui, en accroissant

d'autant plus la rétention foncière, conduisit effectivement à une révision de la réglementation. Parallèlement, le prix du foncier capitalisa le coût de la taxation. Ce dispositif fut abandonné en 1976 et la fiscalité foncière retrouva le régime fiscal général.

Au sein du POS, une taxe d'urbanisation (fiscalité de l'aménagement) instituée par la LOF de 1967, devait s'appliquer aux terrains déclarés urbanisables non bâtis. Il s'agissait d'imposer annuellement la propriété foncière sur sa valeur vénale pour décourager la rétention foncière à la manière de la '*property tax*'. Mais cette taxe ne fut jamais appliquée et fut abrogée en 1975. Des difficultés techniques (cadastre non rénové, évaluations réalisées par les propriétaires, surcroît de travail pour l'administration) et un refus politique de taxer trop fortement les petits et moyens propriétaires expliquent cet échec selon Savy (1982). La taxe locale d'équipement (TLE) a été créée à titre transitoire en attendant l'application de la taxe d'urbanisation d'après Comby (1997).

Une autre taxe locale d'urbanisation fut proposée en 1973 en fonction de l'utilisation des terrains. Elle devait toucher les promoteurs mais elle ne fut, elle non plus, jamais votée. L'échec du contrôle du marché par la fiscalité (prélèvement sur les plus values, incorporation au revenu imposable des plus values, impôt foncier) a favorisé l'essor d'autres dispositifs destinés à prévenir la spéculation (le droit de préemption et la planification). « *Ces expériences ont été le plus souvent décevantes car il est difficile d'échapper à la logique du marché si l'on n'en remet pas en cause ses principes* » (Savy, 1982, p277).

Les pistes envisagées entre 1960 et 1981 par les différents partis politiques se sont également portées sur la municipalisation des sols, avec l'indemnisation des propriétaires sur la base de la valeur d'usage. Il s'agissait de créer un office foncier urbain qui aurait le monopole de l'acquisition foncière²¹. Savy (1982) signale que ces analyses étaient partagées aussi bien par les responsables politiques libéraux, que conservateurs ou socialistes (lorsqu'ils étaient dans l'opposition) et *a fortiori* communistes. Pourtant l'appropriation publique ou collective du sol a été très limitée et les politiques ont fait le choix d'une intervention publique sur un marché foncier maintenu privé.

²¹ Rapport d'Alfred Sauvy au Conseil Economique et Social de 1961 cité par Savy, R., 1982. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Maurice Duverger

Dans cette perspective, le plafond légal de densité institué par la loi du 31 décembre 1975, qui dissocie partiellement le droit de construire du droit de propriété, peut être interprété comme une atteinte au droit de propriété. Savy (1982) estime que « *le droit de propriété du sol n'implique plus désormais le droit de construire que dans la limite du PLD.* » p296. Il s'avère, selon nous, que les plafonds légaux de densité ont été conçus dans l'idée d'élargir la sphère du marché pour accroître l'efficacité de la planification.

Malgré les premières hésitations, le droit de préemption a été finalement l'instrument le plus usité pour dissuader la spéculation foncière à travers les zones d'intervention foncière (ZIF de 1975) et le droit de préemption urbain des zones d'aménagement différé (ZAD de 1962). Antérieurement, l'Etat avait mis en place un droit de préemption dans les ZUP afin d'acquérir les terrains sans avoir recours à l'expropriation. Son application sera continuellement étendue jusqu'à nos jours. Son avantage est de ne pas porter atteinte à la propriété dans ses fondements Savy (1982). En outre, il ne vise pas comme les réserves foncières, la constitution d'un capital foncier collectif.

3 La réforme de 1983

En 1982-1983 à la suite de la loi Defferre du 2 mars 1982, un train de lois initie la décentralisation en France. Morand-Deville (2003) considère que la loi du 7 janvier 1983 offre aux communes « *un ensemble de dispositions souvent perfectionnées pour aménager mais également préserver leur espace par l'établissement décentralisé d'une réglementation locale des sols* ». Suite aux difficultés passées des POS, la loi de 1983 souhaite, selon Piron, Fresnais et Vayssière (2003), redonner le pouvoir urbain aux élus locaux dans le cadre d'orientations générales fixes. Cette réforme confie la compétence d'urbanisme aux communes qui souhaitent établir un POS. Le POS est désormais élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du seul conseil municipal. Le POS est approuvé par le conseil municipal de plein droit. L'élaboration des POS n'est plus conjointe mais les services de l'Etat restent néanmoins obligatoirement associés à la procédure et conservent un rôle de prescription des POS. L'arrêté des permis de construire des communes dotées d'un POS est transféré des directions départementales de l'Équipement aux maires. Néanmoins, les maires peuvent faire instruire ces permis par les DDE et même déléguer leur pouvoir au préfet (DDE). Les modifications sont complètement décentralisées, elles ne requièrent pas l'association des services de l'Etat. Jacquot (1997) rappelle que l'Etat se réserve le droit de se substituer, dans

certains cas, aux communes défaillantes pour modifier ou réviser un POS afin d'assurer la sauvegarde d'intérêts supra communaux.

La loi étend la consultation des associations et celle des populations à l'élaboration du POS. L'Etat reste obligatoirement associé à toute la procédure d'élaboration. La loi de 1983 réintroduit également l'enquête publique à la procédure d'élaboration du POS. La procédure d'élaboration du POS prévoit que des membres des associations locales agréées ou des associations de protection de l'environnement soient entendues au cours de l'élaboration du projet. Jacquot (1997) souligne que le maire peut, à son initiative, recueillir au cours de l'élaboration du projet de POS, l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement. Il peut également décider d'entendre toute personne qualifiée, notamment des professionnels de l'immobilier et de la construction²².

Afin d'élaborer leur POS, les communes peuvent dorénavant faire appel à leurs propres services (agences d'urbanisme, services d'urbanisme municipaux) ou faire appel à un bureau d'étude ou continuer à faire instruire gratuitement leur projet de POS par les services de l'Etat (la DDE). Renard (1980) explique cependant que les petites communes n'ont eu souvent d'autres alternatives que de continuer à faire appel aux services de l'Etat, faute de moyens financiers suffisants pour s'adjoindre les services d'un bureau d'étude pour réaliser leur POS.

La loi de 1983 réforme également les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU). Morand-Deville (2003) explique que les schémas directeurs (SD), qui succèdent aux SDAU, ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national y compris les zones rurales. Les SD sont élaborés sur l'initiative des communes ou de leurs groupements, en association avec l'Etat. La loi d'orientation pour la ville de 1991, citée par Morand-Deville (2003), précise le rôle des SD qui ont pour obligation de définir « *la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat, ainsi que des moyens de transport* » alors que les SD précédents et a fortiori les SDAU se contentaient de déterminer « *les zones préférentielles d'extension et de rénovation* ».

Comby (1995) rapporte que la loi aménagement du 18 juillet 1985 unifie les procédures ZAD et ZIF au profit de la commune dans la poursuite de la logique de décentralisation. C'est par

²² C. urb., art. R. 123-8, 2^e alinéa

ce biais qu'est créé le droit de préemption urbain (DPU) que les communes peuvent appliquer dans l'ensemble des zones urbanisées existantes (U) et à aménager (NA) au sein du POS.

Morand-Deville (2003) juge que durant les années 1970, la montée en puissance du droit de l'environnement n'a pas manqué d'influencer la doctrine en matière d'aménagement. La réforme décentralisatrice de 1983 introduit un principe d'équilibre²³ dans les règles locales d'urbanisme entre l'aménagement et la préservation des espaces agricoles et naturels. La prise en compte de l'environnement est étendue par la loi du 7 janvier 1983 qui introduit la protection du paysage comme un nouvel objectif à atteindre par les documents locaux de planification des sols²⁴. La loi du 8 janvier 1993 relative au paysage complète, selon Le Cornec (1997), l'article L.123-1 du code de l'urbanisme: les P.O.S. et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte la préservation de la qualité des paysages²⁵.

Le principe de la constructibilité limitée fut instauré afin d'inciter les communes rurales soumises à la pression urbaine à se doter d'un POS. Cette disposition établissait qu'en l'absence de POS, les communes ne pourraient procéder à un développement urbain qu'en contiguïté des zones déjà urbanisées. Cette disposition devait limiter l'urbanisation diffuse dans les communes périurbaines. « *En conditionnant la constructibilité à l'existence d'un POS approuvé, le législateur condamnait les communes rurales à se doter d'un document d'urbanisme, coûteux, inadapté, et au final détournant les possibles mises en place de stratégies de développement territorial* » (Boutet, 2004, p63). Le législateur pensait que la décentralisation de la compétence d'urbanisme et le principe de constructibilité limité permettraient de couvrir les couronnes périurbaines de POS. Bien que le nombre de POS se soit accru considérablement, ces derniers ont mal pris en compte les circonstances locales, selon Boutet (2004) : « *En sanctionnant l'absence de POS par la constructibilité limitée, la*

²³ L'article L110 CU dispose « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.* » Article L110 issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 art. 35 Journal Officiel du 9 janvier 1983.

²⁴ C. urb. art.L.121-10

²⁵ C. urb art.L.123-1 al.2

loi du 7 janvier 1983 a précipité les communes vers les DDE pour obtenir leur précieux document de planification, ce qui a contribué à un engorgement des services de l'Etat, et au final, à une production, standardisée, « en duplicata », des POS ruraux ». Le Cornec (1997) rapporte que le législateur a supprimé, dès 1986, le principe de constructibilité limitée au nom d'une plus grande autonomie communale. La solution d'un POS simplifié, proposé par le législateur à partir de 1983, a rencontré un faible succès, selon Boutet (2004), car la simplification concernait exclusivement le contenu du document et non la procédure d'établissement.

Au 1er octobre 1983, 6 231 communes étaient couvertes par un POS approuvé (soient 30 millions d'habitants) et 8 184 par un POS opposable. Durant toute la décennie des années 1980, environ un millier de nouvelles communes se sont, chaque année, dotées d'un POS approuvé. D'après un rapport du Sénat (2002), au début des années 1990, la progression des approbations de POS s'est infléchie considérablement, avec 775 communes concernées en 12 mois au 01/07/1990, et moins de 200 communes au 01/07/1999 avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

III La planification au service de la maîtrise de l'étalement urbain

A Les insuffisances des instruments d'urbanisme

Malgré déjà trois réformes (1958, 1967, 1983), la pratique de la planification urbaine continue, durant les années 1990, à faire l'objet de vives critiques, souvent antinomiques, de part des élus locaux, des fonctionnaires de l'Etat, des juristes ou des associations. Outre la lourdeur des procédures et leurs inadaptations aux petites communes, c'est principalement l'incapacité des POS à répondre aux enjeux de la périurbanisation qui semble avoir poussé le législateur à se lancer dans une nouvelle réforme de fond.

1 Les insuffisances des POS et des SD

a Le POS inadapté aux communes rurales ?

Le dispositif de la LOF manque singulièrement d'outils de financement adaptés aux communes rurales susceptibles de connaître un développement urbain initialement progressif par construction des dents creuses. Ces communes ont pourtant connu depuis les années 1990 un renversement de leur évolution démographique qui est redevenue positive grâce aux migrations. L'accroissement démographique des communes rurales a pourtant souvent conduit ces dernières à procéder à de nouveaux investissements pour viabiliser des terrains isolés des réseaux. Le législateur peine à trouver un dispositif de planification adapté aux communes rurales hors influence urbaine. « *La première constatation est que lorsque la pression urbaine est très faible, voire inexistante, un POS ne s'impose pas au sens entendu du POS version LOF. Cela ne signifie pas qu'une commune rurale qui n'enregistre même pas un permis de construire par an, ne doit pas se doter d'un projet urbain* » (Boutet, 2004, p61).

Les POS sont des procédures longues et coûteuses. La consultation des associations et la réalisation de l'enquête publique ont alourdi la procédure pour satisfaire aux exigences de la

démocratie locale. L'Etat, garant de la légalité des procédures et de l'intérêt supra communal, exerce un contrôle qui réduit, pour les petites communes, l'intérêt d'élaborer un POS.

Si le POS présente, déjà depuis 1967, un caractère prospectif, il manque au POS l'orientation qui en ferait un projet urbain, à l'image peut être des premiers « projet d'aménagement et d'embellissement » de la loi Cornudet de 1919. Malgré l'importance des réformes de 1983, le POS est resté impuissant à traduire la complexité des enjeux urbains : « *il lui a été reproché de n'être qu'un document sans perspective, envisageant l'urbanisme uniquement au travers une simple police de l'occupation du sol* » (Boutet, 2004, p61). C'est l'une des critiques, les plus récurrentes, faite au POS qu'on retrouve dans diverses analyses juridiques comme Morand-Deville (2003).

b Une planification stratégique paralysée

Comby (1995) estime que la planification stratégique a d'abord échoué à travers les SDAU par l'urgence de l'époque à rendre opérationnel les POS. Lorsque les SDAU ont été enfin adoptés, un très grand nombre de POS étaient déjà publiés. La décentralisation de 1983 a également chargé les communes de la responsabilité de l'élaboration des schémas directeurs (SD). Cependant, l'absence de pouvoir local intercommunal légitime a considérablement limité l'obtention de consensus concernant le SD. Ces derniers n'ont donc jamais véritablement joué leur rôle. Tribillon (2001) tire une conclusion similaire sur la nécessité d'une institution légitime comme un établissement public pour porter la planification stratégique et la faire évoluer au risque sinon que les principes généraux d'aménagement de la planification stratégique deviennent rapidement obsolètes faute de révision. Boutet (2004) estime quant à lui que « *Les schémas directeurs existaient pour rappeler aux élus ruraux les impératifs étatiques de l'aménagement du territoire. Ni espace territorial, ni participation des élus, ni bien sur projection stratégique n'ont leur place dans cette logique centralisatrice* ».

c Les enjeux de la périurbanisation

La montée des préoccupations environnementales mais surtout la décentralisation de la compétence d'urbanisme ont rendu le développement urbain plus rationnel et plus protecteur dans les communes dotées de POS²⁶. Ce succès des POS est aussi à l'origine de nouveaux

²⁶ Voir Lassus, P., 2002. *Harmonie et règle urbaine*, Paris, Economica pour une discussion critique sur la

maux. D'une part, la rencontre entre la périurbanisation, phénomène économique et social de fond, et la généralisation des POS dans les communes périurbaines les plus proches des pôles, a probablement concouru à répandre le développement urbain plus loin dans l'espace, en témoigne l'extension des aires urbaines alors que la plupart des communes périurbaines n'ont connu, d'après Julien (2003), qu'un développement urbain réduit par rapport à leur superficie communale²⁷.

D'autre part, un développement urbain plus rationnel a pour corollaire un contrôle plus strict de l'urbanisation et indubitablement un renforcement de l'exclusion. Ce point de vue est partagé par les économistes et les juristes. Demouveau (2004) considère que les POS ont largement contribué, naïvement mais activement, à la ségrégation urbaine. La décennie des années 1980 a vu se conforter le mouvement de périurbanisation né dans les années 1970. Au mitage de l'espace par une urbanisation diffuse, à la menace sur les paysages périurbains d'une urbanisation mal maîtrisée, aux difficultés de production des services publics communaux se sont rajoutés les problèmes du logement social et de la ségrégation urbaine. Au cours de la décennie 90, l'extension des aires urbaines et ses effets socio-économiques sont devenus, aux yeux des pouvoirs publics, préoccupants.

2 Le financement de l'urbanisation dans les petites communes

a Une fiscalité de l'urbanisme archaïque

La loi de 1983 n'a pas procédé à une réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Le dispositif de financement de l'urbanisation n'a pas répondu efficacement aux besoins des communes. La TLE souffre d'une trop grande inélasticité. Elle est calculée selon une valeur forfaitaire au m² fixée par décret. Le taux peut varier dans une fourchette de 1 à 5% par délibération du conseil municipal. Sa rentabilité est décroissante du fait de l'inflation. Le caractère forfaitaire de l'évaluation conduit à des résultats artificiels. Morand-Deville (2003) estime que le produit de la TLE représente en 2003 à peine un quart des ressources spécifiques de l'urbanisation. Comby (1997) considère que la TLE est particulièrement '*anti-économique*' « *puisqu'elle met sur le même plan les dents creuses des centres villes et le terrain périphérique mal desservi,*

pratique de l'urbanisme réglementaire, qui recommande de mêler approches esthétique et juridique.

²⁷ 8311 communes appartenant à une aire urbaine en 1982 ; 13908 en 1999. Sources INSEE RP 1999.

sous équipé, budgétivore ». Comby (1997) conclut « *qu'elle revient à surtaxer la construction neuve que l'on s'efforce de promouvoir par ailleurs par des aides publiques diverses* ». Pourtant, le régime des participations en vigueur en Alsace-Lorraine est souvent cité en exemple pour compléter le régime de la fiscalité de l'urbanisme.

b l'intervention foncière toujours en débat

Comby (1995) dénonce la confusion qui s'est installée au sujet du droit de préemption : « *On ne sait plus, en particulier, si la préemption est destinée à empêcher la hausse des prix des terrains, à récupérer des plus-values d'aménagement, à saisir des opportunités foncières, ou à acquérir progressivement les terrains nécessaires à une opération* ». A cela s'ajoute la dispersion des procédures et des responsabilités et au détournement du droit de préemption par les communes comme moyen de 'harcèlement' pour dissuader les acheteurs indésirables en retardant les transactions foncières. Comby (1995) propose de réformer la pratique du droit de préemption en distinguant plus nettement les objectifs (lutter contre les plus values indues / procéder à des acquisitions foncières en saisissant les opportunités).

La vision de l'intervention foncière s'est également modifiée. Comby (1995) explique que durant les années 1980, les organismes publics ont été tentés de mener des politiques d'intervention foncière à l'instar d'une régulation du marché des matières premières. Il s'agissait de stocker des terrains en conjoncture basse et de les remettre en marché lors des phases de tensions afin de détendre les prix. Les réserves foncières obéissent en fait à des logiques spatiales de structuration de l'espace communal et non à des logiques économiques. « *Jusqu'aux années 80, la vision « stock » d'un foncier passif qui se valorise lorsqu'on le conserve (principes des réserves foncières : les anciennes ZIF, les ZAD...) était dominante. Mais aujourd'hui, maîtriser l'aménagement en se constituant un portefeuille foncier devient risqué car les taux d'intérêts financiers sont largement positifs, la gestion, l'entretien et la remise en état des terrains dans l'attente d'une affectation sont coûteux et les mécanismes du marché sont très instables* » (Debreil, 2004, p10). Il en reste néanmoins que les politiques de réserves foncières peuvent être d'une grande efficacité lorsqu'elles s'inscrivent dans des projets d'aménagement urbain (Comby (1995)). C'est pourquoi l'intérêt des réserves foncières s'est renouvelé avec l'accroissement des prix fonciers provoqué par la périurbanisation. Il manquait néanmoins aux communes les moyens financiers d'intervenir sur le foncier durant les années 90. Aussi « *[La plupart des communes] se sont [-elles] d'abord*

tournées davantage vers la réglementation des sols que vers son contrôle effectif au service de politiques publiques clairement définies. » (Debreil, 2004, p11).

B Le renouvellement du dispositif de planification : la loi SRU

A la fin de la décennie 1990, ponctuées par de nouvelles lois venues répondre à des insuffisances du code de l'urbanisme comme la loi d'orientation sur la ville de 1992 ou celle sur les paysages de 1993, le législateur procède en 1999 à une « grande réforme » de l'urbanisme. Cette réforme renouvelle plus la doctrine de la planification que l'architecture de la planification urbaine.

1 Une nouvelle doctrine

Le cadre juridique de l'aménagement du territoire est profondément remanié par la loi Voynet, du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire (qui succède à la loi Pasqua de 1995), tandis que la loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale inaugure une recomposition des compétences locales et une nouvelle vague de décentralisation. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 apparaît comme une « *ambitieuse réforme* » selon les termes de Morand-Deville (2003) qui s'inscrit dans la logique des lois précédentes.

La nouvelle finalité de l'action publique : solidarité et développement durable (mode de gestion qui intègre l'économique le social et l'environnement) est l'occasion de redéfinir le rôle de l'Etat. « *La loi SRU présente [...] l'intérêt de préciser ce que devrait être, dans une nouvelle vision de l'urbanisme, le rôle souhaitable de l'Etat : rôle de directive, d'incitation et de conseil, rôle d'impulsion, rôle de promotion enfin des enjeux forts des politiques publiques : mixité urbaine et sociale, reconquête des espaces publics, solidarité, développement durable, politique foncière... tout cela permettant qu'en échange les procédures et les règlements soient allégées* » (Ampe, 2001, p18).

Les considérations sociales de la loi SRU sont fortement médiatisées bien que plus anciennes. Ampe (2001) explique que « *La loi reprend et précise par ailleurs les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992, notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations* » p17. Dans l'esprit de la loi Voynet, le

développement urbain doit désormais se conformer à un objectif de développement durable. Ampe (2001) résume la nouvelle doctrine du développement local « *La toile de fond commune aux trois lois qui organisent et régissent les nouveaux mécanismes d'intercommunalité au niveau des agglomérations repose ainsi sur un quadruple souci de transversalité, de globalité et cohérence et de durabilité* » (p19).

A l'instar de la LOF qui avait modernisé les plans de 1958, la loi SRU modernise les POS : « [elle] *actualise les dispositions de la loi d'orientation foncière introduisant de nouveaux vocabulaires pour moderniser des concepts anciens* » Ampe (2001). Le principe d'équilibre de la loi de 1983 est complété dans l'article L-121-1 par l'évocation du « renouvellement urbain » et du « développement urbain maîtrisé », précise Morand-Deville (2003). Les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui remplacent les POS, doivent exprimer la cohérence des autres documents locaux de planification et notamment des programmes locaux de l'habitat et des plans de déplacement urbain. Ampe (2001) avance : « *Est ainsi affirmée, pour la première fois, la nécessité d'articuler fortement au niveau local les politiques d'organisation des territoires, avec celles du logement et celles des déplacements* ». De même, le nouveau SCOT marque la volonté d'éliminer les incohérences et les contradictions liées au cloisonnement des approches thématiques. « *Ceci peut être résumé par la nécessité d'une 'vision stratégique partagée'* » (Ampe, 2001). La loi SRU poursuit la démocratisation engagée par la réforme de 1983. « *La mise en avant de la démarche de projet s'accompagne d'une ouverture vers la société civile, associée à la mise en place d'un conseil de développement, afin d'impliquer les acteurs économiques, culturels et sociaux du territoire* » (Ampe, 2001).

2 La création des SCOT et le renouveau de l'intervention foncière

Les difficultés des précédents schémas directeurs (SD) sont visées par la réforme « *Les objectifs de la réforme reposent d'abord sur la volonté de rompre avec l'ancien système qui avait conduit à qualifier le schéma directeur de « super POS », tant ce document était devenu précis qu'il ne se distinguait plus suffisamment des POS* » (Kaczmarek, 2004). La réforme réaffirme la distinction entre la planification stratégique opérée par des documents prospectifs (les anciens SD devenus SCOT) et la planification réglementaire et opérationnelle des documents locaux d'urbanisme (les anciens POS devenus PLU). « *A la différence des SD, les SCOT sont conçus non seulement comme des instruments de maîtrise foncière mais aussi*

comme des documents fédérateurs des politiques publiques en matière d'habitat, logement, transport, commerce, environnement » (Morand-Deville, 2003).

Le législateur souhaite « *doter le SCOT d'effets juridiques plus contraignants, pour assurer la coordination des différentes politiques sectorielles conduites au niveau de l'agglomération (habitat, déplacements, implantations commerciales)* » (Kaczmarek, 2004, p51). Le législateur espère que le renouvellement de la planification stratégique par le SCOT permettra d'accroître son efficacité « *cette cohérence du développement doit conduire à faire de tout projet d'agglomération un outil efficace permettant de renforcer l'économie du territoire concerné dans une perspective à long terme, de contribuer à la préservation –mais aussi à la mise à disposition du plus grand nombre – des espaces verts, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie quotidienne de chacun des citoyens de l'agglomération* » (Ampe, 2001, p21). Le législateur dote le SCOT d'une personnalité morale : « *Le SCOT est élaboré par un établissement public spécifique (EPCI ou syndicat mixte) qui est également en charge de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma.* » (Kaczmarek, 2004, p51). Le législateur impose une mise à jour obligatoire et régulière des SCOT : « *Pour éviter l'obsolescence du SCOT, les dispositions de l'article L. 122-14 du Code de l'urbanisme prévoient qu'au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'approbation du schéma, l'EPCI responsable de son élaboration procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sa mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle révision, le SCOT est caduc* » (Kaczmarek, 2004, p52).

Par ailleurs, le cadre juridique des établissements publics fonciers est révisé par la loi SRU : « *Les acquisitions réalisées par un EPF pourront faciliter la mise en œuvre de toutes les actions ou opérations d'aménagement visées par l'article L300-1 du code de l'urbanisme parmi lesquelles figurent la politique locale de l'habitat et le renouvellement urbain* » (Debreil, 2004, p13). En outre, la loi SRU élargit encore le droit de préemption par référence au plan local de l'habitat PLH ou au renouvellement urbain.

3 Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Boutet (2004) souligne que le PLU reprend l'architecture globale des POS, faite d'un rapport de présentation, d'un zonage, de l'énoncé de prescriptions par un règlement et des servitudes particulières mais innove en créant un projet d'aménagement et de développement durable

(PADD). A l'image de la loi Voynet qui inaugure la logique de projet avec les Pays, le PLU doit, au delà de son côté réglementaire, adopter une démarche de projet pour son élaboration. Selon la doctrine de l'administration, « *Le PLU traduit en droit des sols, le projet de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement* » (document du CERTU, 2002). La loi SRU introduit entre le rapport de présentation et le zonage un projet global d'urbanisme intitulé PADD. Toujours selon l'administration, le PADD est un outil souple, sans structure imposée, dont les orientations générales doivent définir une politique d'ensemble, « *apportant des réponses aux problèmes soulevés dans le diagnostic et mis en évidence par l'état initial de l'environnement* » (document du CERTU, 2002)).

Morand-Deville (2003) souligne que le zonage n'est plus défini par rapport à la destination des sols mais par rapport au PADD. Le zonage des PLU définit des zones urbaines U : secteurs déjà urbanisés et suffisamment équipés pour permettre de desservir les constructions à implanter. Les zones à urbaniser AU sont les secteurs à caractère naturel de la commune, destinés à être ouverts à l'urbanisation. C'est le caractère suffisant des équipements qui détermine la légalité de la décision d'ouverture à l'urbanisation. Si les réseaux sont suffisants, les constructions sont autorisées, soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements nécessaires à la zone. Si ces réseaux sont insuffisants, l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du PLU. Peuvent être classées en zone agricole A, les secteurs de la communes équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Seules les constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou services publics ou d'intérêt collectif peuvent être admises dans cette zone. Peuvent être classés en zone N, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger soit en raison de la qualité des sites, milieux naturels, des paysages soit de l'existence d'une exploitation forestière soit de leur caractère d'espaces naturels. Seules deux modalités d'urbanisation sont possibles dans les zones N : des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. La seconde admet que des transferts de constructibilité sont possibles, à condition qu'ils soient expressément autorisés par le règlement.

La loi SRU supprime au nom de la lutte contre la ségrégation urbaine les tailles minimales de lots. Elle restaure une règle de constructibilité limitée dans un rayon de 15 km autour d'une

agglomération de plus de 15000 habitants en l'absence de SCOT. Elle instaure dans les communes de plus de 3500 habitants un pourcentage minimal de 20% de logements sociaux. Cette disposition est sans doute la plus médiatique de la loi SRU. Ces nouvelles règles furent perçues par de nombreux élus locaux comme une ingérence de l'Etat sur la compétence d'urbanisme des communes.

Les procédures d'élaboration des cartes communales sont simplifiées par rapport à celles du PLU, en particuliers les diverses consultations. Seule l'enquête publique est maintenue. Le législateur confie au préfet le soin de défendre les intérêts supra communaux au moment de l'approbation conjointe, avec le conseil municipal, de la carte communale. Parallèlement, le législateur compte, selon Boutet (2004), sur la proximité des élus avec leurs concitoyens pour prendre en compte leur aspirations. Boutet (2004) explique que « *la carte communale est composée d'un rapport de présentation détaillé qui analyse l'état initial de l'environnement, expose les prévisions de développement, justifie les choix retenus aux regards des objectifs et des principes définis par la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées, et évalue les incidences des choix sur l'environnement* ». Des documents graphiques délimitent les secteurs constructibles. Le RNU faisant office de règlement, ce dernier document est absent.

L'avantage des cartes communales est de permettre le maintien à l'état naturel de zones déjà construites. La carte communale est donc particulièrement adaptée aux besoins des communes rurales. En outre, la responsabilité de la délivrance des permis de construire peut, à l'inverse des MARNU, rester au niveau du préfet. Par contre, les cartes communales ne permettent pas de mettre en œuvre le droit de préemption urbain ce qui limite leur intérêt pour les communes souhaitant intervenir plus activement sur leur développement urbain.

4 Le financement de l'urbanisation

La loi SRU innove également en matière de financement de l'urbanisation en s'inspirant du régime spécifique de l'Alsace Lorraine. La participation pour voirie nouvelle et réseaux (PNVR) vise à « *faire participer les propriétaires riverains au financement de tout ou partie des voies et des infrastructures (réseaux) réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions* » Morand-Deville (2003). La PVNR complète la taxe locale d'équipement TLE instaurée en 1967. Debreil (2004) explique que la TLE est légèrement réformée afin de

favoriser le logement collectif en surtaxant le logement individuel. La PVNR s'adresse aux communes rurales qui ne peuvent réaliser d'opération d'aménagement concerté (ZAC) ou se doter d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE). La PVNR permet à ces communes lorsqu'elles créent ou aménagent une voie nouvelle, d'obtenir une participation financière des riverains lorsqu'ils construiront. L'article L332-6 du code l'urbanisme dresse la liste des prélèvements légalement autorisés. Elle permet le financement de la voie publique, de la récupération des eaux pluviales, de l'éclairage public en plus des réseaux destinés aux habitations (eau potable, gaz, électricité, assainissement). Elle permet un préfinancement en amont de la délivrance du permis de construire. Le lotisseur reste responsable du financement des réseaux internes à l'opération. En matière de financement de l'urbanisation, « *un mécanisme incitatif est créé : la loi permet d'augmenter, dans la limite de 5 francs par mètre carré, la valeur locative des terrains constructibles délimités par un document d'urbanisme pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (CGI, art.1396)* » (Debreil, 2004, p13)

Alors que la PVNR est un instrument de financement des infrastructures publiques, certains regrettent que la loi SRU n'ait pas suffisamment innové en matière de fiscalité (tenant compte de la localisation) pour lutter contre la rétention foncière. « *La loi SRU manifeste une intention de maîtrise et tente d'aller dans le sens d'une intégration des politiques publiques, mais elle l'a fait en surestimant l'efficacité de la planification au détriment de l'importance accordée au financement de l'urbanisation, de la mise en ordre de la fiscalité des localisations (et des restrictions à mettre en œuvre dans les conditions faites à la mobilité)* » p9 Wiel (2004). La loi SRU abroge, selon Debreil (2004), les taxes de sur densité que sont le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD) et la participation pour dépassement du coefficient d'occupation du sol (COS) pour ne pas compromettre l'objectif de renouvellement urbain. Par contre, la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement est maintenue. En outre, les communes peuvent majorer la valeur locative cadastrale jusqu'à x5 ou opérer une hausse des valeurs locatives en accord avec les services des impôts.

Depuis la LOF, les acquéreurs en ZAC participent par le prix du terrain au financement des équipements. Par contre, les anciens propriétaires profitaient à titre gratuit de la viabilisation. La loi SRU suspend le permis de construire au paiement d'une contribution pour équipement dans les ZAC.

C La loi Urbanisme et Habitat

Aussitôt adoptée, la loi SRU fait l'objet de vives critiques notamment de la part des élus locaux qui voient leurs prérogatives locales contraintes par un Etat qui se veut garant des grands équilibres. Le changement de majorité parlementaire sera l'occasion de revenir sur un certain nombre de dispositions dont le législateur, dans la précipitation de la réforme, n'avait peut être pas perçu toutes les conséquences.

1 Le retour des élus municipaux

La loi urbanisme et habitat (UH) du 2 juillet 2003 revient avec une surprenante rapidité sur la loi SRU, suite aux vives réactions des élus locaux. A peine la loi SRU mise en œuvre et son souhait de limiter le pouvoir de la planification communale que l'Etat réaffirme sa volonté de laisser aux communes le soin d'organiser leur urbanisation comme bon leur semble. Le ministre de l'Equipement, Gilles de Robien, nuance sensiblement la doctrine de la loi SRU: *« L'exigence du développement durable doit nous inciter à éviter l'étalement urbain anarchique et à favoriser l'évolution, la réhabilitation et, quand c'est nécessaire, la reconstruction des villes ; mais cela ne signifie pas qu'il faille densifier sans limites nos villes et laisser dépérir nos campagnes. »* document de la DGUHC (2003). La loi UH réaffirme, en réaction à la loi SRU, la volonté de l'Etat de permettre aux communes d'organiser leur développement urbain. Le ministre de l'Equipement, Gilles de Robien, met en avant deux idées fortes, dans un document d'explication de la DGUHC (2003), qui précisent la nouvelle orientation de la doctrine de l'urbanisme : d'une part *« l'urbanisme ne doit pas opposer les communes rurales et les communes urbaines »* et d'autre part *« Il faut faire confiance aux élus locaux. »*

La loi Urbanisme et Habitat (UH) vise, selon Kaczmarek (2004), à simplifier des contraintes jugées excessives et clarifier les responsabilités des élus locaux et celles de l'Etat instituées par la loi SRU. *« L'ampleur de la tâche assignée au législateur, conjuguée à la hâte dans laquelle cette loi [loi SRU] a été adoptée, a engendré naturellement quelques faiblesses auxquelles il a fallu remédier »* (Kaczmarek, 2004, p50).

La loi UH confirme et renforce le rôle stratégique du SCOT. Il est souligné que le SCOT respecte le principe de subsidiarité et doit laisser une liberté aux communes dans l'élaboration de leur PLU. La loi UH défend les communes et leurs groupements contre l'immixtion de la

région ou du département dans l'établissement public du SCOT. Le ministère de l'Équipement rappelle que la compatibilité du PLU ne s'interprète non pas au pied de la lettre mais dans l'esprit du SCOT (voir le document d'explication de la DGUHC (2003)).

2 Des procédures de PLU moins contraignantes

Le PADD, instauré par la loi SRU « *dans un souci de conjuguer urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel* » selon Larralde (2003), devait être opposable aux tiers mais la loi UH revient sur ce point pour éviter le développement d'un lourd contentieux. Le PADD a pour rôle selon une circulaire du 21 janvier 2003 « *présenter en conseil municipal à travers un débat spécifique, les orientations communales en matière d'urbanisme* ». Larralde (2003) compare ce débat au débat d'orientation budgétaire qui précède le budget.

La loi UH autorise les communes à établir des tailles minimales de lots que la loi SRU avait supprimées, mais elles doivent dorénavant explicitement justifier leurs choix (souvent par des considérations environnementales). La loi UH revient sur la suppression du contrôle des divisions des terrains bâtis. La loi UH permet de contrôler le respect du COS. La loi UH facilite le recours à la modification du PLU dès lors que l'économie du plan (l'équilibre entre les zones) n'est pas modifiée.

La loi UH assouplit considérablement le dispositif de la loi SRU notamment la règle de constructibilité limitée de 15 km autour de l'agglomération en l'absence de PLU qui ne s'applique plus aux zones NA. Cet amendement à la loi SRU vise à ne pas compromettre la production de logement selon Debreil (2004). La modification du PLU devient la procédure de droit commun tandis que la révision générale n'est désormais utilisée qu'en cas de changement des orientations générales du document. Les règles d'implantation des bâtiments par rapport aux voies et aux limites de parcelles deviennent obligatoires. Dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme, les permis de construire et certificats d'urbanisme n'étaient délivrés que dans la partie urbanisée de la commune selon la loi SRU. La loi UH ouvre la possibilité pour le conseil municipal de demander, dans l'intérêt de la commune, qu'un permis de construire soit délivré en dehors de la partie urbanisée. Cette possibilité n'est ouverte que lorsque le terrain est situé à proximité des réseaux et que son raccordement n'entraîne pas de frais importants pour la commune.

3 Un financement plus souple de l'urbanisation

La participation pour voirie et réseau (PVR) remplace la PVNR de la loi SRU. Il s'agit de palier aux rigidités de la PVNR selon la DGUHC (2003). « *La PVR permet aux communes de percevoir de propriétaires nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires* » DGUHC (2003). Elle est instituée par la délibération du conseil municipal. L'institution d'un PVR n'exclut pas l'assujettissement aux taxes d'urbanisme comme la taxe locale d'équipement. La circulaire n°2004-5 UHC/DU3/5 du 5 février précise les modalités d'application de la PVR. Le paiement de la PVR est généré par la délivrance d'une autorisation de lotir ou d'un permis de construire. La commune peut réaliser les travaux d'aménagement en plusieurs fois mais doit obligatoirement prévoir ces travaux lors de sa délibération. « *Contrairement à la PVNR, la PVR peut être utilisée pour financer des réseaux le long d'une voie existante sur laquelle aucun aménagement n'est réalisée* » DGUHC (2003).

L'ensemble des dispositions de la loi UH reprend la structure de la loi SRU (PLU, SCOT, régime de participation...) mais rend aux communes une plus grande autonomie.

L'inflexion du nombre d'élaborations de PLU, initiée au début des années 1990 (moins de 200 en 1999) se poursuit avec néanmoins un regain en 2001 avec 240 élaborations et de l'ordre de 210 en 2002. En octobre 2003, seulement 7,53% de la population nationale, qui représente néanmoins 16529 communes, essentiellement des communes rurales isolées, vivait encore dans une commune soumise au régime du RNU. 4796 communes avaient opté pour une carte communale, soit un peu plus de 2% de la population française. Les PLU concernent 17353 communes et plus de 90 % de la population (source : Ministère Equipement).

Bibliographie

- Ampe, F., 2001. *Les agglomérations*, Paris, DATAR
- Asher, F., 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube
- Bairoch, P., 1985. *De Jéricho à Mexico*, Paris,
- Bardet, G., 1941, "Problèmes d'urbanisme (Paris, Dunod), p16-19", in Olivier Piron, Jacques Fresnais, et Bruno Vayssière, eds.: *Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme 1944-1954 - Une politique du logement (2003)* (IFA-PCA Plan Construction Architecture, Paris).
- Boutet, D., 2004. *Pour un urbanisme rural*, Condé-sur-Noireau,
- Bruyère, G., 1999, Forma Urbis Plan, réglementation et planification urbaine - essai de chronologie, (Lyon Archives Municipales).
- CERTU, 2002, le PADD du PLU, (CERTU DGUHC, Paris).
- Chapuisat, J., 1983. *Le droit de l'urbanisme*, Paris, PUF
- Charles, H., 1997. *Droit de l'urbanisme*, Paris
- Comby, J., 1995, Politiques foncières
- Introduction - Qu'est-ce qu'une politique foncière?
- Comby, J., 1997, "La loi d'orientation foncière trente ans après", *Etudes foncières*, n°77, pp.
- Comby, J., 2004, Le nouveau plan d'aménagement de la région parisienne (1934), *Etudes foncières*.
- Debreil, A., 2004, "Aider les collectivités publiques à mobiliser le foncier", *Etudes foncières*, n°107, pp 10-12.
- Delfante, C., 1999, Formas Urbis
- La codification des plans de ville, (Lyon Archives Municipales).
- Demouveau, J.-P., 2004, "Chapitre IV : le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine", in Chantal Dekeyser, ed.: *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*
- Deuxième Partie : les facteurs de la ségrégation urbaine* (ADEF, Paris).
- Derycke, P.-H., 1982. *Economie et planification urbaine*, Paris, Themis Sciences économiques
- DGUHC, 2003, Loi Urbanisme et Habitat volet urbanisme -"service après vote", (Ministère de l'Équipement des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer).
- Fontvieille, B., 1979, Un cas de gestion de l'espace péri-urbain - Prades-le-Lez et son plan d'occupation des sols, Arts et lettres, langues et sciences humaines (Université Paul Valéry Montpellier III, Montpellier).
- Guengant, A., 1992. *Les coûts de la croissance périurbaine - L'exemple de l'agglomération rennaise*, Paris, ADEF
- Jacquot, H., 1997, "Plan d'occupation des sols - élaboration gestion -", in Yves Jégouzo, ed.: *Urbanisme* (Daloz, Paris).

- Jacquot, H., 1997, "Plan d'occupation des sols - généralités contenu -", in Yves Jégouzo, ed.: *Urbanisme* (Dalloz, Paris).
- Julien, P., 2003, "L'évolution des périmètres des aires urbaines 1968-1999", in anthropos, ed.: *Données Urbaines* (Economica, Paris).
- Kaczmarek, M., 2004, "Les documents d'urbanisme", *La gazette des communes*, pp 50-56.
- Lacaze, M., et Nirascou, F., 2000, "Ces terres qui nous entourent..." *Les données de l'environnement*, n°51, pp 4.
- Larralde, D., 2003, "PLU : la contre réforme", *Construction-Urbanisme - Editions du Juris-Classeur*, n°septembre 2003, pp 5-7.
- Lassus, P., 2002. *Harmonie et règle urbaine*, Paris, Economica
- Le Cornec, E., 1997, Thèse de doctorat : La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme, Droit public (Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris).
- Morand-Deville, J., 2003. *Droit de l'urbanisme*, Paris, mementos Dalloz
- Piron, O., Fresnais, J., et Vayssière, B., 2003. *Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme 1944-1954 - Une politique du logement*, IFA-PCA
- Renard, V., 1980. *Plans d'urbanisme et justice foncière*, Paris, PUF
- Ruegg, J., 2000. *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF
- Savy, R., 1982. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Maurice Duverger
- Sénat, R. d., 2002, Commission des affaires économique et du plan - Projet de loi de finances initiale pour 2003 - Budget : Urbanisme - Question n°11- Données du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, (Sénat, Paris).
- Séval-Massot, M.-H., Bono, D., et Pin, C., 1980, Concurrence pour l'utilisation du sol dans une commune péri-urbaine - un exemple : Dommartin, (INRETS, Lyon).
- Terré, F., 2000. *Introduction générale au droit*, Paris,
- Tribillon, J. F., 2001, "Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU", *Études foncières*, n°90, pp 4.
- Wiel, M., 2004, "Les origines de la rétention foncière", *Études foncières*, n°107, pp 8-9.

Annexe n°2 : Définitions de l'INSEE

Définition du zonage en aires urbaines et en aires urbaines d'emploi de l'espace rural (ZAUER)

Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) est défini par l'Insee, selon une nomenclature spatiale, pour étudier le peuplement urbain et rural de la France.

L'Insee a élaboré en 1997 une nomenclature spatiale, le zonage en aire urbaine. Cette nomenclature a pour but de donner une définition précise des villes et de leur zone d'influence en proposant différentes limites de celles-ci, suivant que la seule continuité du bâti est prise en compte ou que les franges périurbaines le sont également.

La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2000 habitants. Les communes rurales sont celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine.

L'espace à dominante urbaine (EDU):

- **pôle urbain** : unité urbaine offrant 5000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ;
- **couronne périurbaine** : ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain ;
- **communes multipolarisées** : communes ou agglomérations situées hors des aires urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines différentes, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Une aire urbaine est composée d'un pôle urbain et de sa couronne périurbaine. Un espace urbain multipolaire est un ensemble d'un seul tenant de plusieurs aires urbaines et des communes multipolaires qui s'y rattachent.

L'espace à dominante rurale (EDR):

Il se définit comme l'ensemble des communes qui ne se situent pas dans l'espace à dominante urbaine.

- **pôle d'emploi de l'espace rural** : commune ou agglomération n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant 1500 emplois ou plus ;

- **couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural** : ensemble des communes ou agglomérations n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural ;

- **autres communes de l'espace rural.**

Une aire d'emploi de l'espace rural est composée d'un pôle d'emploi de l'espace rural et de sa couronne.

Source : http://www.insee.fr/fr/insee_regions/midi-Pyénées/zoom/z_def_aireurb.htm

Autres définitions de l'INSEE

Définition de l'unité urbaine :

L'unité urbaine est une [commune](#) ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa [population](#) dans cette zone bâtie.

Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée [ville isolée](#).

Remarque:

Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international.

Source : www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/hml/unite-urbaine.htm

Définition d'une ville-centre :

Une ville-centre d'unité urbaine multicomcommunale (ou d'agglomération multicommunale) est définie comme suit. Si une commune abrite plus de 50% de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50% de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

Source : www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/hml/ville-centre.htm

Définition d'une commune banlieue :

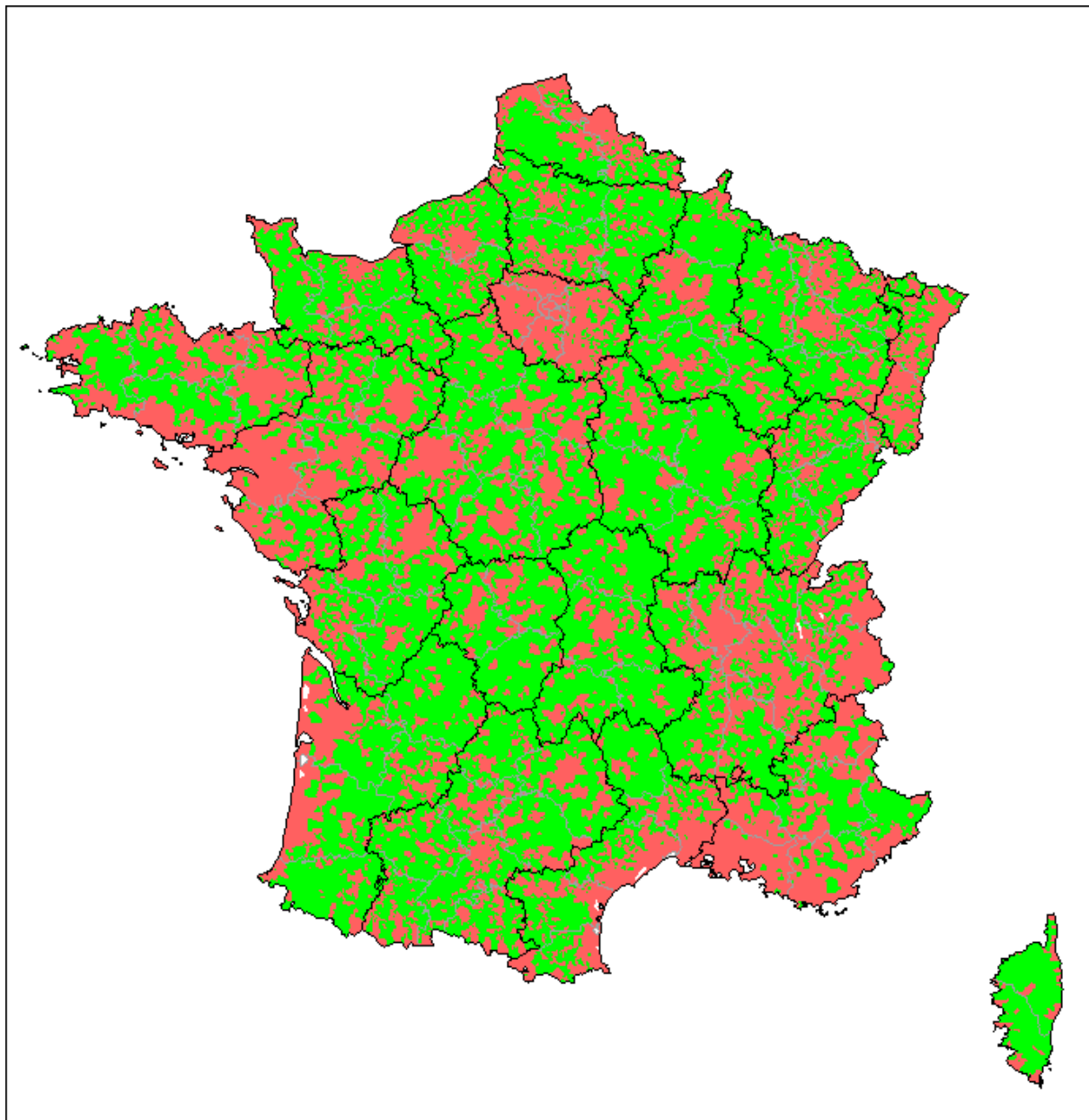
Les communes qui ne sont pas des villes-centres constituent la banlieue de l'unité urbaine.

Source : www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/hml/banlieue.htm

Annexe n°3 : Cartes de l'état d'avancement de la planification urbaine

Etat d'avancement des documents d'urbanisme en France en 1988
source Inventaire communal - INSEE, SCEES

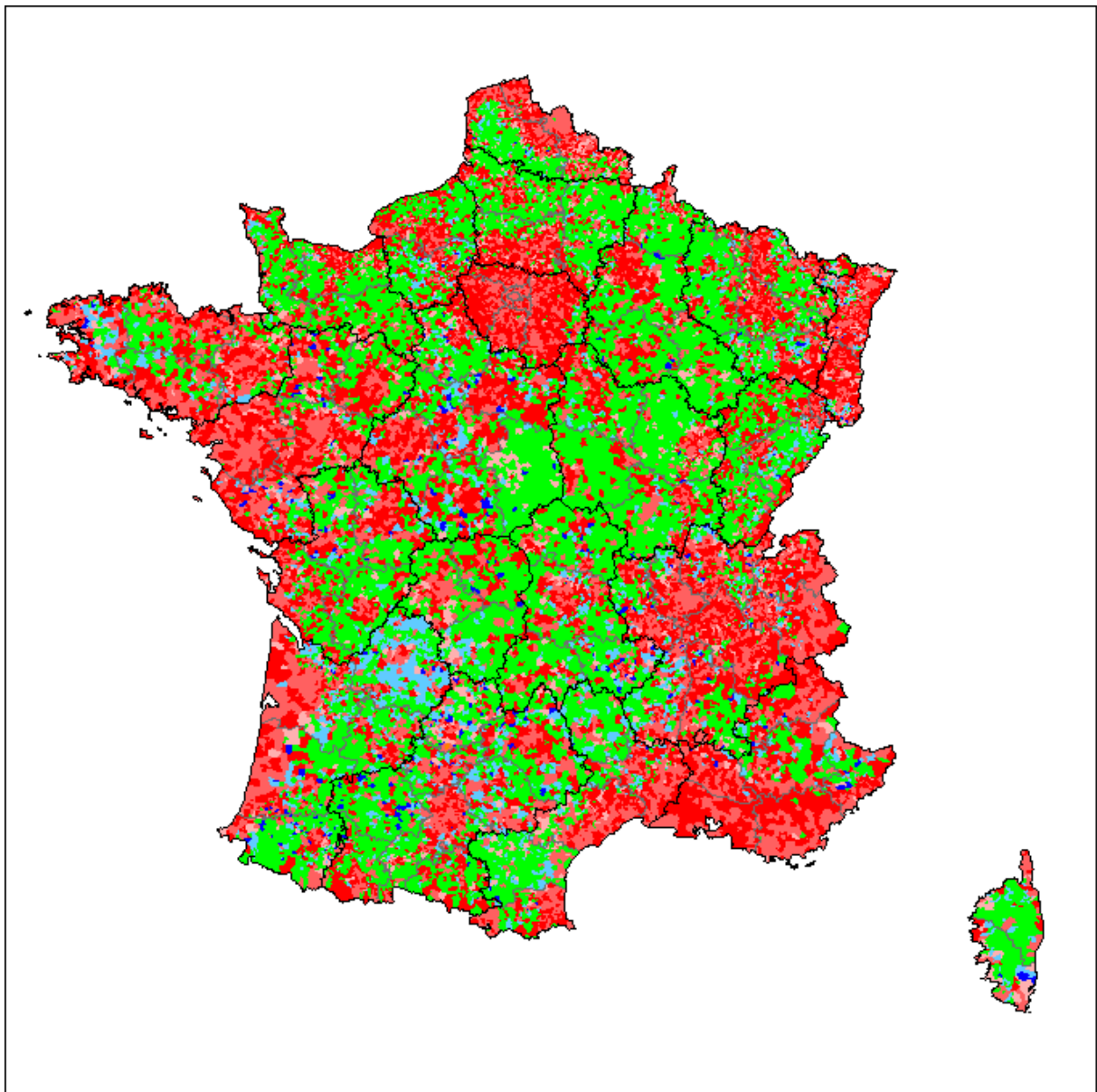
■ Sans POS
■ Avec POS



Etat d'avancement des documents d'urbanisme en France en 2003

source DGUHC ministère de l'Équipement

- RNU
- PLU en élaboration
- POS - PLU approuvé
- POS - PLU en révision
- PLU en élaboration à partir d'une carte communale
- Carte communale en élaboration
- Carte communale approuvée



Annexe n°4 : Fréquences des variables explicatives de la régression des facteurs d'adoption d'un POS

	Communes sans POS avec un projet d'élaboration d'un POS etat99=1		Communes sans POS sans projet d'élaboration de POS etat99=0		Toutes les communes sans POS	
	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
PoiCh						
0	1882	97.77	13034	94.32	14916	94.74
1	43	2.23	785	5.68	828	5.26
Cntrc						
0	1876	97.45	13024	94.25	14900	94.64
1	49	2.55	795	5.75	844	5.36
Corse						
0	1863	96.78	13752	99.52	15615	99.18
1	62	3.22	67	0.48	129	0.82
LgOc						
0	1790	92.99	13576	98.24	15366	97.60
1	135	7.01	243	1.76	378	2.40
Ifce						
0	1893	98.34	13760	99.57	15653	99.42
1	32	1.66	59	0.43	91	0.58
HNrdie						
0	1857	96.47	13185	95.41	15042	95.54
1	68	3.53	634	4.59	702	4.46
Alsce						
0	1847	95.95	13626	98.60	15473	98.28
1	78	4.05	193	1.40	271	1.72
Pac						
0	1869	97.09	13750	99.50	15619	99.21
1	56	2.91	69	0.50	125	0.79
MdPyr						
0	1818	94.44	12469	90.23	14287	90.75
1	107	5.56	1350	9.77	1457	9.25
RhAlpe						
0	1775	92.21	13285	96.14	15060	95.66
1	150	7.79	534	3.86	684	4.34
Pcdie						
0	1743	90.55	13029	94.28	14772	93.83
1	182	9.45	790	5.72	972	6.17

BNrdie	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1846	95.90	12781	92.49	14627	92.91
1	79	4.10	1038	7.51	1117	7.09
Champ	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1833	95.22	12780	92.48	14613	92.82
1	92	4.78	1039	7.52	1131	7.18
Auverg	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1840	95.58	13231	95.74	15071	95.73
1	85	4.42	588	4.26	673	4.27
Brggne	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1829	95.01	12623	91.35	14452	91.79
1	96	4.99	1196	8.65	1292	8.21
Brtgne	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1803	93.66	13600	98.42	15403	97.83
1	122	6.34	219	1.58	341	2.17
Lmsin	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1901	98.75	13396	96.94	15297	97.16
1	24	1.25	423	3.06	447	2.84
Aqtaine	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1855	96.36	12610	91.25	14465	91.88
1	70	3.64	1209	8.75	1279	8.12
FchCmte	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1882	97.77	13058	94.49	14940	94.89
1	43	2.23	761	5.51	804	5.11
PysLoir	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1850	96.10	13396	96.94	15246	96.84
1	75	3.90	423	3.06	498	3.16
Lornne	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1776	92.26	12899	93.34	14675	93.21
1	149	7.74	920	6.66	1069	6.79
NpdC	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1797	93.35	13335	96.50	15132	96.11
1	128	6.65	484	3.50	612	3.89
pole99	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1846	95.90	13775	99.68	15621	99.22
1	79	4.10	44	0.32	123	0.78
periurb9	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1220	63.38	10757	77.84	11977	76.07
1	705	36.62	3062	22.16	3767	23.93

multpu9						
9	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1644	85.40	12201	88.29	13845	87.94
1	281	14.60	1618	11.71	1899	12.06
poemp99	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1879	97.61	13735	99.39	15614	99.17
1	46	2.39	84	0.61	130	0.83
cpoemp9						
9	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1861	96.68	13392	96.91	15253	96.88
1	64	3.32	427	3.09	491	3.12
rural99	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1175	61.04	5235	37.88	6410	40.71
1	750	38.96	8584	62.12	9334	59.29
littoral	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1865	96.88	13793	99.81	15658	99.45
1	60	3.12	26	0.19	86	0.55
autrdefv	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1601	83.17	9465	68.49	11066	70.29
1	324	16.83	4354	31.51	4678	29.71
piemont	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1821	94.60	12994	94.03	14815	94.10
1	104	5.40	825	5.97	929	5.90
mtgne	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1547	80.36	11968	86.61	13515	85.84
1	378	19.64	1851	13.39	2229	14.16
htemtgne	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1894	98.39	13735	99.39	15629	99.27
1	31	1.61	84	0.61	115	0.73
hordef	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	837	43.48	7114	51.48	7951	50.50
1	1088	56.52	6705	48.52	7793	49.50
minmer5						
0	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1495	77.66	12081	87.42	13576	86.23
1	430	22.34	1738	12.58	2168	13.77
mairemp						
1	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1758	91.85	12508	91.49	14266	91.53
1	156	8.15	1164	8.51	1320	8.47
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	

mairouvr	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1886	98.54	13367	97.77	15253	97.86
1	28	1.46	305	2.23	333	2.14
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
mairret	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1373	71.73	9630	70.44	11003	70.60
1	541	28.27	4042	29.56	4583	29.40
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
mairagri	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1658	86.62	10306	75.38	11964	76.76
1	256	13.38	3366	24.62	3622	23.24
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
mairacce	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1769	92.42	12867	94.11	14636	93.90
1	145	7.58	805	5.89	950	6.10
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
mairautr e	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1674	87.46	12379	90.54	14053	90.16
1	240	12.54	1293	9.46	1533	9.84
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
mairemp l	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1758	91.85	12508	91.49	14266	91.53
1	156	8.15	1164	8.51	1320	8.47
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
maircpis	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1627	85.01	12419	90.84	14046	90.12
1	287	14.99	1253	9.16	1540	9.88
	<i>Frequency missing= 11</i>		<i>Frequency Missing = 147</i>		<i>Frequency Missing = 158</i>	
comstep u	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1440	74.81	12170	88.07	13610	86.45
1	485	25.19	1649	11.93	2134	13.55
syndstep u	Frequenc y	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1833	95.22	13607	98.47	15440	98.07
1	92	4.78	212	1.53	304	1.93

minmer5	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1495	77.66	12081	87.42	13576	86.23
1	430	22.34	1738	12.58	2168	13.77
Txznief2	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1326	68.88	10318	74.67	11644	73.96
1	599	31.12	3501	25.33	4100	26.04
terptjeux	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1014	52.68	10118	73.22	11132	70.71
1	911	47.32	3701	26.78	4612	29.29
tennisPA	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1066	55.38	10977	79.43	12043	76.49
1	859	44.62	2842	20.57	3701	23.51
zonindus	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1775	92.21	13545	98.02	15320	97.31
1	150	7.79	274	1.98	424	2.69
zonartis	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1728	89.77	13422	97.13	15150	96.23
1	197	10.23	397	2.87	594	3.77
zoncom	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1903	98.86	13765	99.61	15668	99.52
1	22	1.14	54	0.39	76	0.48
zonmixte	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1820	94.55	13659	98.84	15479	98.32
1	105	5.45	160	1.16	265	1.68
friche98	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1749	90.86	13287	96.15	15036	95.50
1	176	9.14	532	3.85	708	4.50
carsabl8	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1742	90.49	12901	93.36	14643	93.01
1	183	9.51	918	6.64	1101	6.99
decharge	Frequenc	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	1497	77.77	10945	79.20	12442	79.03

1	428	22.23	2874	20.80	3302	20.97
assaini98	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
0	804	41.77	9389	67.94	10193	64.74
1	1121	58.23	4430	32.06	5551	35.26
zoneact9	Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
8						
0	1421	73.82	12615	91.29	14036	89.15
1	504	26.18	1204	8.71	1708	10.85

Annexe n°5 : Résultats des tests d'endogénéité du POS au marché immobilier, foncier à bâtir et agricole et évaluation des effets du POS

Les abréviations des variables des tableaux présentés dans cette annexe sont définies au Chapitre III, partie III C 1 dans les tableaux de statistiques descriptives.

A Résultats des tests du biais de sélection par la méthode de Heckman (1979)

B Résultats du test du biais de sélection par la méthode de Heckman (1979) avec introduction de la distance au pôle urbain dijonnais dans les variables de sélection

C Résultats de la méthode instrumentale locale (Heckman et Narro-Lozano, 2004)

A Résultats des tests du biais de sélection par la méthode de Heckman (1979)

1/ *Prix immobiliers des maisons individuelles (base Perval)*

* sur l'ensemble des données (5086 données)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions de sélection	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
N	5086		5086		5086	
Pseudo R-Square	0.4686		0.5523		0.5589	
Max-rescaled R-Square	0.6630		0.7814		0.7906	
Likelihood Ratio	3215.9119	<.0001	4087.2950	<.0001	4162.2810	<.0001
Score	2555.4685	<.0001	3301.3445	<.0001	3325.2718	<.0001
Wald	1480.6688	<.0001	1185.3238	<.0001	1447.2675	<.0001
% concordant	93.4		96.9		96.9	
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Intercept	-21.4727***	1.1055	2.4689***	0.2344	0.0219	0.1898
Idinfrasp88	0.4982***	0.0245	0.3741***	0.0271	0.3080***	0.0311
Irnetmy90	2.1913***	0.1182	/	/	/	/
Szonact			-1.1922***	0.0658	-1.2933***	0.0715
ramasscl88n	-0.7027***	0.1209	-1.4653***	0.2042	-0.9421***	0.1537
Idequipsocio	0.1395***	0.0131			-0.0746***	0.0408
Idservices	/	/	/	/	0.0488*	0.0156
PartcomvoisPOS94	/	/	/	/	2.7592***	0.1124
LpartcomvoisPOS84	/	/	0.6537***	0.0330	/	/

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
F value	337.88	<.0001	220.45	<.0001	77.39	<.0001
R-Square	0.6157		0.5902		0.5363	
Adj R-Sq	0.6139		0.5876		0.5268	
Nombre de transactions	5086		3544		1542	
SIGE	0,3888		0,3216		0,4927	
RHO	-0,1760		0,1092		-0,2640	
	Coef.	Ecart-type	Coef.	Ecart-type	Coef.	Ecart-type
INTERCEPT	47.1201***	5.3097	76.8153***	7.7893	32.2224***	8.5261
LHABSURFEST	0.8527***	0.0318	0.7277***	0.0088	0.9657***	0.0151
LTERSURF	0.1652***	0.0078	0.1964***	0.0049	0.1366***	0.0085
SPIECE	0.0551***	0.0043	0.0476***	0.0001	0.0556***	0.0001
SPIECE2	-0.0008***	0.0001	-0.0007	1.2362	-0.0008	2.2706
DNBSDB	12.7511***	1.1429	7.5950***	0.0432	19.4472***	0.0996
PARK3	0.1708***	0.0433	0.1586***	0.0205	0.1610***	0.0447
PARK2	0.1591***	0.0199	0.1401***	0.0157	0.1686***	0.0291
PARK1	0.0983***	0.0145	0.0732***	0.0127	0.1384***	0.0294
NIV01	-0.1331***	0.0126	-0.0951***	0.0081	-0.2234***	0.0089
ANCONSTR	-0.0493***	0.0055	-0.0795***	0.0000	-0.0369***	0.0000
ANCONSTR2	0.0000***	0.0000	0.0000	0.0207	0.0000	0.0512
LDISTTEMPS	-0.1871***	0.0214	-0.1944***	0.0252	-0.0959	0.0644
AN95	0.0521*	0.0261	0.0405*	0.0246	0.0569	0.0601
AN96	0.0926***	0.0252	0.0533**	0.0242	0.1795***	0.0577
AN97	0.1053***	0.0245	0.0877***	0.0232	0.1322**	0.0551
AN98	0.1414***	0.0236	0.1347***	0.0234	0.1575***	0.0554

AN99	0.2276***	0.0236	0.1925***	0.0231	0.3080***	0.0554
AN00	0.2975***	0.0235	0.2791***	0.0232	0.3477***	0.0567
AN01	0.3417***	0.0237	0.3117***	0.0280	0.4146***	0.0102
LPARTCOMVOISPO S94	0.0217***	0.0058	/	/	-0.0076	0.0729
PARTCOMVOISPOS 94	/	/	0.2143***	0.0276	/	/
POSA	0.1593***	0.0374	/	/	/	/
LRNETMY90	0.3194***	0.0090	0.2860***	0.0074	0.5385***	0.0195
LPSDC90	0.0534**	0.0213	0.0894***	0.0242	0.0285	0.0406
Inverse du ratio de Mills	-0.0764***	0.0222	0.0351*	0.0206	-0.1300***	0.0392

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.22	0.9250	0.57	0.6864	0.63	0.7039
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Intercept	-0.01418	0.20395	-0.00408	0.02076	0.02667	0.10037
Idinfraport88	-0.00048530	0.00459	0.00094391	0.00450	-0.01412	0.01488
PartcomvoisPOS94	/	/	/	/	0.03606	0.05246
lparcomvoisPOS94	/	/	0.00552	0.00938	/	/
lrnetmy90	0.00339	0.02175	/	/	/	/
Sszonact	/	/	-0.01759	0.01783	0.05174	0.04189
Idservices	/	/	/	/	0.00586	0.01632
ramasscl88n	-0.01038	0.01472	0.00951	0.01200	-0.09623	0.08551
Idequiptsocio	-0.00141	0.00216	/	/	0.00644	0.00810

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

* Marché immobilier sur les données des communes ayant connu au moins un permis de construire concernant le logement entre 1992 et 2002 (4546 données)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions de sélection	Heckman sur toutes les communes POS _{ak}		Heckman sur les communes avec POS POS _a =1		Heckman sur les communes sans POS POS _a =0	
Pseudo R-Square	0.4681		0.5118		0.5135	
Max-rescaled R-Square	0.6926		0.7571		0.7597	
Likelihood Ratio	2870.3009	<.0001	3259.2909	<.0001	3275.4768	<.0001
Score	2513.8897	<.0001	2825.4394	<.0001	2792.9737	<.0001
Wald	1337.1762	<.0001	992.9375	<.0001	1221.7002	<.0001
% concordant	94.8		96.6		96.6	
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Intercept	-17.3975***	1.3536	2.4199***	0.2655	0.2711	0.2061
Idinfraport88	0.3763***	0.0290	0.2854***	0.0313	0.2969***	0.0333
Irnetmy90	1.9324***	0.1449	/	/	/	/
Sszonact	-1.2835***	0.0712	-1.2155***	0.0716	-1.3448***	0.0764
ramasscl88n	-0.8736***	0.1488	-1.4774***	0.2313	-0.9764***	0.1660
Idequiptsocio	0.0466***	0.0155			0.0404**	0.0162
Idservices	/	/	/	/	-0.1003**	0.0432
partcomvoisPOS94	/	/	/	/	2.5730***	0.1183
LpartcomvoisPOS84	/	/	0.6566***	0.0369	/	/
maternel88n	/	/	0.4145***	0.0757	/	/

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSak		POSa=1		POSa=0	
F value	282.40	<.0001	207.75	<.0001	56.17	<.0001
Population cible	Toutes les communes		Communes avec POS		Communes sans POS	
R-Square	0.5999		0.5856		0.5363	
Adj R-Sq	0.5977		0.5828		0.5268	
SIGE	0,3628		0,3128		0,4644	
RHO	-0,1424		0,1424		-0,2725	
Nombre de transactions	4546		3405		1141	
	Coef.	Ecart-type	Coef.	Ecart-type	Coef.	Ecart-type
INTERCEPT	69.8248***	7.1507	75.4635***	7.8620	65.5281***	15.1058
LHABSURFEST	0.8073***	0.0303	0.6928***	0.0089	0.9512***	0.0177
LTERSURF	0.1744***	0.0082	0.1946***	0.0049	0.1485***	0.0098
SPIECE	0.0525***	0.0044	0.0450***	0.0001	0.0515***	0.0002
SPIECE2	-0.0008***	0.0001	-0.0007	1.2557	-0.0008	2.6941
DNBSDB	12.2885***	1.1997	7.7586***	0.0433	20.2859***	0.1142
PARK3	0.1718***	0.0438	0.1713***	0.0205	0.1642***	0.0502
PARK2	0.1578***	0.0202	0.1524***	0.0158	0.1478***	0.0337
PARK1	0.0980***	0.0150	0.0837***	0.0127	0.1298***	0.0337
NIV01	-0.1267***	0.0129	-0.0928***	0.0082	-0.2361***	0.0157
ANCONSTR	-0.0728***	0.0075	-0.0778***	0.0000	-0.0715**	0.0000
ANCONSTR2	0.0000***	0.0000	0.0000	0.0207	0.0000	0.0642
LDISTEMPS	-0.1949***	0.0217	-0.1928***	0.0251	-0.1363*	0.0798
AN95	0.0530**	0.0265	0.0370	0.0246	0.0652	0.0691
AN96	0.0962***	0.0254	0.0497**	0.0242	0.2245***	0.0666
AN97	0.1167***	0.0249	0.0809***	0.0234	0.2034***	0.0628
AN98	0.1434***	0.0239	0.1198***	0.0234	0.2177***	0.0629

AN99	0.2324***	0.0239	0.1894***	0.0233	0.3588***	0.0637
AN00	0.3104***	0.0239	0.2797***	0.0233	0.4234***	0.0653
AN01	0.3499***	0.0240	0.3073***	0.0280	0.4885***	0.0114
LPARTCOMVOISP OS94	0.0258***	0.0063	/	/	-0.0098	0.0834
PARTCOMVOISPOS 94	/	/	0.2310***	0.0284	/	/
POSA	0.1109***	0.0319	/	/	/	/
LRNETMY90	0.3141***	0.0083	0.2655***	0.0076	0.5218***	0.0229
LPSDC90	0.0627***	0.0225	0.0879***	0.0246	0.0271	0.0477
Inverse du ratio de Mills	-0.0572***	0.0201	0.0392*	0.0216	-0.1295***	0.0413

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.57	0.7258	0.56	0.7334	0.36	0.9067
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Intercept	-0.08821	0.22616	-0.02146	0.02787	-0.07159	0.11998
Idinfraport88	0.00417	0.00492	-0.00071874	0.00469	-0.00819	0.01694
partcomvoisPOS94	/	/	/	/	0.03412	0.05610
lparcomvoisPOS94	/	/	0.00507	0.00965	/	/
lrnetmy90	0.00913	0.02349	/	/	/	/
Sszonact	0.02189	0.01737	-0.00883	0.02076	0.05179	0.04540
Idservices	/	/	/	/	0.00690	0.01855
ramasscl88n	-0.01224	0.01455	0.00757	0.01191	0.01031	0.10418
Maternel88n	/	/	0.02498	0.02396	/	/
Idequiptsocio	-0.00130	0.00228	/	/	0.00264	0.00920

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

2/ Prix fonciers des terrains à bâtir (base Perval)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions de sélection	Heckman sur toutes les communes POSak		Heckman sur les communes avec POS POSa=1		Heckman sur les communes sans POS POSa=0	
Pseudo R-Square	0.4724		0.5218		0.5695	
Max-rescaled R-Square	0.6358		0.7023		0.7664	
Likelihood Ratio	1348.6637***		1556.0304***		1777.2772***	
Score	948.4414		1077.8047		1317.8303	
Wald	603.9113***		705.0319***		673.4920***	
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Ordonnée à l'origine	0.7277***	0.0652	0.7846***	0.0716	-0.6269***	0.2535
lpartcomvoisPOS94	1.1838***	0.0572	1.1663***	0.0608	/	/
H2TENNPA88n	0.9922***	0.0713	/	/	/	/
Maternel88n	/	/	1.3108***	0.0821	/	/
Decharge88n	/	/	-1.1820***	0.0919	/	/
IdPiscine	/	/	-0.3411***	0.0592	/	/
Terrainport88	/	/	/	/	0.8833***	0.1166
partcomvoisPOS94	/	/	/	/	4.0528***	0.1762
Sszonact	/	/	/	/	-1.1601***	0.0987
lsuperfcomprop88n	/	/	/	/	-0.2671***	0.0396

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSak		POSa=1		POSa=0	
F value	198.28	<.0001	105.56	<.0001	42.56	<.0001
Population cible	Toutes les communes		Communes avec POS		Communes sans POS	
Adj R-Sq	0.5996		0.5438		0.3983	
Nombre de transactions	2109		1229		880	
SIGE (disturbance correction)	0,4354		0,4536		0,4338	
RHO (paramètre sélection)	-0,3781		0,6586		-0,3734	
	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type
INTERCEPT	-0.9149	0.5952	1.7778**	0.8033	-5.1974***	0.9160
LTERSURF	0.2450***	0.0135	0.2744***	0.0401	0.2769***	0.0262
LDISTTEMPS	-0.4330***	0.0287	-0.5969***	0.0298	-0.2001***	0.0541
Interaction SURF*DIST	0.0000	0.0349	/	/	/	/
VIABILISE	0.2131***	0.0000	0.1893***	0.0487	0.2378***	0.0309
LPSDC90	0.0531**	0.0228	0.1173***	0.0344	0.0199	0.0138
LRNETMY90	1.0099***	0.0099	0.7623***	0.0152	1.3814***	0.0868
AN95	0.0189	0.0513	0.0291	0.0694	0.1410	0.1316
AN96	0.1177**	0.0539	0.1849***	0.0606	0.1048	0.1125
AN97	0.1893***	0.0489	0.1732***	0.0568	0.2841***	0.1020
AN98	0.1758***	0.0455	0.2145***	0.0557	0.1804*	0.0997
AN99	0.2959***	0.0422	0.3223***	0.0492	0.3186***	0.0991
AN00	0.4339***	0.0413	0.4551***	0.0478	0.4715***	0.0981
AN01	0.5316***	0.0412	0.4890***	0.0489	0.5900***	0.0971
LPARTCOMVOISPO S94	-0.0127	0.0405	0.2266***	0.0477	-0.0121	0.0132

POSA	0.5539***	0.0532	/	/	/	/
Inverse ratio Mills	-0.1646***	0.0316	0.2987***	0.0526	-0.1620***	0.0453

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSAk		POSA=1		POSA=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.11	0.8939	1.11	0.3514	0.65	0.6283
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Ordonnée à l'origine	-0.00638	0.01782	-0.03284	0.02350	0.04110	0.09645
lpartcomvoisPOS94	-0.00110	0.00722	0.00230	0.01851	/	/
H2TENNPA88n	0.00931	0.01967	/	/	/	/
Maternel88n	/	/	0.03497	0.02586	/	/
Decharge88n	/	/	0.05008	0.03412	/	/
IdPiscine	/	/	0.00668	0.02073	/	/
terrainsport88	/	/	/	/	-0.05200	0.03414
partcomvoisPOS94	/	/	/	/	0.04803	0.07629
Szonact	/	/	/	/	-0.02675	0.04268
lsuperfcomprop88n	/	/	/	/	-0.00011823	0.01415

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

3/ Prix fonciers agricoles (données SAFER)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions de sélection	Heckman sur toutes les communes POSak		Heckman sur les communes avec POS POSa=1		Heckman sur les communes sans POS POSa=0	
Nombre de transactions	2506		2506		2506	
Pseudo R-Square	0.3711		0.3696		0.3652	
Max-rescaled R-Square	0.7265		0.7235		0.7150	
Likelihood Ratio	1162.2281		1156.2531		1138.9154	
Score	724.3837		703.9049		714.4196	
Wald	303.3179		309.6149		313.5768	
% concordant	97.5		96.8		97.3	
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Intercept	-2.8812***	0.4510	-3.1017***	0.4407	-2.2977***	0.4261
Idaccueilenfance	-1.1074***	0.2014	-1.1410***	0.2026	-1.3053***	0.2031
IdPiscine	-1.3574***	0.3941	-1.5344***	0.1307	/	/
lpartcomvoisPOS94	2.1078***	0.1336	2.1078***	0.0714	2.1040***	0.1299
Lpsdc90	0.6677***	0.0721	0.6916***	0.3861	0.5726***	0.0672
decharge88n	-0.3418**	0.1444	/	/	-0.4467***	0.1404

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSak		POSa=1		POSa=0	
F value	383.86	<.0001	40.21	<.0001	374.20	<.0001
Population cible	Toutes les communes		Communes avec POS		Communes sans POS	
Adj R-Sq	0.7334		0.6983		0.7411	
Nombre de transactions	2506		289		2217	
SIGE	0,7622		0,8493		0,7405	
RHO	0,0075		0,1371		-0,0608	
	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type
INTERCEPT	1.4612**	0.6998	8.0419***	2.5804	0.5295	0.7194
LTERSURF	0.8343***	0.0120	0.8115***	0.2732	0.8430***	0.0126
TEMPS_PU99	-0.0001	0.0176	-0.0023	0.0897	0.0004	0.0183
LPSDC90	0.0840***	0.0117	0.2800***	0.0345	0.0541***	0.0124
LRNETMY90	0.8096***	0.0015	-0.0010	0.0100	0.9300***	0.0015
AN95	-0.0090	0.0722	0.0823	0.2433	-0.0314	0.0745
AN96	0.0294	0.0497	0.0011	0.1589	0.0278	0.0517
AN97	0.0690	0.0507	0.0133	0.1673	0.0731	0.0526
AN98	0.1910***	0.0503	0.2621***	0.1608	0.1737***	0.0523
LPARTCOMVOISP OS94	-0.0227	0.0478	0.0714	0.1571	-0.0242	0.0495
POSA	0.3360***	0.0800	/	/	/	/
FRICHE	-0.4683***	0.0727	0.2301***	0.2684	-0.5591***	0.0743
FORETS	-0.5505***	0.1067	-0.6978***	0.3937	-0.5620***	0.1091
SOLJAR	1.7441***	0.1487	2.0501***	0.6055	1.6708***	0.1519
VERGER	1.3453***	0.2921	1.8200***	0.4014	0.1404	0.5263
PASDOM	-0.4787***	0.1717	-0.8712	0.8670	-0.4885***	0.1712
PASFERM	-0.0179	0.0333	0.0792	0.1106	-0.0257	0.0345

SSBATI	-2.0642***	0.0816	-1.9085***	0.3971	-2.0842***	0.0817
Inverse du ratio de Mills	0.0057	0.0613	0.1164	0.2131	-0.0450	0.0836

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.11	0.9901	0.16	0.9605	0.17	0.9553
	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type	Estimation	Ecart-type
Intercept	-0.02359	0.12655	0.02009	0.38294	-0.03811	0.13201
Idaccueilleenfance	-0.02878	0.05578	0.06759	0.17415	-0.03052	0.05113
IdPiscine	0.00931	0.04732	-0.00809	0.12870	/	/
lpartcomvoisPOS94	-0.00054657	0.00977	-0.00358	0.05820	-0.00015949	0.01049
Lpsdc90	0.00483	0.01948	-0.33095	0.49809	0.00794	0.02088
decharge88n	-0.01502	0.03511	/	/	-0.01640	0.03554

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

B Résultats du test du biais de sélection par la méthode de Heckman (1979) avec introduction de la distance au pôle urbain dijonnais dans les variables de sélection

1/ *Prix immobiliers des maisons individuelles (base Perval)*

* sur l'ensemble des données (5086 données)

Première étape: *probit* de sélection

Probit	POsak		POSa=1		POSa=0	
N	5086		5086		5086	
R-Square	0.5319		0.5617		0.5653	
Max-rescaled R-Square	0.7525		0.7946		0.7998	
	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	3860.5912	<.0001	4195.0060	<.0001	4237.2726	<.0001
Score	3035.7685	<.0001	3323.2539	<.0001	3317.0298	<.0001
Wald	1352.5595	<.0001	1090.7132	<.0001	1346.3283	<.0001
% concordant	95.8		97.1		97.2	
	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type
Intercept	-4.2842***	1.4578	6.6897***	0.4946	4.2323***	0.4709
Ldisttemps	-1.8336***	0.1249	-1.3896***	0.1383	-1.2188***	0.1339
Idinfrasp88	0.3996***	0.0298	0.3522***	0.0300	0.3393***	0.0300
Irnetmy90	1.1099***	0.1364	/	/	/	/
Szonact	-1.1904***	0.0677	-1.1643***	0.0678	-1.3001***	0.0702
Ramasscl88n	-0.4081***	0.1468	-1.3340***	0.2081	-0.9991***	0.1490
Idequipsocio	0.0501***	0.0155	/	/	/	/
Lparcomvoispos94	/	/	0.5485***	0.0346	/	/
Partcomvoispos94	/	/	/	/	2.3460***	0.1198

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0	POSa=0	POSa=0
N	5086		3544		1542	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	337.44	<.0001	220.22	<.0001	77.09	<.0001
R-Square	0.6154		0.5900		0.5388	
Adj R-Sq	0.6136		0.5873		0.5318	
SIGE (correction disturbance)	0,3882		0,3215		0,4919	
RHO paramètre du biais sélection	-0,1465		0,0572		-0,2367	
	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type
INTERCEPT	46.6024***	5.3089	76.8047***	7.7913	32.3036***	8.5223
LHABSURFEST	0.8554***	0.0208	0.7289***	0.0205	0.9684***	0.0515
LTERSURF	0.1641***	0.0285	0.1963***	0.0088	0.1356***	0.0151
SPIECE	0.0548***	0.0078	0.0476***	0.0049	0.0557***	0.0085
SPIECE2	-0.0008	0.0043	-0.0007***	0.0001	-0.0008***	0.0001
DNBSDB	12.7270***	0.0001	7.6038***	1.2368	19.3829***	2.2718
PARK3	0.1734	1.1436	0.1583***	0.0433	0.1595	0.0997
PARK2	0.1602***	0.0433	0.1400***	0.0205	0.1682***	0.0447
PARK1	0.0980***	0.0199	0.0728***	0.0157	0.1378***	0.0291
NIV01	-0.1333***	0.0145	-0.0947***	0.0127	-0.2235***	0.0294
ANCONSTR	-0.0492***	0.0126	-0.0795***	0.0081	-0.0372***	0.0089
ANCONSTR2	0.0000	0.0055	0.0000***	0.0000	0.0000***	0.0000
LDISTTEMPS	-0.1618***	0.0000	-0.1998***	0.0252	-0.0618	0.0645
AN95	0.0513**	0.0261	0.0407*	0.0246	0.0562	0.0601
AN96	0.0925***	0.0252	0.0532**	0.0242	0.1802***	0.0578
AN97	0.1058***	0.0245	0.0879***	0.0232	0.1341**	0.0551

AN98	0.1397***	0.0235	0.1348***	0.0234	0.1571***	0.0555
AN99	0.2274***	0.0237	0.1932***	0.0232	0.3090***	0.0555
AN00	0.2968***	0.0235	0.2792***	0.0232	0.3479***	0.0567
AN01	0.3417***	0.0237	0.3123***	0.0277	0.4161***	0.0100
PARTCOMVOISPOS 94	/	/	0.2054***	0.0276	/	/
LPARCOMVOISPOS 94	0.0215***	0.0059	/	/	-0.0043	0.0734
POSa	0.1186***	0.0310	/	/	/	/
LRNETMY90	0.3515***	0.0075	0.2829***	0.0072	0.5416***	0.0195
LPSDC90	0.0641***	0.0213	0.0856***	0.0242	0.0325	0.0407
LAMBDA	-0.0569***	0.0199	0.0184	0.0211	-0.1164***	0.0419

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSa _k		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.45	0.8489	0.25	0.9414	0.54	0.7473
Variable	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type
Intercept	-0.09200	0.26934	-0.01996	0.05376	0.01858	0.17947
Ldisttemps	-0.00207	0.01843	0.00475	0.01684	0.01499	0.04705
Idinfraspport88	0.00367	0.00492	0.00152	0.00461	-0.00648	0.01263
lrnetmy90	0.00955	0.02497	/	/	/	/
ramasscl88n	0.02445	0.01696	0.00774	0.01210	0.03170	0.04113
Sszonact	-0.01258	0.01497	-0.01021	0.01791	-0.10318	0.08530
Idequipsocio	-0.00028919	0.00241	/	/	/	/
Partcomvoispos94	/	/	/	/	0.05085	0.05781
Lpartcomvoispos94	/	/	0.00470	0.00965	/	/

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

2/ Prix fonciers des terrains à bâtir (base Perval)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSa _k		POSa=1		POSa=0	
R-Square	0.4572		0.5157		0.5654	
Max-rescaled R-Square	0.6153		0.6941		0.7623	
Likelihood Ratio	1288.5095	<.0001	1529.1703	<.0001	1762.4860	<.0001
Score	950.2371	<.0001	1076.2823	<.0001	1328.5260	<.0001
Wald	603.5215	<.0001	700.5196	<.0001	743.0052	<.0001
% concordant	93.0		94.5		95.5	
	Paramètre estimé	Ecart-type	Paramètre estimé	Ecart-type	Paramètre estimé	Ecart-type
Intercept	1.8772***	0.1149	0.9798***	0.1360	-1.1701***	0.3021
temps_pu99	-0.0227***	0.00547	-0.00991*	0.00587	0.0377***	0.00729
partcomvoisPOS94	1.0773***	0.0626	/	/	4.4605***	0.1950
Szonact	/	/	-1.0815***	0.0899	-1.2476***	0.1029
decharge88n	-0.8513***	0.0840	/	/	-0.4937***	0.1003
lsuperfcomprop88n	/	/	/	/	-0.1946***	0.0427
Maternelle88n	/	/	1.2093***	0.0796	/	/
LparcomvoisPOS94	/	/	1.1417***	0.0661	/	/

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POsak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	194.49	<.0001	105.23	<.0001	194.49	<.0001
Nombre de transactions	2109		1229		880	
R-Square	0.5980		0.5482		0.4045	
Adj R-Sq	0.5949		0.5430		0.3948	
SIGE	0,4281		0,4592		0,4312	
RHO	-0,1401		0,6824		-0,2616	
	Coeff.	Ecart-type	Coeff.	Ecart-type	Coeff.	Ecart-type
INTERCEPT	-1.1009*	0.6008	1.8254**	0.8088	-5.1345***	0.9359
LTERSURF	0.2439***	0.0142	0.2715***	0.0431	0.2772***	0.0263
LDISTTEMPS	-0.4297***	0.0288	-0.6065***	0.0299	-0.2247***	0.0557
SURFDIST	0.0000	0.0373	/	/	/	/
VIABILISE	0.2187***	0.0000	0.1862***	0.0498	0.2421***	0.0310
LPSDC90	0.0655***	0.0230	0.1189**	0.0346	0.0271**	0.0137
LRNETMY90	1.0314***	0.0099	0.7613***	0.0155	1.3808***	0.0886
AN95	0.0218	0.0513	0.0264	0.0699	0.1376	0.1324
AN96	0.1157***	0.0540	0.1845***	0.0611	0.1017	0.1134
AN97	0.1910***	0.0492	0.1712***	0.0572	0.2900*	0.1028
AN98	0.1744***	0.0457	0.2172***	0.0561	0.1787	0.1004
AN99	0.3051***	0.0425	0.3207***	0.0496	0.3161***	0.0998
AN00	0.4358***	0.0416	0.4545***	0.0482	0.4709***	0.0988
AN01	0.5392***	0.0415	0.4880***	0.0493	0.5886***	0.0978
LPARTCOMVOISPO S94	0.0156	0.0407	0.2427***	0.0481	-0.0071	0.0133

POSA	0.4044***	0.0571	/	/	/	/
LAMBDA	-0.0600*	0.0348	0.3134***	0.0568	-0.1128**	0.0443

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.63	0.5973	1.03	0.3930
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Intercept	-0.02056	0.02864	-0.01304	0.04267
temps_pu99	0.00087511	0.00139	0.03156	0.02634
partcomvoisPOS94	0.00407	0.00784	/	/
Sszonact	/	/	/	/
Decharge88n	0.02674	0.02298	0.05057	0.03531
lsuperfcomprop88n	/	/	/	/
Maternelle88n	/	/	-0.00096960	0.00191
LparcomvoisPOS94	/	/	-0.00310	0.02161

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

3/ Prix fonciers agricoles (données SAFER)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSa _k		POSa=1		POSa=0	
Nombre d'observations dans la régression de sélection	2506		2506		2506	
% concordant	96.9		97.0		97.4	
R-Square	0.3750		0.3669			0.3738
Max-rescaled R-Square	0.7341		0.7182			0.7318
	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	1177.7233	<.0001	1173.1272	<.0001	1145.3935	<.0001
Score	730.7612	<.0001	709.8014	<.0001	718.9034	<.0001
Wald	290.4120	<.0001	295.0681	<.0001	305.7969	<.0001
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Variable						
Intercept	-5.0596***	0.7473	-5.3673***	0.7416	-3.5022***	0.6449
Ldisttemps	0.5402***	0.1424	0.5683**	0.1439	0.3240**	0.1279
lpartcomvoisPOS94	2.2218***	0.1445	2.2281***	0.1423	2.1623***	0.1355
lpsdc90	0.7485***	0.0768	0.7738***	0.0760	0.6039***	0.0686
ldpiscine	-1.5871***	0.3962	-1.7653***	0.3854		
Decharge88n	-0.3068**	0.1466			-0.4452***	0.1414
Idaccueilenfance	-1.0034***	0.2038	-1.0355***	0.2064	-1.2974***	0.2112

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Heckman sur toutes les communes		Heckman sur les communes avec POS		Heckman sur les communes sans POS	
	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	383.86	<.0001	40.21	<.0001	374.19	<.0001
R-Square	0.7353		0.7161		0.7431	
Adj R-Sq	0.7334		0.6983		0.7411	
Nombre de transactions	2506		289		2217	
RHO	-0,0025		0,1372		-0,0536	
SIGE	0,7622		0,8493		0,7405	
	Coeff.	Ecart-type	Coeff.	Ecart-type	Coeff.	Ecart-type
INTERCEPT	1.4681**	0.6993	8.0292***	2.5870	0.5247	0.7192
LTERSURF	0.8342***	0.0121	0.8114***	0.2821	0.8430***	0.0127
TEMPS_PU99	-0.0001	0.0177	-0.0011	0.0963	0.0003	0.0183
LPSDC90	0.0838***	0.0117	0.2849***	0.0345	0.0540***	0.0124
LRNETMY90	0.8088***	0.0015	-0.0056	0.0103	0.9309***	0.0015
AN95	-0.0088	0.0721	0.0823	0.2426	-0.0314	0.0744
AN96	0.0296	0.0497	0.0016	0.1589	0.0279	0.0517
AN97	0.0691	0.0507	0.0136	0.1672	0.0731	0.0526
AN98	0.1912***	0.0503	0.2631	0.1608	0.1737***	0.0523
LPARTCOMVOISPO S94	-0.0232	0.0478	0.0771	0.1570	-0.0240	0.0495
POSA	0.3431***	0.0790	/	/	/	/
FRICHE	-0.4681***	0.0727	0.2298	0.2683	-0.5593***	0.0743
FORETS	-0.5504***	0.1067	-0.6990***	0.3936	-0.5620***	0.1091
SOLJAR	1.7439***	0.1487	2.0603***	0.6035	1.6709***	0.1519
VERGER	1.3434***	0.2921	1.8195***	0.4015	0.1396	0.5263
PASDOM	-0.4789***	0.1717	-0.8697	0.8666	-0.4885***	0.1712
PASFERM	-0.0179	0.0333	0.0789	0.1106	-0.0258	0.0345

SSBATI	-2.0642***	0.0816	-1.9095***	0.3971	-2.0844***	0.0817
LAMBDA	-0.0019	0.0614	0.1166	0.2134	-0.0397	0.0837

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.09	0.9976	0.15	0.9805
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Variable				
Intercept	-0.02442	0.19609	-0.12585	0.90345
Ldisttemps	0.00055424	0.03764	0.03933	0.21561
lpartcomvoisPOS94	-0.00048443	0.00998	0.07347	0.17456
lpsdc90	0.00464	0.02013	0.00246	0.14309
ldpiscine	0.00966	0.04769	-0.35025	0.49890
decharge88n	-0.01461	0.03513		
Idaccueilenfance	-0.02792	0.05580		

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

C Résultats de la méthode instrumentale locale (Heckman et Narro-Lozano, 2004)

1/ Prix immobiliers des maisons individuelles (base Perval)

* sur l'ensemble des données (5086 données)

Première étape : *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSak		POSa=1		POSa=0	
N total	5086		5086		5086	
R-Square	0.5087		0.5087		0.5087	
Max-rescaled R-Square	0.7197		0.7197		0.7197	
Test	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	3615.0947	<.0001	3615.0947	<.0001	3615.0947	<.0001
Score	2982.3285	<.0001	2982.3285	<.0001	2982.3285	<.0001
Wald	1602.7720	<.0001	1602.7720	<.0001	1602.7720	<.0001
Percent Concordant	95.1		95.1		95.1	
Variables	Valeur estimée	Écart-type	Valeur estimée	Écart-type	Valeur estimée	Écart-type
Ordonnée à l'origine	-17.6799***	1.2082	-17.6799***	1.2082	-17.6799***	1.2082
Idinfraspport88	0.3975***	0.0268	0.3975***	0.0268	0.3975***	0.0268
lrnetmy90	1.9349***	0.1291	1.9349***	0.1291	1.9349***	0.1291
Sszonact	-1.2648***	0.0659	-1.2648***	0.0659	-1.2648***	0.0659
ramasscl88n	-0.7189***	0.1326	-0.7189***	0.1326	-0.7189***	0.1326
Idequiptsocio	0.0560***	0.0146	0.0560***	0.0146	0.0560***	0.0146

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Variables instrumentales		Variables instrumentales		Variables instrumentales	
	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0
Fonctions contrôlées	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
F value	352.30	<.0001	219.66	<.0001	76.79	<.0001
R-Square	0.6155		0.5894		0.5378	
Adj R-Sq	0.6137		0.5867		0.5308	
Nombre de transactions	5086		3544		1542	
	Toute la population		POSa=1		POSa=0	
	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type
INTERCEPT	47.5451***	5.6969	76.0397***	4.4462	33.4587***	7.0042
LHABSURFEST	0.8495***	0.0348	0.7435***	0.0250	0.9758***	0.0400
LTERSURF	0.1649***	0.0081	0.1947***	0.0065	0.1340***	0.0101
SPIECE	0.0551***	0.0044	0.0477***	0.0036	0.0561***	0.0055
SPIECE2	-0.0008***	0.0001	-0.0007***	0.0001	-0.0008***	0.0001
DNBSDB	12.8156***	1.1773	7.5952***	0.9533	19.5072***	1.4694
PARK3	0.1700***	0.0434	0.1554***	0.0360	0.1538***	0.0546
PARK2	0.1596***	0.0202	0.1385***	0.0165	0.1715***	0.0253
PARK1	0.0985***	0.0149	0.0697***	0.0121	0.1357***	0.0186
NIV01	-0.1335***	0.0127	-0.0912***	0.0105	-0.2255***	0.0160
ANCONSTR	-0.0497***	0.0059	-0.0785***	0.0046	-0.0380***	0.0073
ANCONSTR2	0.0000***	0.0000	0.0000***	0.0000	0.0000***	0.0000
LDISTEMPS	-0.1903***	0.0212	-0.2083***	0.0174	-0.0981***	0.0264
AN95	0.0524**	0.0255	0.0407**	0.0216	0.0570*	0.0324
AN96	0.0926***	0.0248	0.0539***	0.0209	0.1854***	0.0315
AN97	0.1055****	0.0244	0.0891***	0.0204	0.1364***	0.0308
AN98	0.1409****	0.0233	0.1351***	0.0195	0.1578***	0.0295
AN99	0.2281***	0.0235	0.1963***	0.0196	0.3091***	0.0297
AN00	0.2982***	0.0233	0.2806***	0.0195	0.3485***	0.0295

AN01	0.3434***	0.0235	0.3141***	0.0197	0.4174***	0.0297
LPARTCOMVOISP OS94	0.0252***	0.0060	0.0732***	0.0046	0.0041	0.0074
LRNETMY90	0.3146***	0.0096	0.2810***	0.0068	0.5161***	0.0107
LPSDC90	0.0533**	0.0222	0.0738***	0.0178	0.0320	0.0276
Propension à posséder un POS	0.1480***	0.0403	0.0421*	0.0261	0.1465***	0.0418

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSAk		POSA=1		POSA=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.20	0.9383	0.51	0.7699	0.60	0.6979
	Paramètre estimé	Ecart-type	Paramètre estimé	Ecart-type	Paramètre estimé	Ecart- type
Intercept	-0.01415	0.20400	0.04092	0.23037	-0.05427	0.51040
Idinfraspport88	-0.00054823	0.00459	0.00429	0.00474	-0.01513	0.01466
lrnetmy90	0.00328	0.02175	-0.00361	0.02372	0.01116	0.05413
sszonact	-0.00959	0.01472	0.01048	0.01890	0.03508	0.04202
ramasscl88n	-0.00132	0.00216	-0.00375	0.01294	-0.09497	0.08431
Idequiptsocio	-0.01415	0.20400	-0.00257	0.00207	0.00825	0.00810

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

* sur les données des communes ayant connu au moins un permis de construire concernant le logement entre 1992 et 2002 (4546 données)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions contrôlées	POSak		POSa=1		POSa=0	
N total	4546		4546		4546	
R-Square	0.4679		0.4679		0.4679	
Max-rescaled R-Square	0.6926		0.6926		0.6926	
Test	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	2865.7545	<.0001	2865.7545	<.0001	2865.7545	<.0001
Score	2511.3123	<.0001	2511.3123	<.0001	2511.3123	<.0001
Wald	1335.0249	<.0001	1335.0249	<.0001	1335.0249	<.0001
Percent Concordant	94.8		94.8		94.8	
Variables	Variable estimée	Écart-type	Variable estimée	Écart-type	Variable estimée	Écart-type
Ordonnée à l'origine	-17.3975***	1.3536	-17.3975***	1.3536	-17.3975***	1.3536
Idinfraspport88	0.3763***	0.0290	0.3763***	0.0290	0.3763***	0.0290
Irnetmy90	1.9324***	0.1449	1.9324***	0.1449	1.9324***	0.1449
Sszonact	-1.2835***	0.0712	-1.2835***	0.0712	-1.2835***	0.0712
ramasscl88n	-0.8736***	0.1488	0.1488	0.1488		
Idequiptsocio	0.0466***	0.0155	0.0155	0.0155		

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Méthode d'évaluation	Variables instrumentales		Variables instrumentales		Variables instrumentales	
	Fonctions à contrôler	POSa=0	POSa=1	POSa=1	POSa=0	POSa=0
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
F value	294.57	<.0001	207.89	<.0001	55.52	<.0001
R-Square	0.5997		0.5859		0.5334	
Adj R-Sq	0.5977		0.5830		0.5238	
Nombre de transactions	4546		3404		1141	
	Toute la population		POSa=1		POSa=0	
	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type	Coeff.	Ecart type
INTERCEPT	70.0505***	7.2731	79.9985***	6.0323	67.8840***	9.3644
LHABSURFEST	0.8062***	0.0320	0.6998***	0.0254	0.9614***	0.0409
LTERSURF	0.1742***	0.0084	0.1895***	0.0069	0.1457***	0.0108
SPIECE	0.0526***	0.0045	0.0458***	0.0038	0.0523***	0.0058
SPIECE2	-0.0008***	0.0001	-0.0007***	0.0001	-0.0008***	0.0001
DNBSDB	12.3076***	1.2168	7.4435***	1.0133	20.2678***	1.5675
PARK3	0.1721***	0.0439	0.1711***	0.0369	0.1556***	0.0567
PARK2	0.1579***	0.0204	0.1520***	0.0170	0.1495***	0.0263
PARK1	0.0981***	0.0152	0.0805***	0.0127	0.1269***	0.0196
NIV01	-0.1270***	0.0129	-0.0904***	0.0109	-0.2393***	0.0167
ANCONSTR	-0.0731***	0.0076	-0.0784***	0.0063	-0.0739***	0.0098
ANCONSTR2	0.0000***	0.0000	0.0000***	0.0000	0.0000***	0.0000
LDISTTEMPS	-0.1958***	0.0215	-0.2031***	0.0181	-0.1382***	0.0278
AN95	0.0533**	0.0262	0.0395*	0.0224	0.0614*	0.0339
AN96	0.0962***	0.0252	0.0532***	0.0215	0.2291***	0.0326
AN97	0.1171***	0.0248	0.0838***	0.0210	0.2073***	0.0321
AN98	0.1432***	0.0237	0.1228***	0.0201	0.2148***	0.0307
AN99	0.2329***	0.0238	0.1959***	0.0201	0.3572***	0.0307

AN00	0.3108***	0.0238	0.2829***	0.0202	0.4213***	0.0308
AN01	0.3509***	0.0239	0.3185***	0.0203	0.4897***	0.0309
LPARTCOMVOISP OS94	0.0273***	0.0064	0.0801***	0.0050	0.0029	0.0081
LRNETMY90	0.3138***	0.0086	0.2729***	0.0070	0.5085***	0.0111
LPSDC90	0.0633***	0.0230	0.0749***	0.0191	0.0356	0.0295
Propension à posséder un POS	0.1026***	0.0337	0.0114	0.0267	0.1187***	0.0430

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.50	0.7764	0.46	0.8042
	Paramètre estimé	Ecart-type	Paramètre estimé	Ecart-type
Intercept	-0.07568	0.22620	0.04340	0.23168
Idinfraspport88	0.00416	0.00492	0.00387	0.00472
lrnetmy90	0.00794	0.02349	-0.00353	0.02382
sszonact	0.01953	0.01737	0.00794	0.01949
ramasscl88n	-0.01172	0.01456	-0.00531	0.01271
Idequiptsocio	-0.00141	0.00228	-0.00260	0.00206

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

2/ *Prix fonciers des terrains à bâtir (base Perval)*

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
N	2109		2109		2109	
R-Square	0.5543		0.5355		0.4648	
Max-rescaled R-Square	0.7460		0.7207		0.6255	
Test	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq	Chi-Square	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	1704.4439	<.0001	1617.0309	<.0001	1318.2425	<.0001
Score	1268.1240	<.0001	1244.3156	<.0001	946.5768	<.0001
Wald	619.2878	<.0001	702.3740	<.0001	563.7468	<.0001
% concordant	94,9		94,4		94,6	
Variables	Variable estimée	Écart-type	Variable estimée	Écart-type	Variable estimée	Écart-type
Ordonnée à l'origine	-3.9671***	0.3091	-4.4439***	0.2813	1.6925***	0.0669
lpsdc90	0.4821***	0.0437	0.3844***	0.0388	/	/
partcomvoisPOS94	4.1158****	0.1722	4.1516***	0.1617	/	/
prt90moins74	-11.7462***	1.3094	/	/	/	/
lparcomvoisPOS94	/	/	/	/	1.1220***	0.0547
Sszonact	/	/	/	/	-0.9079***	0.0701

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

Fonctions à contrôler	Variables instrumentales		Variables instrumentales		Variables instrumentales	
	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	231.82	<.0001	105.26	<.0001	41.11	<.0001
N	2109		1229		880	
R-Square	0.6078		0.5483		0.4165	
Adj R-Sq	0.6052		0.5431		0.4064	
	Coeff.	Écart-type	Coeff.	Écart-type	Coeff.	Écart-type
INTERCEPT	-0.5567	0.5573	2.1288***	0.4636	-4.7381***	0.6032
LTERSURF	0.2420***	0.0141	0.2849***	0.0124	0.2716***	0.0190
LDISTEMPS	-0.3725***	0.0224	-0.5665***	0.0195	-0.1755***	0.0226
SHONTER	/	/	/	/	0.0001	0.0372
VIABILISE	0.1983***	0.0368	0.1743***	0.0306	0.2313***	0.0000
LPSDC90	0.0428	0.0267	0.0697***	0.0232	0.0022	0.0264
LRNETMY90	0.9535***	0.0507	0.6877***	0.0405	1.3202***	0.0119
LPARTCOMVOISP OS94	-0.0286	0.0174	-0.1384***	0.0160	-0.0519**	0.0539
AN95	0.0237	0.0314	0.0366*	0.0215	0.1196*	0.0484
AN96	0.1275***	0.0346	0.1804*	0.0274	0.0852***	0.0455
AN97	0.1814***	0.0353	0.1649***	0.0288	0.2803***	0.0437
AN98	0.2021***	0.0319	0.2668***	0.0254	0.1760***	0.0406
AN99	0.3280***	0.0299	0.3695***	0.0236	0.3148***	0.0395
AN00	0.4390***	0.0295	0.4496***	0.0226	0.4627***	0.0385
AN01	0.5199***	0.0284	0.5081***	0.0212	0.5850***	0.0380
Propension à posséder un POS	0.6832***	0.0677	0.6188***	0.0622	0.5419***	0.0851

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	1.42	0.2337	0.80	0.4489	0.31	0.7314
Paramètre	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type	Paramètre estimé	Écart-type
Intercept	0.05517	0.05840	-0.01702	0.07074	-0.01960	0.03606
lpsdc90	-0.00441	0.00807	-0.00384	0.00988	/	/
partcomvoisPOS94	0.02361	0.03067	0.05763	0.04552	/	/
prt90moins74	-0.38115	0.24077	/	/	/	/
lpartcomvoisPOS94	/	/	/	/	0.00105	0.01045
Szonact	/	/	/	/	0.02869	0.03627

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

3/ Prix fonciers agricoles (données SAFER)

Première étape: *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSa=1		POSa=0		POSa=0	
N total	2506		2506		2506	
	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0	POSa=1	POSa=0
N	290	2216	290	2216	290	2216
R-Square	0.3459		0.3459		0.3477	
Max-rescaled R-Square	0.6761		0.6761		0.6797	
Test	Chi-Square		Chi-Square		Chi-Square	
Likelihood Ratio	1063.7241	<.0001	1063.7241	<.0001	1070.7617	<.0001
Score	689.7521	<.0001	689.7521	<.0001	699.6959	<.0001
Wald	338.7120	<.0001	338.7120	<.0001	339.5656	<.0001
% concordant	96.7		96.7		96.7	
	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type	Paramètre estimé	Ecart type
Intercept	-2.5511***	0.3936	-2.5511***	0.3936	-2.9826***	0.4322
lpartcomvoisPOS94	1.7091***	0.1026	1.7091***	0.1026	1.7314***	0.1043
lpsdc90	0.5551***	0.0621	0.5551***	0.0621	0.6732***	0.0776
Terrainsport88	/	/	/	/	-0.4013***	0.1503
Idaccueilenfance	-1.3312***	0.1908	-1.3312***	0.1908	-1.3956***	0.1949

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Deuxième étape: régressions hédoniques

	IV		IV		IV	
Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	402.77	<.0001	40.40	<.0001	374.14	<.0001
N	2506		290		2216	
R-Square	0.7335		0.7163		0.7432	
Adj R-Sq	0.7317		0.6986		0.7412	
	Coeff.	Std. Err.	Coeff.	Std. Err.	Coeff.	Std. Err.
Intercept	1.2582*	0.6996	8.0997***	0.7720	0.5464	0.6767
lter surf	0.8331***	0.0126	0.8139***	0.0138	0.8428***	0.0121
temps_pu99	0.0000	0.0180	-0.0035	0.0198	0.0003	0.0173
lpsdc90	0.0802***	0.0117	0.2806***	0.0129	0.0527***	0.0114
lrnetmy90	0.8315***	0.0015	0.0211***	0.0016	0.9277***	0.0014
an95	-0.0102	0.0721	0.0816	0.0796	-0.0331	0.0697
an96	0.0299	0.0498	0.0002	0.0550	0.0256	0.0483
an97	0.0644	0.0508	0.0189	0.0561	0.0714	0.0493
an98	0.1857***	0.0504	0.2632***	0.0556	0.1722***	0.0488
lpartcomvoisPOS94	-0.0290	0.0479	0.0605	0.0529	-0.0282	0.0464
friche	-0.4635***	0.0734	0.2302***	0.0809	-0.5544***	0.0709
forets	-0.5539***	0.1077	-0.6972***	0.1184	-0.5601***	0.1038
soljar	1.7389	0.1499	2.0559***	0.1650	1.6668***	0.1445
verger	1.3730	0.2730	1.8237***	0.3130	0.1432	0.2794
pasdom	-0.4720***	0.1676	-0.6119***	0.1852	-0.4878***	0.1626
pasferm	-0.0213	0.0334	0.0815**	0.0368	-0.0264	0.0323
ssbati	-2.0684***	0.0824	-1.9001***	0.0906	-2.0855***	0.0793
Propension à posséder un POS	0.4056***	0.0926	-0.3063***	0.1015	0.1664*	0.0876

*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

Test d'indépendance des résidus des régressions hédoniques avec les variables explicatives du *probit* de sélection

Fonctions à contrôler	POSak		POSa=1		POSa=0	
	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F	F Value	Pr > F
	0.04	0.9878	0.03	0.9922	0.68	0.6085
	Paramètre Estimé	Ecart type	Paramètre Estimé	Ecart type	Paramètre Estimé	Ecart type
Ordonnée à l'origine	-0.01930	0.12580	0.03360	0.37912	-0.12797	0.14570
lpartcomvoisPOS94	-0.00031859	0.00977	-0.00362	0.10824	0.00254	0.01062
lpsdc90	0.00344	0.01939	-0.00573	0.05715	0.02991	0.02593
terrainsport88	/	/	/	/	-0.06625	0.04260
Idaccueilenfance	-0.01746	0.04809	0.05382	0.17287	-0.04413	0.05170

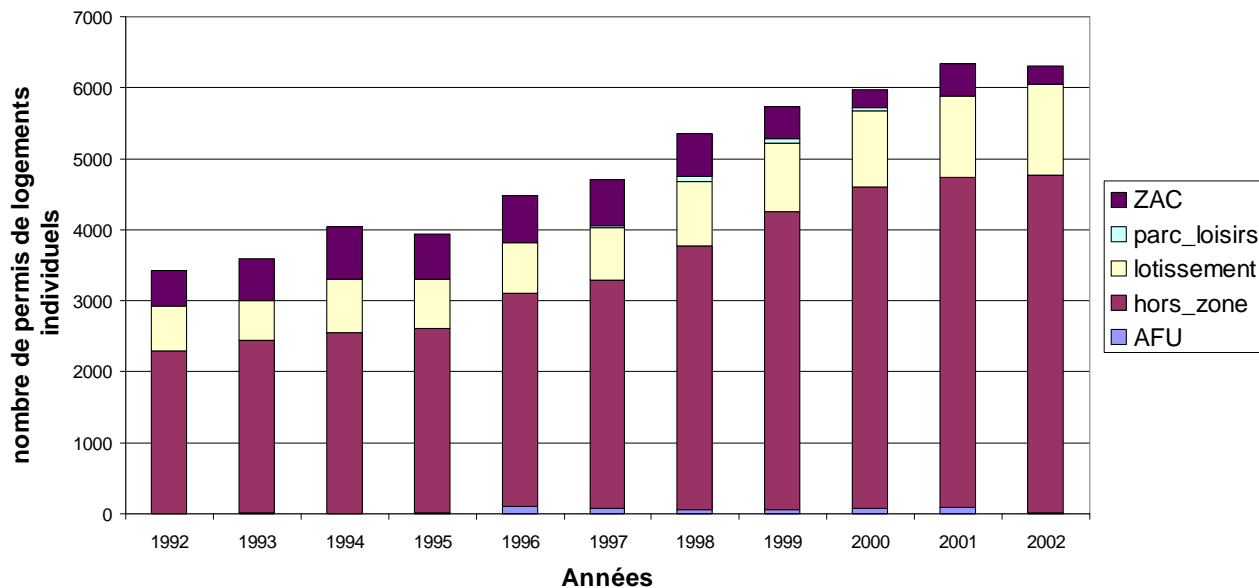
*** significativité inférieure à un risque α de 1%

** significativité inférieure à un risque α de 5%

* significativité inférieure à un risque α de 10%

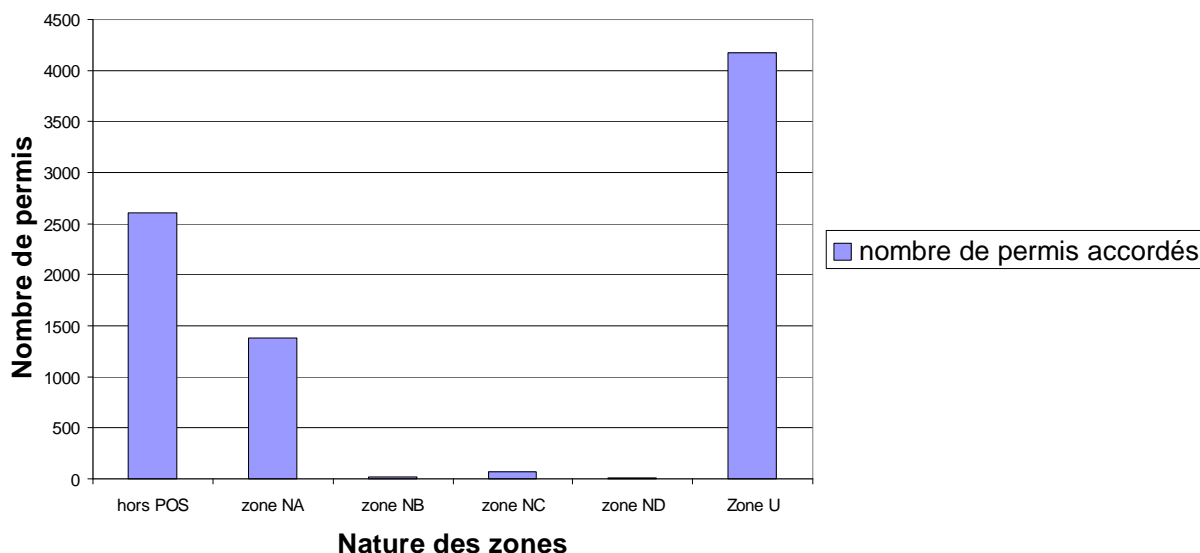
Annexes n°6-7 : Répartition des permis de construire selon les
procédures d'aménagement urbain et les zonages

Nombre de permis de construire de logements individuels autorisés en Bourgogne entre 1994 et 2002 selon le type d'aménagement



Nombre de permis de construire de logement accordés entre 1994 et 2002 dans l'aire urbaine dijonnaise selon les types de zones des POS

Source: Direction Régionale de l'Équipement de Bourgogne



Résumé :

Cette thèse analyse les ressorts de l'efficacité des plans d'occupation des sols (ou plans locaux d'urbanisme), caractérise les déterminants de l'adoption des POS (PLU) et évalue leurs effets sur les prix fonciers et immobiliers en corrigeant l'endogénéité des POS au marché foncier ou immobilier. Il ressort de notre analyse économique du code de l'urbanisme au chapitre I que la planification urbaine à l'échelle communale est une forme d'intervention publique moins coûteuse à mettre en œuvre qu'un système de taxes pigouviennes et plus efficace qu'une fiscalité uniforme. Le chapitre II examine ensuite les justifications et les finalités du zonage identifiées dans la littérature. Notre étude des déterminants de l'élaboration d'un POS par les communes sans POS en 1999, corrobore le rôle déterminant des facteurs de pression fiscale et de déplacement de l'équilibre budgétaire. En particulier, la hausse des taux d'imposition sur le foncier bâti, la pression fiscale de la taxe d'habitation, le montant des dépenses de personnel ou des dettes par habitant accroissent la probabilité d'élaborer un POS. De plus, le rôle de la pression migratoire se distingue des autres évolutions démographiques tandis que la baisse du revenu moyen imposable accroît significativement la probabilité d'élaborer un POS. Notre étude corrobore la justification fiscale et la finalité d'exclusion du zonage. Les effets positifs sur la propension à élaborer un POS d'un certain nombre d'équipements et d'infrastructures publics et d'indicateurs de dispersion de l'urbanisation corroborent l'idée d'un zonage d'externalité pour rationaliser le développement urbain tandis que la préservation des espaces naturels ne semble pas jouer de rôle déterminant. Le chapitre III teste d'une part l'hypothèse d'endogénéité de l'existence d'un POS au fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers et évalue d'autre part les effets des POS sur les prix fonciers et immobiliers. Les résultats obtenus sur l'aire urbaine de Dijon corroborent l'hypothèse que l'adoption d'un POS est endogène au marché foncier des terrains à bâtir. L'endogénéité de l'existence d'un POS au marché immobilier des maisons individuelles apparaît plus faiblement significative. Par contre, l'adoption d'un POS apparaît comme indépendante du marché foncier agricole des terrains notifiés à la SAFER. D'autre part, nos résultats montrent que dans les communes disposant d'un POS, l'effet marginal du POS sur les prix fonciers et immobiliers est positif tandis qu'il est négatif sur le marché foncier agricole. Ces résultats révèlent que les POS ont pour effet d'accroître à la marge les prix fonciers des terrains à bâtir et les prix immobiliers des maisons individuelles tandis que les POS dévalorisent à la marge les terrains agricoles. Il s'avère ainsi que le zonage des terres agricoles en zones agricoles dissipe les anticipations de développement urbain.

Mots-clefs : zonage, planification urbaine, POS, PLU, périurbain, économie publique urbaine, évaluation des effets propres, biais de sélection, modèle de choix discret.

Classification JEL : C2 ; H7 ; R5