LES ACTEURS PUBLICS FACE AUX PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE : UNE COMPARAISON FRANCO-ITALIENNE

Joël Idt, Margot Pellegrino, Sarah Baudry

▶ **To cite this version:**

Joël Idt, Margot Pellegrino, Sarah Baudry. LES ACTEURS PUBLICS FACE AUX PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE : UNE COMPARAISON FRANCO-ITALIENNE. [Rapport de recherche] PUCA. 2016. hal-01451269

HAL Id: hal-01451269
https://hal.science/hal-01451269

Submitted on 8 Feb 2023

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

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

LES ACTEURS PUBLICS FACE AUX PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE : UNE COMPARAISON FRANCO-ITALIENNE

RAPPORT FINAL DE RECHERCHE – DECEMBRE 2016

Joel Idt, Margot Pellegrino, Sarah Baudry

Lab'Urba, Université Paris Est Marne la Vallée

Rome Massimina 2016

Rome Acilia 2016

Bagnolet 2016

Montreuil 2016

Convention de recherche n°2200869582 / « vers des politiques publiques de densification et d'intensifications douces ? »

PUCA / Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer – Ministère du Logement et de l'Habitat Durable

PUCA plan urbanisme construction architecture

UPEM UNIVERSITÉ PARIS-EST MARNE-LA-VALLÉE

Lab'URBA Université Paris-Est

REMERCIEMENTS

Nous remercions le PUCA qui a financé cette recherche dans le cadre de l'appel à proposition « Vers des politiques publiques de densification et d'intensifications douces ? » de 2013.

Merci à Bruno Barroca et à Serge Bethelot, qui ont contribué à orienter et à enrichir les réflexions par leur participation au comité scientifique de pilotage de notre travail.

Nous remercions Auriane Moignoux, ainsi que toutes les personnes aussi bien à Rome qu'en Ile-de-France qui ont accepté de participer aux entretiens et de nous donner de la documentation précieuse.

Merci à Marion Salmon pour avoir contribué à l'analyse dans le cadre de son stage de master 2 Génie Urbain – UPEM.

Merci à André, qui a attendu que Margot ait fini l'analyse de Rome pour naitre.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 3

SOMMAIRE 4

INTRODUCTION ET CADRE PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE 6

L'*ACTION PUBLIQUE AU QUOTIDIEN* FACE A LA DENSIFICATION SPONTANEE DU BATI 6
LA GESTION QUOTIDIENNE AU CONCRET DU DROIT DES SOLS 8
LA GESTION DES EFFETS INDUITS PAR LA DENSIFICATION SPONTANEE 10
LE DISPOSITIF DE RECHERCHE : UNE COMPARAISON ENTRE L'ILE-DE-FRANCE ET LA REGION URBAINE DE ROME 13

PARTIE I : QUALIFIER LES PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE 19

A/ LA GRANDE DIVERSITE DES TYPES DE DENSIFICATION SPONTANEE 19
LES MOTIFS DE LA DENSIFICATION : ENTRE USAGE PERSONNEL ET INVESTISSEMENT 19
LA TAILLE DES OPERATIONS 24
LA FORME ARCHITECTURALE ET URBAINE DES TRANSFORMATIONS 27
B/ LES CONTEXTES URBAINS DES PROCESSUS DE DENSIFICATION « SPONTANEE » 28
UN PHENOMENE PRESENT SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DES DEUX AGGLOMERATIONS, MAIS CONCENTRE SPATIALEMENT 28
DES CONTEXTES PLUS PROPICES QUE D'AUTRES POUR LA DENSIFICATION « SPONTANEE » 31
C/ LA DENSIFICATION ILLEGALE 37
D/ LES PORTEURS DE PROJETS ET LEURS RATIONALITES D'ACTION 43
LES GRANDS GROUPES DE PROMOTION 43
LES PETITS PROMOTEURS LOCAUX 45
LES « *PARTICULIERS QUI S'IMPROVISENT PROMOTEURS* » 48
LES INTERMEDIAIRES ET LES PROSPECTEURS FONCIERS 51

PARTIE II : LES EFFETS INDUITS DE LA DENSIFICATION SPONTANEE 54

A/ LES EFFETS INDUITS SUR LES EQUIPEMENTS PUBLICS 54
B/ LES EFFETS INDUITS SUR LES ESPACES PUBLICS, LES VOIRIES ET LES GRANDS RESEAUX D'INFRASTRUCTURE 59
C/ LES EFFETS INDUITS SUR LES FORMES URBAINES ET ARCHITECTURALES 64
D/ LES EFFETS INDUITS ENVIRONNEMENTAUX 67
E/ LES EFFETS INDUITS SOCIAUX 71
F/ LES EFFETS INDUITS SUR LES RELATIONS ET LES SOCIABILITES DE VOISINAGE 74

PARTIE III : L'INTERVENTION DES ACTEURS PUBLICS FACE A LA DENSIFICATION SPONTANEE : DES JEUX AUTOUR DES REGLES DU PLAN A LA GESTION DES EFFETS INDUITS 79

A/ LES PROCESSUS D'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE ET LES NEGOCIATIONS AVEC LES PETITIONNAIRES 79
LES RENCONTRES, DISCUSSIONS ET NEGOCIATIONS AVEC LES PETITIONNAIRES 80
FACILITER OU BLOQUER LES PERMIS 83
DES TRAITEMENTS DIFFERENTIES SELON LE PETITIONNAIRE 85
QUAND L'INSTRUCTION DES PERMIS DEVIENT UNE QUESTION POLITIQUE 87
LES LIMITES DE L'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE 89
B/ LE CONTENU DES NEGOCIATIONS 92
LES NEGOCIATIONS SUR LE PROGRAMME DES CONSTRUCTIONS. 92

LES NEGOCIATIONS SUR LA QUALITE URBAINE, ARCHITECTURALE ET PAYSAGERE DES CONSTRUCTIONS 94
QUAND LES NEGOCIATIONS DEPASSENT L'ECHELLE DU BATIMENT : LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS 96
C/ DES ZONES D'INCERTITUDE ET DES MARGES DE MANŒUVRE PAR RAPPORT AUX LOIS ET AUX DOCUMENTS DE PLANIFICATION 99
UN CONTEXTE LEGISLATIF CONTRAIGNANT QUI POUSSE A LA DENSIFICATION 99
LES ZONES D'INCERTITUDE DECOULANT DE L'ENCHEVETREMENT LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE 102
LES ZONES D'INCERTITUDE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION 103
LES MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS PUBLICS 105
LES MARGES DE MANŒUVRE DES OPERATEURS PRIVES 109
D/ LA MULTIPLICITE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES IMPLIQUEES DANS LE PROCESSUS DE DENSIFICATION, ET LA FRAGMENTATION DE LEURS COMPETENCES 110
LA FRAGMENTATION INSTITUTIONNELLE ENTRE ECHELLES SPATIALES : LES JEUX ENTRE LA MAIRIE CENTRALE ET LES *MUNICIPI* 110
LA FRAGMENTATION INSTITUTIONNELLE INTERSECTORIELLE : DE L'URBANISME AU PATRIMOINE 113
E/ LA PLACE DES VOISINS DANS LES PROCESSUS D'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE 114
LE CONTROLE SOCIAL DU VOISINAGE 115
LES RECOURS 115
PETITS (ET GROS) ARRANGEMENTS ENTRE VOISINS 116
LE ROLE DES COPROPRIETES 119
DES ELUS ET DES TECHNICIENS MEDIATEURS DES CONFLITS 120
F/ LES ACTEURS PUBLICS FACE AUX DENSIFICATIONS ILLEGALES 122
A ROME, L'ILLEGALITE COMME PROBLEME PUBLIC 122
CONTOURNER LES REGLES DU PLAN : LES CONSTRUCTIONS OU LES TRANSFORMATIONS SANS AUTORISATION D'URBANISME 124
CONTOURNER LES REGLES DU PLAN : QUAND CE QUI EST CONSTRUIT NE CORRESPOND PAS AU PERMIS DEPOSE 127
LES LIMITES DU CONTROLE DE L'ILLEGALITE PAR LES SERVICES INSTRUCTEURS 129
L'INTERVENTION D'AUTRES TECHNICIENS MUNICIPAUX : LES SERVICES DE L'HYGIENE 133
CONTROLE SOCIAL ET DENONCIATIONS DES ILLEGALITES 133
LES MUTATIONS FONCIERES, UN MOTEUR DE REGULARISATION DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES 135
G/ LA GESTION DES EFFETS INDUITS 138
LA MISE A L'AGENDA POLITIQUE LOCAL DES EFFETS INDUITS 138
LE ROLE DES SERVICES TECHNICO-ADMINISTRATIFS GESTIONNAIRES DES EQUIPEMENTS ET DES ESPACES PUBLICS 142
L'EVOLUTION DES MODES DE GESTION DES EQUIPEMENTS 146
ETUDES AMONT, PROSPECTIVE ET ARTICULATION AUX QUESTIONS D'URBANISME 149
H/ DES FORMES D'ACTION COMPLEMENTAIRES AU-DELA DU PLAN 151
EN ILE DE FRANCE, LES CHARTES PROMOTEURS 151
EN ILE-DE-FRANCE, LES OUTILS DE MAITRISE FONCIERE PUBLIQUE SANS PROJET 152
EN ILE-DE-FRANCE, LE RECYCLAGE DES OUTILS TRADITIONNELS DE L'URBANISME OPERATIONNEL 153
A ROME, LE ROLE CENTRAL DES *CONSORZI* D'HABITANTS DANS LA GESTION DES EFFETS INDUITS 155

CONCLUSION 160

BIBLIOGRAPHIE 162

GLOSSAIRE 166

RESUME 168

INTRODUCTION ET CADRE PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE

Le présent rapport rend compte de la recherche menée par le Lab'urba pour le compte du PUCA, dans le cadre de la consultation de recherche lancé en 2013 « vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ». La recherche a été menée entre 2014 et 2016. Nous présentons dans cette introduction la problématique développée par l'équipe, ainsi que le cadrage méthodologique, qui ont respecté dans les grandes lignes la proposition faite au PUCA, hormis le changement du choix de terrain italien (nous avions pensé initialement travailler sur Milan, et nous avons finalement choisi fin 2014 de nous réorienter sur Rome, en accord avec le PUCA).

L'*action publique au quotidien* face à la densification spontanée du bâti

Notre recherche est centrée sur les processus de densification du bâti en dehors des projets d'aménagement portés par les acteurs publics. Nous avons qualifié ces phénomènes de « densification spontanée ». Cette notion traduit le fait que notre recherche s'intéresse avant tout aux processus, ainsi qu'au rôle qu'y tiennent les différents intervenants publics et privés, plutôt qu'aux formes produites : la notion de densification douce, que nous n'avons volontairement pas utilisée, renvoie en effet largement dans la littérature à qualifier les phénomènes par les formes urbaines et architecturales. Nous utilisons le terme de spontané en opposition au caractère très planifié et volontariste des projets d'aménagement porté par les acteurs publics, ce qui ne veut pas dire, nous le verrons, qu'il n'existe aucune forme de régulation de ces phénomènes.

Par densification spontanée du bâti, nous désignons les cas où de nombreux propriétaires privés, au sein d'un même quartier situé dans un secteur déjà au moins partiellement urbanisé, vont construire de nouvelles surfaces de logement sur les parcelles qui leur appartiennent. Ils agissent bien sûr dans le cadre des règles encadrant les droits du sol (en particulier les *plans locaux d'urbanisme* en Ile-de-France, et le *piano regolatore general* à Rome), mais chaque opérateur privé décide seul de densifier, indépendamment des autres. Plusieurs cas de figure sont alors possibles : les propriétaires peuvent diviser leur parcelle pour vendre à d'autres un terrain à construire, ou pour construire eux-mêmes ; ils peuvent rajouter un étage à leur maison qui se rapproche alors d'un petit immeuble collectif ; ils peuvent démolir pour reconstruire plus grand ; etc. Les propriétaires peuvent être de simples particuliers ou de grands promoteurs nationaux. Quoi qu'il en soit, l'agrégation de ces décisions individuelles de construire va produire un phénomène global de densification du quartier voire de la commune toute entière. Autrement dit, la densification spontanée est un phénomène non décidé collectivement, résultant de l'agrégation d'actions individuelles, et qui a des conséquences sur le plan collectif (Schelling 1980).

Ces cas de figure de densification spontanée se distinguent des actions plus volontaristes portées par les collectivités locales, lorsqu'elles mettent en place des moyens et des outils opérationnels de pilotage pour enclencher effectivement une densification du bâti (formes que l'on peut qualifier de « politiques interventionnistes de densification forte », Touati 2012). Pour la France, on pense aux cas où la collectivité

porte des opérations d'aménagement comme les ZAC, où elle met en place une politique de maitrise foncière active, voire où elle négocie avec des acteurs privés dans le cadre d'un projet urbain partenarial par exemple. Lors de la densification spontanée, rien de cela n'est observable. Les seules formes visibles d'intervention des acteurs publics consistent d'une part à modifier le droit du sol (en France en faisant évoluer le Plan Local d'Urbanisme) pour ouvrir de nouvelles marges de manœuvre aux acteurs privés pour qu'ils puissent construire ; d'autre part comme c'est souvent le cas en Italie à « normaliser » *a posteriori* les constructions non prévues mais déjà réalisées, souvent illégalement.

Pour autant, cela ne veut pas dire que les acteurs publics restent complètement à l'écart des processus de densification spontanée. Pour ce projet de recherche, nous avions fait une première hypothèse que nous avons largement vérifiée au cours de l'analyse : dans ces processus de densification spontanée, les acteurs publics interviennent sous d'autres formes qu'en définissant en amont les règlements du droit des sols ou qu'en mobilisant les outils de l'urbanisme opérationnel de manière volontariste. Nous n'avons pas analysé ici les actions planificatrices définies en amont ni l'élaboration des documents réglementaires associés (en France les SCOT, PLH, PLU, etc.). Les stratégies de densification inscrites dans les règlements d'urbanisme ont déjà été étudiées par d'autres (Darley & Touati 2013). Nous avons regardé au contraire ce qui se passe en aval, lorsque les phénomènes de densification (désirés ou non par les acteurs publics) sont enclenchés, et une fois qu'ils sont achevés. Nous avons cherché à appréhender comment les acteurs publics se positionnent et agissent face à ces phénomènes d'apparence spontanée.

D'un point de vue théorique, nous n'avons pas analysé ici une politique publique portée par des acteurs publics et prônant des objectifs de densification, mais plutôt une action collective de densification où des acteurs publics, parmi d'autres acteurs, jouent un rôle que nous avons décrit. Autrement dit, l'objectif affiché par l'action publique n'est pas central dans notre analyse. Cette différence d'approche renvoie en partie à la distinction effectuée par Christine Musselin entre politique publique et action publique (Musselin 2005). Notre positionnement scientifique renvoie également à l'analyse de l'*action publique au quotidien* des acteurs publics. Nous désignons par cette expression ce que font les acteurs publics de l'aménagement urbain en dehors des politiques publiques qu'ils impulsent, c'est-à-dire en dehors des politiques de planification urbaine ou des opérations et projets d'aménagement urbain. On ne retrouve pas notamment ce qui qualifie ordinairement une politique publique : la définition d'un programme d'actions porté par un gouvernement élu pour impulser un changement social, avec tout le processus de construction des objectifs et des problèmes publics auxquels l'action est supposée répondre (Muller 1990). De plus, alors que les politiques publiques et les projets bénéficient d'un portage politique et technique spécifique, d'un dispositif de pilotage particulier, et de moyens humains et financiers bien identifiés, il n'en est rien dans le cas de l'*action publique au quotidien*, qui renvoie beaucoup plus aux routines des organisations publiques. Ses formes, sa nature comme son organisation sont très différentes, et restent peu étudiées par la recherche.

Ceci renvoie à notre seconde hypothèse, elle aussi largement vérifiée par l'analyse, consistant à dire qu'une grande partie de l'action des services technico-administratifs des collectivités et de l'Etat se passe en dehors des opérations les plus médiatisées et emblématiques. Il s'agit, pour les processus de densification spontanée, des activités courantes de gestion technico-administrative liées au contrôle des opérations de

construction : validation des documents réglementaires, contrôle des permis de construire, division parcellaire, etc. On pense aussi aux activités de gestion et d'entretien quotidien des équipements publics ou des services publics. Les élus interviennent eux-aussi beaucoup à ce niveau de la gestion quotidienne, sollicités par leurs concitoyens lors de leurs permanences ou de leurs déplacements de terrain. Leurs administrés peuvent les interpeler au sujet de problèmes personnels (validation d'un permis de construire, ou au contraire désaccord avec un voisin qui rajoute un étage à sa maison, etc.) sur lesquels ils se prononcent et sollicitent éventuellement leurs collaborateurs.

L'*action publique au quotidien* concerne à double titre la densification spontanée : à travers la gestion concrète des règles du droit des sols, et à travers la gestion des *effets induits* de l'agrégation des décisions individuelles.

Bagnolet 2016 – Surélévation

Montreuil 2016 – Collectif de logements

La gestion quotidienne au concret du droit des sols

La gestion concrète des règles du droit des sols pourrait apparaître comme une affaire purement technique de mise en œuvre, de gestion administrative et règlementaire. On pourrait penser que les techniciens-bureaucrates des administrations locales se contentent d'appliquer à la lettre les lois et les règlements, de la manière la plus efficace possible. Nous avons au contraire fait l'hypothèse que la manière d'appliquer ces règles peut changer, de manière significative, les formes de régulation de la production urbaine, ici en tenant un rôle non négligeable dans les possibilités effectives de densifier ou non pour les propriétaires privés. Une partie de notre enquête a ainsi consisté à regarder comment les acteurs publics mettent en œuvre au concret les règles formelles du droit des sols. Nous avons analysé comment ces règles sont réinterprétées et comment elles évoluent au cours de l'instruction des permis de construire et au cours des opérations de construction elles-mêmes.

Notre approche renvoie à l'idée qu'une règle de droit n'existe pas dans l'absolu : tout dépend de la manière dont elle est utilisée et interprétée par les acteurs. Pour comprendre comment s'applique le droit en pratique, il convient d'analyser la manière dont les règles formelles du droit sont reconstruites par les acteurs qui s'y confrontent (Bourdin Lefeuvre & Mélé, 2006). Cette approche a fait ses preuves pour comprendre l'application du droit de l'environnement dans la gestion des risques industriels (Lascoumes & Le Bourhis, 1998). Dans notre cas, les possibilités de densification sont

théoriquement régies par les règles formelles du droit du sol inscrites au PLU (ou encore dans d'autre plans comme les plans de prévention des risques - PPR), mais ces règles formelles ne définissent pas tout : comme pour toute règle formelle, les acteurs vont en exploiter les zones d'incertitude afin de trouver des marges de manœuvre pour agir (Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 1993). Ces marges de manœuvre dépendent largement de la manière dont les services d'urbanisme et les élus appliquent en pratique le droit du sol et instruisent les permis, ainsi que des relations qui s'instaurent à cette occasion entre les élus, les techniciens-bureaucrates et les citoyens-propriétaires.

Ce cadre d'analyse de la règle du droit des sols nous a permis d'examiner de la même manière, et de comparer, des cas où la règle de droit est interprétée dans les limites de la légalité, et des cas où la règle de droit est beaucoup plus fortement contournée voire transgressée, conduisant à des situations de densification spontanée illégale que nous avons beaucoup observé en Italie mais aussi en France. Dans notre approche, le caractère légal ou illégal n'est pas premier. Nous nous sommes avant tout intéressé au rapport qu'entretiennent les acteurs à la règle. Dans bien des villes italiennes, par exemple, les spéculateurs immobiliers bénéficient de larges marges de manœuvre du fait à la fois de liens de collusion avec les acteurs politiques et administratifs locaux mais aussi du simple fait qu'ils sont les seuls acteurs capables de satisfaire la demande de logements quitte à ne pas respecter les règles contenues dans les plans d'urbanisme – lorsque ces derniers existent (Pinson & Santangelo 2007). On voit ici le caractère négociable de la règle de droit.

A travers son rôle dans la stabilisation des règles réelles, la négociation au concret de l'application du droit des sols contribue à la régulation de la densification spontanée, le terme de régulation étant entendu au sens de Jean Daniel Reynaud (1989) de construction des règles formelles et non-formelles qui organisent un système social. Si les phénomènes de densification spontanée renvoient par définition à une somme d'actions individuelles, celles-ci sont en effet orientées et structurées par des ensembles de règles, aussi bien économiques (relatives à la rentabilité des opérations de construction notamment) que politico-administratives, et ce comme toute forme de production de la ville (Boino 2009). L'analyse du suivi quotidien et opérationnel des permis de construire a eu pour but de reconstruire le système de « règles du jeu urbain » (Bourdin, Lefeuvre & Mélé 2006) qui oriente en pratique les processus de densification spontanée.

Pour analyser ces règles, nous avons d'abord cherché à comprendre comment agissent les agents de terrain des collectivités publiques. En nous attardant sur ce type d'*actions publiques du quotidien*, nous rejoignons en effet les recherches sur la *street-level bureaucracy* initiée par Michael Lipsky (1980), qui montrent que les agents de terrain au sein des administrations ont un rôle beaucoup plus important que l'on pourrait penser dans la définition de l'action publique, de ses problèmes comme de ses modes de faire. Cette position a été déclinée dans des champs divers des services publics, allant de la justice (Warin 2002) aux politiques de logements sociaux (Bourgeois 2013, Sala-Pala 2006). Ce cadre d'analyse s'est ici avéré pertinent pour un champ d'intervention publique comme l'aménagement urbain, que les chercheurs ont généralement plutôt tendance à regarder à travers les politiques volontaristes comme les projets d'aménagement, et qui ne renvoie pas *a priori* à de la gestion quotidienne.

Nous avons aussi étudié le rôle des élus. Même si la validation d'un permis de construire est un acte administratif de vérification de la conformité au règlement d'urbanisme, les élus communaux ne s'en désintéressent pas pour autant. Ils sont au contraire

extrêmement attachés à cette prérogative (Vallat 1993), et suivent souvent d'assez près la validation. Ils trouvent parfois des marges de manœuvre pour peser sur l'instruction du permis, ses délais, ses conditions d'obtention, etc. Les modalités concrètes de leur intervention dans l'instruction des permis ont une incidence non négligeable sur les processus de densification spontanée. Ceci se traduit dans les relations qu'entretiennent les élus en charge de l'urbanisme avec les techniciens des services instructeurs (Idt 2009). Au-delà, les décisions politiques des élus peuvent aussi avoir des conséquences importantes. En Italie, par exemple, le recours très fréquent au « condono »[1] a eu pour conséquence une augmentation exponentielle de constructions nouvelles et de densifications illégales, ce qui a modifié, en retour, le comportement des techniciens et des élus locaux face aux actions à mettre en place pour gérer les densifications spontanées. La manière dont s'opère l'intervention des élus compte dans les processus de densification au concret. Même s'il n'y a pas de définition d'un programme d'action et d'objectifs politiques précis comme pour une opération d'aménagement, les élus contribuent à orienter les processus de densification.

Bagnolet 2016 – Permis de construire pour des densifications

La gestion des effets induits par la densification spontanée

Les acteurs publics interviennent aussi après coup par rapport aux phénomènes de densification spontanée. En effet, pour reprendre les concepts de Raymond Boudon (Boudon 1977), l'agrégation des décisions individuelles peut engendrer des effets induits, que Boudon qualifie d'« effets pervers » au niveau collectif, conséquences non anticipées et non souhaitées collectivement, et que les acteurs publics doivent ici gérer après coup. Nous avions fait l'hypothèse, largement vérifiée par l'analyse, que les effets induits de la densification spontanée se retrouvaient dans de nombreux champs de l'action publique locale. L'objectif de notre recherche n'a pas été de mesurer ces phénomènes de manière systématique, approfondie et quantitative : nous avons plutôt

[1] Disposition exceptionnelle qui légalise les constructions hors plan d'urbanisme, moyennant une amende payée par les propriétaires qui souhaitent régulariser leur situation. Le *condono* a eu lieu en 1962 (pour la première fois, et à Rome uniquement), en 1985, année de la première loi sur le *condono*, en 1994 et en 2003 durant les gouvernements Berlusconi.

ici chercher à qualifier les réactions des acteurs publics lorsqu'ils y sont confrontés. Nous avons pu constater et analyser différents types d'effets induits.

- **Les effets induits quant aux formes urbaines produites et aux conflits de voisinage**. Avec ces phénomènes de densification spontanée, l'agencement des espaces bâtis les uns par rapport aux autres n'est pas anticipé comme il peut l'être habituellement dans les opérations d'aménagement, par exemple dans une ZAC à travers un plan d'ensemble. De plus, aucun acteur n'est ici en position d'effectuer un travail de coordination des projets de construction. La résultante des différents projets de construction peut donc à terme engendrer des problèmes : flou dans la délimitation des limites de propriétés, problèmes juridiques de servitudes d'accès, désaccords sur les droits de vue, mauvaise gestion des espaces collectifs en cas d'accès commun, etc. Ces situations multiplient les conflits de voisinage et les difficultés de cohabitation, surtout dans des quartiers où les habitants arrivés avant la densification recherchaient justement une certaine distance au voisinage. Non seulement les projets de construction n'anticipent pas toujours les problèmes possibles, mais de plus, contrairement à une opération d'aménagement, il n'y a pas a priori de tiers en position d'arbitrer.
- **Les effets induits quant aux équipements et services publics**. La densification entraine l'arrivée d'une nouvelle population et de nouveaux besoins collectifs que les acteurs publics n'ont pas toujours la possibilité d'anticiper correctement. Ces nouveaux besoins peuvent résulter aussi bien de l'augmentation en nombre de la population que de l'implantation de nouvelles catégories socio-économiques, ayant des exigences et des attentes différentes. Ces effets induits peuvent toucher de nombreux champs. Les services urbains d'abord : par exemple dans le cas de la collecte des ordures ménagères, la densification entraine une augmentation des déchets, engendre des problèmes pour organiser les espaces de collectes, etc. Dans le cas de la récupération des eaux usées, les collecteurs ne sont pas forcement adaptés à une densité importante alors qu'il n'est pas toujours possible de modifier l'existant. L'organisation des transports ensuite : les transports collectifs ne sont pas forcement prévus pour accueillir les nouvelles populations, les places de stationnement pour les voitures individuelles viennent à manquer et celles-ci saturent les espaces publics, etc. Sur les équipements et services publics enfin : l'arrivée de nouvelles populations engendre des demandes supplémentaires, et donc des dépenses parfois difficiles à financer pour les collectivités, que ce soit en matière d'école ou de crèches, de services sociaux, etc.
- **Les effets induits sociaux.** La densification spontanée entraine des mutations sociologiques des quartiers. Au-delà du problème déjà évoqué des conflits de voisinage liés aux désaccords juridiques et fonctionnels, elle peut déclencher des phénomènes d'enclavement et de ghettoïsation. Dans le cas d'un site caractérisé par une population fragile (conditions de pauvreté, insécurité sociale, dégradation des espaces publics et privés), la densification peut mener à une plus forte concentration de problèmes dans un espace qui cumulera les difficultés sociales. De la même manière, la densification spontanée d'un milieu habité principalement par des classes moyennes et moyennes-hautes renforcera la présence de ces catégories sociales. Dans tous les cas, c'est l'enjeu de la mixité qui est remis en question, mais également celui de la gestion des services publics : enjeux de sécurité urbaine, de gestion des services sociaux, du service public de l'emploi, etc.

- **Les effets induits environnementaux.** La densification spontanée peut être synonyme d'absence de contrôle sur les impacts et sur les risques environnementaux que les nouvelles constructions peuvent entrainer. D'une part, des opérations comme une surélévation ou la construction d'un nouveau volume habité peuvent échapper aux obligations normatives (par exemple, en matière de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre). D'autre part, elles peuvent mener vers une dégradation de l'environnement comportant des facteurs de risque. L'imperméabilisation croissante des sols et l'élimination de la végétation, par exemple, fragilisent le terrain et modifient l'équilibre de l'écosystème local, notamment dans la gestion des eaux. Enfin, si un territoire se situe dans le périmètre d'une zone à risque (inondation, volcanique, sismique), sa densification spontanée (dans ce cas incontrôlée et souvent illégale) peut comporter des conséquences très lourdes en termes environnementaux et sociaux, jusqu'à poser des problèmes de sécurité pour les habitants.

Rome Magliana 2016 – rue en impasse sans trottoir ni stationnement

Les acteurs publics se retrouvent souvent après coup à devoir gérer ces différents types d'effets induits. Sont concernés notamment les services technico-administratifs des collectivités en charge de la gestion des espaces publics, des équipements publics, et des services urbains (services de la voirie, d'assainissement, services scolaires, services sociaux etc.). Les services de l'urbanisme peuvent également être sollicités par rapport aux conflits de voisinage, aux différents juridiques sur les permis de construire, etc. Les élus locaux sont eux sollicités au quotidien par rapport à tous ces points, qu'ils renvoient ou non à leurs compétences réglementaires.

La création d'équipements nouveaux prend du temps, pose des problèmes d'adaptation aux besoins, pose des problèmes de personnels et de moyens, etc. Même s'ils sont généralement conscients de l'existence de ces effets induits, les acteurs publics ne sont pas toujours en mesure de les anticiper, d'autant plus que les acteurs responsables de la planification et du droit des sols ne sont pas ceux en charge des services et équipements

publics, ni de la gestion des questions environnementales et des problèmes sociaux. Toutes les collectivités et tous les acteurs responsables des services publics se retrouvent ainsi à devoir gérer les conséquences de la densification spontanée. Cette situation est particulièrement complexe dans un contexte de grande fragmentation des compétences au sein des systèmes locaux de gouvernement urbain (Lefevre 2009) : des collectivités peuvent se retrouver à devoir gérer les conséquences, dans leurs champs de compétences, de densifications spontanées que d'autres ont autorisé ou laissé faire. Ce qui peut signifier dans le pire des cas, et d'innombrables exemples en Italie mais également en France le démontrent, un choix de désengagement de la part des acteurs publics, qui abandonnent le territoire à son destin, ou mieux à l'« art de s'arranger » de ses habitants (De Matteis 1991). *A contrario*, ce type d'*action publique au quotidien* peut être porteur d'innovations dans la manière de produire la ville, comme en témoigne le cas de certaines communes périurbaines où l'on voit les services techniques des collectivités mettre en place des innovations aussi bien techniques qu'organisationnelles en matière d'assainissement non collectif (Rollin 2012).

Le dispositif de recherche : une comparaison entre l'Ile-de-France et la région urbaine de Rome

Nous avons analysé la manière dont les acteurs publics et privés s'organisent lorsqu'ils participent à des processus de densification spontanée, avec une attention particulière portée au rapport qu'ils entretiennent à la règle du droit des sols. Notre dispositif d'enquête s'est appuyé sur des entretiens semi-directifs, anonymes, avec les acteurs de nos deux terrains, l'Ile-de-France et la région urbaine de Rome, que nous avons comparés. Nous avons cherché autant que possible à rencontrer tous les types d'acteurs qui semblaient tenir un rôle dans les processus de densification spontanée.

Nous avons interrogé des techniciens des administrations locales concernées au sein des collectivités (directeurs des services, techniciens des services instructeurs, techniciens s'occupant des constructions illégales à Rome, etc.), et chez les gestionnaires de services publics et d'équipements urbains (eau et assainissement, services scolaires, petite enfance, services espaces publics, etc.). Nous avons interrogé des élus locaux confrontés à ces phénomènes. Nous avons également rencontré des opérateurs ayant densifié, aussi bien des promoteurs que des particuliers. Nous avons enfin rencontré des acteurs plus inattendus : notaires, bureaux d'études, architectes spécialisés, agents immobiliers, responsables de sociétés d'HLM, responsables d'associations ou de conseils de quartiers, assureurs, etc.

A partir de ce matériau, nous avons analysé finement les jeux d'acteurs dans ces processus de densification, pour comprendre les formes d'intervention, les rationalités, les cadres de références et les rôles des acteurs publics et privés au sein des « systèmes d'action concrets » (Crozier & Friedberg 1977) de la densification spontanée. Notre enquête renvoie aux méthodes de l'analyse organisationnelle de l'action collective (Friedberg 1993). La grille d'analyse a été construite autour d'une double entrée, correspondant à nos hypothèses initiales :

- celle des négociations entre acteurs publics et privés au cours des projets de construction apparentés à de la densification spontanée telle que nous l'avons définie. Comment s'est déroulée la phase d'obtention des permis de construire ? comment s'est opérée la division parcellaire ? quelles ont été les négociations entre

opérateurs publics et acteurs privés ? comment ont évolué les projets ? que se passe t-il en dehors des permis ? etc.

- celle des problèmes concrets rencontrés par les acteurs publics et privés dans la gestion *a posteriori* des conséquences non voulues de la densification spontanée. Quels effets induits de la densification sont apparus ? comment sont-ils gérés et quelles actions sont mises en place ? quels problèmes se posent ? etc.

Entre 25 et 30 entretiens au total ont été conduits sur chacun de nos deux terrains, ce qui nous fait au total une cinquantaine d'entretiens exploitables. En Ile-de-France, nous avons cherché à diversifier les cadres territoriaux de nos entretiens. Nos acteurs sont issus aussi bien de villes limitrophes à Paris que de communes périurbaines de seconde couronne, certaines favorables à la densification et d'autres tentant plus ou moins efficacement de la freiner. Les personnes interviewées agissent dans les villes suivantes : Montreuil, Bagnolet, Rosny sous bois, Cachan, Ivry, Vincennes, Pantin, Bagneux, Saint-Maur, Les essarts, Fresnes, Aubervilliers, Sucy en Brie, Ozoir-la-Ferrière, Savigny-sur-Orge et Vélizy. La cohérence du corpus ne vient pas de l'unité géographique, mais du fait que nous pouvons croiser les discours de plusieurs acteurs ayant des positions similaires dans l'action, dans des communes différentes. Par ailleurs, nous avons choisi de faire un focus particulier sur Montreuil, où les processus de densification spontanés sont particulièrement forts. Alors que pour d'autres villes un seul acteur a parfois été interrogé, tous les types d'acteurs ont été interrogés dans le cas de Montreuil, ce qui permet un recoupement intéressant des informations.

Montreuil 2016 - Surélévations

Nous avons fonctionné de manière relativement similaire dans le cas de la région urbaine de Rome. Néanmoins, la fragmentation communale y est bien moindre qu'en Ile-de-France. Même si la région urbaine (selon la manière dont on la définit) englobe

d'autres communes, le territoire de la commune de Rome est extrêmement étendu (environ 50 km de diamètre par endroits) et correspond déjà à des situations urbaines extrêmement variées, du centre dense aux quartiers périurbains de l'*agro romano*. Nous nous sommes donc concentré sur la ville de Rome elle-même, mais en allant interroger des acteurs travaillant dans des quartiers différents, relativement proches du centre historiques ou au contraire très éloignés. Les cas observés se réfèrent ainsi aux quartiers ou aux secteurs de l'agglomération suivants : Borghesiana, Massimina, Infernetto, Acilia, Ostia, Torrino, Trullo, Portuense, Via Casilina, Romanina, Via colombo, Via Laurentina, Trigoria et Romanina (liste non exhaustive).

Nous rencontrons des phénomènes de densification spontanée importants dans les deux agglomérations. Néanmoins, les deux cas présentent des particularités. Celui de Rome se distingue, nous le verrons, par l'ampleur des constructions réalisées de manière illégale ou dérogatoire au plan. Il se distingue également par la faiblesse des projets publics, qui fait que pratiquement toute l'urbanisation du territoire de l'agglomération s'est faite à travers des phénomènes spontanés au sens où nous l'entendons, qu'il s'agisse des densification de zones déjà urbanisées ou des extensions urbaines par construction dans des territoires agricoles. Les effets induits sont particulièrement forts et constituent un problème structurel de l'agglomération depuis la seconde moitié du 20ème siècle. De ce point de vue, l'analyse historique du cas romain présente un intérêt particulier puisque les acteurs publics font face depuis longtemps aux processus que nous étudions. Pour toutes ces raisons, les acteurs interrogés ont beaucoup plus qu'en Ile-de-France évoqué l'antériorité des phénomènes. Les matériaux recueillis sont sensiblement différents à cet égard, mais la comparaison n'en est pas moins riche puisqu'elle permet de mettre en perspective des phénomènes aujourd'hui questionnés dans le cas français et qui sont depuis longtemps un problème public dans le cas de Rome. Dans le cas de Rome toujours, nous avons inséré au fil du texte quelques encarts pour expliquer au lecteur français certaines particularités de l'urbanisation de la ville indispensables à la bonne compréhension de nos propos, ainsi qu'un glossaire.

Rome 2016 – Massimina – construction individuelle (gauche) et gros collectif de logements (droite)

La restitution de l'analyse se fait en trois parties, correspondant à la structuration de la grille d'analyse commune à nos deux cas. La première partie renvoie à la description des phénomènes de densification spontanée observés. La deuxième partie renvoie à la description des effets induits tels qu'ils sont perçus par les acteurs. La dernière partie renvoie à l'intervention des acteurs publics face à la densification spontanée.

CONTEXTE HISTORIQUE DE L'URBANISATION DE LA REGION URBAINE DE ROME

Une scène du film Il tetto de Vittorio De Sica (1956). Ce film est représentatif de l'époque des barrache *et de* l'abusivismo *de nécessité (Santuccio, Giancola, Piccioto, 1976). Il raconte l'histoire d'un couple dans un bidonville qui souhaite construire un toit en une nuit, à l'insu des pouvoirs publics. Une loi disait en effet que si le toit d'un logement était construit, celui-ci ne pouvait être démoli.*

Reconstituer de l'histoire de l'urbanisation *fuori le mura* (en dehors des murs) de Rome n'est pas l'objectif ici, mais il est nécessaire d'en comprendre les spécificités pour construire la comparaison avec l'Ile-de-France. L'urbanisation de Rome et ses politiques urbaines apparaissent originales dans le contexte des villes occidentales. Capitale relativement récente, depuis 1870, en raison de sa situation géographique et politique «neutre» (Djament-Tran, 2011), la construction de la ville s'éloigne des « modèles » européens classiques (Babonnaux 1980 ; Berdini 2010 ; Cellamare & al. 2013). En effet, si le centre historique – entouré par les murs auréliens – est notamment connu pour son patrimoine antique et historique, les périphéries le sont moins. Leur développement renvoie plus à des modèles d'urbanisation des suds qu'aux modèles des pays anciennement industrialisés, alliant de façon relativement massive des pratiques d'autoconstruction et de constructions illégales. Contrairement à d'autres métropoles, le développement urbain récent de la capitale italienne s'est fait en effet sur des terrains

agricoles n'appartenant pas au domaine public[2] et en grande partie de manière illégale. Un terme consacré existe en Italien pour nommer ce phénomène : *l'abusivismo edilizio*.

L'urbanisation s'est formée en tache d'huile. Désormais énorme ville campagne (3 millions d'habitants pour 1,285 km^2) la production de la ville a été et est toujours portée par les propriétaires et les promoteurs privés, et les institutions publiques doivent aujourd'hui composer avec des effets induits particulièrement forts. Actuellement, on estime qu'entre un quart et un tiers de la capitale a été construite de manière totalement ou partiellement illégale, c'est-à-dire sans permis de construire ou encore sans que ne soient réalisées les réseaux et infrastructures nécessaires. Comme le souligne Colette Vallat – évoquant cependant toute l'Italie du Sud - « des millions de maisons individuelles, des millions de m^2 d'appartements en immeuble collectif seront construits ainsi, hors réglementation et illégalement dans les périphéries des villes, jusqu'au cœurmême des villes. Des quartiers entiers surgissent, puis se développent et se densifient » (Vallat 1993). Cette pratique de densification qu'est *l'abusivismo* n'est pas seulement une violation des règles d'urbanisme mais aussi un système économique favorisant la croissance urbaine qui est négocié avec différents acteurs, reconnu par les autorités publiques et intégré dans la législation et dans la planification urbaine actuelle (SMUR 2013). Cette forme d'urbanisation est complétée aussi par des phénomènes légaux de spéculation immobilière négociés avec les pouvoirs publics.

Pendant longtemps, Rome a été une ville constituée d'un centre historique consolidée et entourée de zones agraires. Il faut attendre la fin du XIXe et le XX e siècle pour que la croissance urbaine se fasse dans l'arrière pays, l'urbanisation échappant ensuite et pendant une certaine période à tout contrôle public. Le développement de Rome s'opère selon un *« système de conventions entre la mairie, dépourvue de patrimoine foncier et financier, incapable de canaliser la spéculation immobilière et les entrepreneurs avec les capitaux issus des familles aristocratiques et sociétés étrangères.* » (Delpirou 2009). Plusieurs vagues de croissance urbaine de la capitale peuvent être ainsi répertoriées (Delpirou & al. 2011) qui ne sont pas toutes linéaires. Tout d'abord l'extension urbaine est alimentée par la venue des méridionaux et les Italiens des Abruzzes attirés par les opportunités de la nouvelle capitale au XIXe siècle. L'offre des logements sociaux (*casa popolare)* est limitée (hormis à Testaccio, Santa Croce ou San Saba). Les années fascistes sont celles qui vont conditionner le développement de la ville (Berdini 2010 ; Insolera 1980) : le régime fasciste distribue des milliers d'hectares à la propriété *fondiara* jouant sur le cadre flou de son plan d'urbanisme, alimentant ainsi la spéculation immobilière. Les ouvriers sont aussi victimes de la politique mussolinienne de déplacement de populations et des *borgate* sont créées dans *l'Agro Romano,* en périphérie de la ville.

Après la seconde guerre mondiale, la construction illégale prend une tournure très importante. Les espaces de *l'Agro Romano* sont bouleversés par les constructions. Plusieurs formes d*'abusivismo* naissent durant cette période (Vallat, 1993 ; Cellamare et al., 2013). D'abord *abusivismo* de nécessité – des particuliers construisent illégalement des logements de fortune sur des parcelles de terre sans permis de construire, des *barrache* participant à la formation de bidonvilles – se succèdent des abusivismo de *convienza* puis de *lusso* dans les années 1980 puis 1990 - 2000*.* Il ne s'agit plus de se construire un logement pour se trouver un toit mais de faire des agrandissements ou

[2] Contrairement à d'autres villes européennes, la municipalité de Rome ne possède par de patrimoine foncier important. Ceci est notamment dû au fait que les grandes familles et les sociétés immobilières possèdent 90 % du foncier (Nessi, 2010)

des surélévations pour la famille qui va peut-être s'agrandir, de transformer l'ancien poulailler en logements, de fermer des terrasses etc. Ainsi, les formes qu'ont pris et peuvent prendre l'*abusivismo* sont plurielles de même que les acteurs impliqués (cela peut aller du migrant ouvrier méridional construisant sa *baracca* dans les années 1950 au propriétaire d'un terrain qui vend illégalement sa parcelle à un particulier pensant être dans légalité, en passant par le squat illégal). Ces territoires ne sont pas limitrophes au centre historique, et sont initialement totalement dépourvus de services primaires et secondaires. Dans le même temps, les acteurs immobiliers à travers le contournement ou les dérogations du plan communal du PRG (Piano Regolatore Generale) construisent dans des zones périphériques peu raccordées aux réseaux.

Durant cette période, les institutions qui font face à cette croissance exponentielle de la capitale se retrouvent dans une situation complexe à gérer. Selon certains chercheurs (Carcciolo 1956 ; Insolera 1980), la démocratie chrétienne de droite de l'époque qui était au pouvoir a fermé les yeux ou pire a contribué à cette urbanisation non contrôlée avec un accord tacite de laissez-faire les acteurs privés. La gauche qui arrive au pouvoir dans les années 1970-1980 a essayé de réguler cette urbanisation, avec un succès mitigé et en générant des effets pervers (Nessi 2010). La planification urbaine portée par les institutions de gauche, et les projets de logements (*piani di zona)* pas aboutis, ont contribué à fragmenter encore plus le territoire sans l'équiper totalement, participant à la mise en place de paysages urbains « patchwork ». Des espaces d'origine informelle se construisent de surcroit à côté de ces quartiers légaux mais non fournis en infrastructures.

Les *baracche* officielles (celles du fascisme) et non officielles issues de *l'abusivsmo* sont reconnues en 1962 dans le Piano Regolatore Generale (à travers les zones F) puis dans sa variante en 1980 (zone O). Mais la reconnaissance de leur existence n'empêche pas la formation d'autres espaces spontanés (Prenestina, Tiburtina, Cristofo Colombo). Il existe ainsi un réel décalage entre planification et urbanisation réelle. Le PRG n'est jamais en accord avec les réalités urbaines et apparaît comme le symptôme de l'impuissance des politiques urbaines à trouver une réponse solide aux problèmes. Différentes lois (loi Bucalossi puis les différentes lois sur le *Condono* régularisant les constructions illégales, 1985, 1994, 2003) et procédures (avec la reconnaissance des *toponimi,* anciennes zones abusives des années 1980-1990) visent tant bien que mal à dépasser ces blocages.

PARTIE I : QUALIFIER LES PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE

Notre recherche a permis de confirmer l'importance des phénomènes de densification spontanée au sens où nous les avons définis, aussi bien en Ile-de-France qu'à Rome. Les acteurs publics y sont confrontés, nos questions les ont interpelés, et les phénomènes ont un rôle non négligeable dans l'urbanisation de leur territoire. Cette partie présente une description croisée des phénomènes que nous avons pu observer dans nos deux terrains. Nous en présentons la diversité, le contexte dans lequel ils se mettent en place, et les porteurs de projet. Nous faisons un focus particulier sur la question de l'illégalité, centrale à Rome mais présente également en Ile-de-France.

A/ La grande diversité des types de densification spontanée

Notre manière d'aborder les phénomènes de densification nous a conduit à observer une très grande variété d'opérations, à la fois dans leur taille, dans leur forme, dans leur situation géographique, dans les histoires des projets, ou dans les motivations de ceux qui les ont portées. Les opérations qui répondent à notre définition de la densification « spontanée » vont du réaménagement de combles chez un particulier à l'opération de 15 000 m2 de logements portée par un grand promoteur régional ou national. Ce qui relie ces différentes opérations n'est pas la forme architecturale, le type d'habitat (collectif ou individuel), ou encore le fait qu'il y ait division parcellaire ou non. C'est avant tout le fait qu'elles ont lieu en dehors de tout projet d'aménagement porté par les collectivités (ZAC, PUP ou autres dispositifs pour l'Ile de France, PEEP pour Rome). Elles sont d'initiative strictement privée et elles se déroulent en dehors de toute procédure d'urbanisme opérationnel. Elles relèvent de l'application générale du droit de l'urbanisme, du droit de la construction, et des dispositifs de planification urbaine qui régissent le droit des sols.

Les trajectoires d'évolution du bâti sont en effet nombreuses et variées. Notre enquête souligne la grande diversité des projets, que ce soit dans leurs formes, dans leurs motifs, dans leur taille, dans les processus de mutations foncières, etc. Plusieurs typologies très intéressantes ont déjà été proposées dans la littérature sur la densification (Darley & Touati 2013, Touati & Crozy 2015). Du point de vue des processus, des acteurs et des configurations d'action, plusieurs paramètres (qui ne se recoupent pas et qui sont assez largement indépendants les uns des autres) caractérisent les opérations de densification « spontanée » : les motifs de la densification, la taille des opérations, et la forme architecturale et urbaine des transformations.

Les motifs de la densification : entre usage personnel et investissement

Nous avons rencontré d'une part des projets à usage personnel ou familial du propriétaire, et d'autre part des projets d'investissement immobilier plus ou moins importants (les noms des villes ou des quartiers entre parenthèses correspondent de

manière non exhaustive aux exemples cités dans les entretiens, sans épuiser la liste des sites concernés par le phénomène).

En Ile de France

Les projets à usage personnel : il s'agit le plus souvent de réhabilitations avec augmentation de surface des constructions existantes (maisons individuelles, pavillons, etc.), à usage personnel du porteur de projet ou de sa famille, comme dans l'exemple évoqué par un de nos interlocuteurs d'une « *fratrie qui veut construire sa petite maison sur un petit terrain, donc ils font une division de terrain* ». L'augmentation de surface passe alors par l'ajout d'une ou plusieurs pièces à l'arrière (Fresnes ou Rosny), par le réaménagement de combles (Montreuil ou Rosny), par la transformation d'un garage en pièce habitable (Bagnolet, Aubervilliers, Montreuil, Ozoir-la-Ferrière), de la construction d'un autre bâtiment sur la même parcelle (Montreuil, Fresnes, etc.) ou encore de la surélévation du pavillon (Montreuil ou Ozoir-la-Ferrière. Le représentant d'un service instructeur d'une commune donne l'exemple des « *gens qui achètent des petites bâtisses anciennes, de très mauvaises qualité, et qui interviennent de manière très lourde pour faire des surélévations* ». La création de surface peut aussi passer par une transformation de surfaces dédiées à des activités en « lofts » d'habitation à usage personnel (Montreuil, Aubervilliers). En Ile-de-France, nous avons été plus rarement confrontés à des cas de démolition totale puis reconstruction pour des projets à usage strictement personnel : on peut faire l'hypothèse que l'opération est peu intéressante du point de vue économique.

Ces transformations correspondent à ce qu'un de nos interlocuteurs au sein d'un service d'instruction des permis de construire a qualifié de « *lot quotidien* » de son travail. Il s'agit de la grande majorité des dossiers traités par les services d'instruction des permis dans des villes comme Bagnolet, Rosny, Montreuil, Fresnes, Sucy-en-Brie, Ozoir-la-Ferrière, Savigny-le-Temple, etc. Même en l'absence de construction nouvelle, ces transformations peuvent occasionner des créations de surface relativement importantes.

Les projets de promotion et d'investissement immobiliers : il s'agit de toutes les situations où la densification est réalisée pour un investissement immobilier, qu'il s'agisse de vente ou de location, et non pour un usage personnel. Cette catégorie regroupe : de grosses opérations, comme les cas où de grands groupes de promotion vont construire des immeubles collectifs de 50 à 100 logements sur d'anciennes friches industrielles (Montreuil sur le métro et proche du périphérique, Aubervilliers dans une zone d'anciens entrepôts) ; des opérations moyennes portées par des promoteurs locaux ou des antennes localisées de promoteurs nationaux ou régionaux, comme les cas de remembrement de plusieurs parcelles pavillonnaires pour construire un petit immeuble collectif (Rosny près de la Mairie, Fresnes sur les grandes avenues) ou les cas de démolition d'anciens entrepôts pour construire de petits immeubles collectifs (Montreuil ou Bagnolet où le parcellaire est relativement petit) ; des petits projets d'investissement portés par des individus, comme les cas où un propriétaire va surélever un pavillon, le transformer en petit collectif de trois ou quatre logements, et revendre tout ou partie des appartements en copropriété (Montreuil).

Surtout, il est frappant de constater que ces deux catégories ne sont pas étanches, comme nous le développerons plus loin. Souvent, l'opération immobilière constitue à la fois un investissement, et un bien à usage personnel ou familial. Les logiques d'action

des opérateurs sont alors hybrides. Nous avons ainsi rencontré des cas où la nouvelle surface créée est pour partie mise en location, et pour partie utilisée pour loger la famille compte tenu de ses évolutions (Montreuil, Tournan-en-Brie). Dans d'autres cas, plusieurs opérations successives dans le temps de densifications à usage personnel permettent à un individu de se constituer un patrimoine immobilier qu'il va pouvoir faire fructifier en le louant (Montreuil, Bagneux, Tournan-en-Brie).

Bagnolet 2015 – projet de promotion d'immeuble collectif sur d'anciennes parcelles pavillonnaires

Dans la région urbaine de Rome

Nous avons rencontré à Rome des formes de densification « spontanée » très disparates, que l'on trouve sur la totalité du territoire communal. Bien que dans certains *municipi* (les subdivisions administratives de la ville de Rome), il soit possible d'identifier des types de densification prédominants, la plupart les acteurs interviewés ont insisté sur leur caractère hybride et diffus.

Pour reprendre la catégorisation précédente, nous retrouvons d*es projets à usage personnel*. Comme en Ile-de-France, il s'agit principalement d'opérations visant à modifier et/ou agrandir la surface d'un logement déjà existant. On rencontre notamment : la construction d'une pièce « accessoire » dans le jardin et la transformation du garage en pièce supplémentaire (Trigoria) ou, si le garage est positionné au sous-sol, en « salle-hobby » (Infernetto) ; la fermeture des terrasses, balcons et vérandas et le réaménagement des combles permettant de créer une chambre en plus (particulièrement dans le centre historique où les occupants peuvent parfois réutiliser les pièces accessoires comme le *lavatoio*, le lavoir, transformé en chambre) ; le fractionnement interne des bâtiments (grands appartements anciens du centre ville ou grands pavillons) et la surélévation dans le cas des pavillons.

Comme en Ile-de-France, l'intervention sur l'existant est prépondérante et constitue une grande partie des dossiers traités par les services techniques instructeurs des *municipi*. Dans un *municipio*, par exemple, ont été déposées en 2015 (jusqu'au mois de novembre) seulement 9 demandes de permis de construire et plus de 1700 demandes de modifications (cadrées essentiellement par des outils complémentaires de DIA et de SCIA, qui sont des démarches d'autorisation de construire simplifiées pour des modifications peu importantes).

Outre les densifications actuelles de logements existants, nous retrouvons historiquement à Rome un autre type de *projets à usage personnel*, qui ancre ses racines dans l'histoire du XXème siècle de la ville de Rome et qui est lié au phénomène dit de l'*abusivismo*. Il s'agit des cas où un particulier construit complètement illégalement son nouveau logement. Dans l'entre-deux guerres et après la seconde guerre mondiale, les nouveaux logements étaient essentiellement construits pour des raisons de « nécessité » de trouver un logement dans un contexte de crise. A partir des années 1970 émerge une deuxième forme d'*abusivismo*, dite « de luxe » ou « de spéculation ». Ce type de densifications correspond essentiellement à de l'habitat pavillonnaire, et est à l'origine de la constitution de plusieurs *nuclei* (noyaux urbains) et quartiers de Rome (Massimina, Infernetto, via Casilina, les zones à l'Est de Rome comprises entre la via Nomentana et la via Tuscolana). Bien que beaucoup moins répandue à l'heure actuelle, ce type de transformation est toutefois encore présent dans les anciennes zones agricoles ou naturelles (Parco dell'Aniene, Parco dell'Insugherata) qui parsèment le tissu plus dense de la ville, ainsi que dans certains quartiers périphériques.

Rome 2016 Massimina – petite opération de logement en cours de construction

Quant aux *projets de promotion et d'investissement immobiliers*, nous retrouvons à Rome la plupart des cas de figure listés pour l'Ile-de-France : de grosses opérations d'immeubles collectifs portées par des grands promoteurs ou des *consorzi* (forme de regroupement donc nous parlerons plus loin) de promoteurs (notamment en bordure, des deux cotés, du *Grande Raccordo Anulare*, le périphérique de Rome qui ne coïncide pas, comme à Paris, avec la limite administrative de la ville ; mais aussi dans des quartiers en périphérie plus lointaine ou dans les anciennes zones illégales) ; des opérations moyennes ; des petits projets d'investissement portés par des individus, qui surélèvent leur pavillon ou le fractionnent, ou encore en édifient un deuxième ou un troisième en divisant leur parcelle, pour après revendre ou louer les nouveaux appartements. Pour tous ces cas de figure, il existe aussi bien des opérations légales que des opérations partiellement ou complètement illégales. On trouve peu à Rome d'opérations de démolition/reconstruction d'immeubles collectifs. Ces opérations présentent de fortes incertitudes liées aux temporalités et aux modalités de reconstruction, et ce principalement à cause des *vincoli* archéologiques (servitudes archéologiques) et des caractéristique du sol : on est sûr de pouvoir démolir, mais pas sûr de pouvoir reconstruire après.

Un type particulier de densification spontanée à Rome renvoie aux occupations illégales des immeubles vides, et au dispositif dit de *l'autorecupero* (négociations avec l'autorité publique pour installer de manière permanente des habitants dans des immeubles inoccupés, avec une requalification de ces immeubles). Un membre d'Unione Inquilini (un syndicat d'aide à la recherche de logement) estime qu'*« il y a plus de 110 immeubles illégalement occupés et de très nombreux immeubles en autorecupero »*. Notre interlocuteur explique le principe et en présente selon lui les avantages : « *des citoyens ou des associations réalisent les travaux de requalification d'un immeuble public inutilisé. On a un exemple où la commune a participé au projet à hauteur d'un million d'euro. La main d'œuvre, ce sont les habitants qui payent aussi les travaux mineurs. Ces dépenses leur sont décomptées du loyer, qui déjà est bas. Par exemple, une famille fait des travaux dans un logement pour 20 000 euros, elle doit garder toutes les factures, et ce montant sera retiré de son loyer. Qu'est-ce que la commune y gagne ? Elle donne un toit à plusieurs familles en difficulté d'une façon relativement simple, sans devoir payer la totalité des travaux en un seul coup, sans devoir se charger du suivi des travaux, et en récupérant des loyers qui, bien que modestes, sont toujours mieux que rien. En plus, l'immeuble est requalifié et avec lui tout l'îlot* ».

Le phénomène de l'*autorecupero*

La pratique de l'*autorecupero* et/ou des coopératives renvoie au fait que différents acteurs associatifs, notamment des collectifs de droit au logement, souhaitent réinvestir le parc de logements existant et inoccupé. Les formes d'autorecupero sont très variables. Il peut s'agir de transformer un édifice qui avait une vocation productive ou publique (écoles, etc) en un espace résidentiel. D'autres pratiques sont plus typiques du squat (Porto Fluviale qui est une ancienne caserne, Metropoliz à Tor Sapienza). Ces formes de densification de patrimoine immobilier sont très variées : elles vont du squat insalubre d'une friche à des reconversions d'abord informelles puis reconnues voire encouragées par les institutions (par exemple la coopérative 2000 dans le Trastevere à travers la loi régionale de 1998).

La taille des opérations

On constate que l'urbanisme « spontané » peut produire, en Ile-de-France comme à Rome, des tailles d'opération très variables, y compris de très grosses opérations. La densification « spontanée » n'est donc pas nécessairement « douce » au sens où elle modifierait peu le tissu urbain. Tout un continuum de tailles d'opération existe. Si les plus grosses opérations sont majoritairement produites par les grands promoteurs, les correspondances ne sont pas automatiques. Il existe ainsi des cas d'assez grosses opérations produites par un promoteur individuel, qui a trouvé une niche très spécifique de produits immobiliers (Ivry, Montreuil). A l'inverse, certains promoteurs importants peuvent contribuer notablement, sur une même commune, aux petites densifications de maisons individuelles, à travers les opérations de trois ou quatre maisons sur des parcelles qui n'en comptaient qu'une (Tournan-en-Brie, Fresnes, Ozoir-la-Ferrière).

En Ile de France

Pour caractériser finement l'ampleur et la taille des opérations de densification, on peut distinguer plusieurs paramètres qui, comme le montre la comparaison entre les différents cas observés, sont au moins partiellement indépendants : l'augmentation de la surface de plancher, l'augmentation du nombre de logements, et l'augmentation du nombre d'habitants. Ces variables ne sont pas nécessairement liées.

Il peut y avoir création de surface sans création de logement et sans l'arrivée de nouveaux habitants. Dans de nombreuses situations franciliennes présentées ci-dessus, les extensions pavillonnaires concernent l'agrandissement du logement, et ne s'accompagnent ni de la création de logement supplémentaire ni d'arrivée de nouveaux habitants (Montreuil, Bagnolet, Aubervilliers). Un particulier qui a acheté un pavillon et en a augmenté la surface explique même que son opération de densification du bâti s'est traduite par une dédensification en nombre d'habitants : *« la maison que j'ai achetée appartenait à une fondation bouddhique, ils organisaient des stages, et la maison où je suis servait à loger tous ces gens. C'était pour une semaine, ou pour des moines qui venaient pour de plus longues périodes. Dans cette maison il y avait beaucoup de personnes qui vivaient dans des conditions déplorables, une dizaine. On rentrait par une trappe de 50 cm de large et il fallait ramper sur la terre. Ils vivaient là, ils avaient mis des palettes, ils avaient une cuisine. Et il y avait encore des lits au dessus, il y avait plusieurs niveaux de confort et il y en a un qui vivait dans une mini cave et un dans la cour où il y avait une cabane ».*

A l'inverse, dans les mêmes secteurs, d'autres opérations peu importantes du point de vue de la surface créée vont générer une augmentation conséquente du nombre d'habitants. L'augmentation du nombre d'habitants dépend notamment de l'évolution sociodémographique qui, sur le long terme, va de pair avec la densification du quartier, et qui peut largement faire évoluer les conditions d'occupation des logements. Il est par exemple nécessaire d'observer l'évolution du bien au-delà du seul temps de la construction : l'extension pavillonnaire s'opère souvent à l'occasion d'un transfert de propriété (décès d'un retraité célibataire et rachat par un couple avec enfants par exemple) qui s'accompagnent donc dans la durée d'une évolution du nombre d'habitants.

L'augmentation du nombre de logements et/ou d'habitants peut se faire sans augmentation de surface de plancher. Nous avons notamment constaté l'importance dans certaines situations urbaines (en particulier en première couronne de l'agglomération parisienne) d'un phénomène déjà souligné par d'autres (Davy Mertiny & Richard 2014) : la division du pavillonnaire. Des propriétaires divisent un grand pavillon (Bagnolet, Rosny, Aubervilliers, Montreuil, Vitry) ou même un ancien corps de ferme (Sucy-en-Brie, Tournan) pour en faire plusieurs logements sans en augmenter la surface de plancher, ce qui ne nécessite en France aucune autorisation préalable. Il y a donc densification en nombre d'habitants sans création de surface. Les propriétaires peuvent ensuite revendre les appartements à la découpe, ce qui se produit notamment en première couronne de l'agglomération parisienne où les prix des pavillons sont tellement élevés que certains biens ne se vendent qu'après cette transformation. Les propriétaires peuvent aussi garder le bien pour faire du rendement locatif. Un élu d'une commune de première couronne raconte cette situation qui touche sa commune et beaucoup d'autres : « *officiellement c'est une grosse maison individuelle, mais on la découpe, on la saucissonne pour en faire des appartements. Ça n'est pas tout à fait adapté dans la conception, donc cela peut donner des logements pas très confortables ou loués à des personnes qui ont du mal à trouver un logement autrement que par des canaux un peu souterrains. Sur des territoires comme Ivry, Vitry Choisy, ils sont très en peine avec ce genre de problèmes de saucissonnage de petites maisons ou de moyennes maisons, où on bourre les gens y compris dans les garages. On est à la limite de l'insalubrité dans les logements* »

Montreuil 2016 – surélévation pavillonnaire côtoyant un futur collectif de logements

Dans la région urbaine de Rome

Le cas romain confirme la nécessiter de distinguer augmentation du volume construit (les autorisations de construire sont non pas surfaciques mais volumiques), augmentation du nombre de logements, et augmentation du nombre d'habitants, pour qualifier les processus de densification. Nous avons pu identifier quatre cas de figure à cet égard.

La création de volume sans création de nouveaux logements et sans l'arrivée de nouveaux habitants. Ce type de densification est largement répandu chez les propriétaires individuels qui améliorent leur logement pour leur usage propre, dans leur résidence principale ou secondaire. Il a été encouragé par plusieurs lois régionales (comme le récent Piano Casa, loi qui permet de construire entre 20 et 30% de volume supplémentaire par rapport à ce qui est autorisé dans le plan d'urbanisme, ce qui *de facto* est une autorisation en dérogation de ce plan) et nationales. Ces transformations peuvent être réalisées aussi bien de façon légale qu'illégale.

L'augmentation de volume allant de pair avec l'arrivée de nouveaux habitants. Un cas fréquent est, peut-être plus encore qu'en Ile-de-France, celui de l'agrandissement d'un logement existant accompagnant l'arrivée de nouveaux enfants. Historiquement, cette situation correspond à de nombreux cas de densification illégale. Les habitations, parfois de taille importante, étaient laissées inachevées, avec les fers de l'armature dépassant du plancher haut : elles étaient ainsi prêtes pour une surélévation d'un étage. Parfois aussi, un deuxième pavillon était construit sur la même parcelle, ce qui pouvait s'accompagner de la division de celle-ci et de la vente de la nouvelle habitation. Ce processus de densification, aussi bien du bâti que de la population, a accompagné sur le long terme la croissance urbaine de l'agglomération. « *A la fin des année 1970 ou 1980, l'administration publique a commencé à se rendre compte qu'effectivement des quartiers de 5000, 7000, 10000 habitants étaient nés* », nous raconte une personne du service de gestion du territoire et de la viabilité au sein du municipio XII. On rencontre encore aujourd'hui, dans les espaces moins denses de l'agglomération, ce type de transformations. Dans cette catégorie peuvent également rentrer les installations illégales à caractère précaire et théoriquement temporaire, comme les camps nomades, dont certains comptent plusieurs centaines de personnes (Ponte Mammolo) et ont une durée de vie importante.

La transformation sans augmentation du volume construit, avec une augmentation du nombre d'habitants. C'est le cas du fractionnement de grands logements ou de pavillons pour créer des logements indépendants qui sont loués ou vendus. Ces processus accompagnent souvent des transformations urbaines plus globales, comme pour un quartier du municipio 9 qui, avec l'ouverture de l'Université, est en train de se transformer en « quartier étudiant » et doit répondre à une demande de logements petits et temporaires. Dans d'autres cas, ce sont des situations de précarisation et de paupérisation auxquelles on assiste, comme en Ile-de-France. Une personne du bureau d'urbanisme de la mairie de Rome décrit des processus de « *fractionnement sans autorisation des immeubles qui sont découpés pour contenir un grand nombre de personnes, surtout en banlieue, et souvent pour des immigrés* ». L'occupation illégale d'immeubles en tissu dense ou bien, dans les anciennes zones agricoles, de fermes abandonnées depuis longtemps (Trigoria), rentre également dans cette catégorie.

Un phénomène enfin qui ne relève pas de la densification mais qui est suffisamment significatif à Rome pour être souligné : *les cas de dé-densification de la population sans diminution du volume construit*, souvent liés à une mutation fonctionnelle des espaces. Le centre ancien de Rome s'est ainsi progressivement vidé de ses habitants. Il s'agit d'un processus au long cours : les institutions publiques, les bureaux, les commerces, les services liés au tourisme et à l'apparat étatique de gouvernement occupent de plus en plus les espaces centraux, en créant un véritable district

administratif superposé à la ville-musée. Ce processus s'est fait souvent de façon coercitive et abrupte dans le passé, à travers des expulsions, et continue aujourd'hui avec l'augmentation des prix de l'immobilier au centre ville.

Montreuil 2016 – transformation d'un R+1 en R+3 dans un secteur pavillonnaire

La forme architecturale et urbaine des transformations

Les transformations du bâti peuvent ou non s'accompagner de changements dans la forme architecturale des bâtiments, dans le caractère individuel ou collectif des logements et dans la disposition des parcelles. Nous avons notamment rencontré des cas de transformation de maisons individuelles en immeubles collectifs (Montreuil, Bagnolet, Fresnes, Aubervilliers, etc.), y compris parfois sans qu'il n'y ait démolition de l'existant, comme dans les cas de surélévation d'un pavillon transformé en immeuble de trois ou quatre logements, occupés par la famille (Montreuil) ou revendus à la découpe pour maximiser les gains (Fresnes, Rosny-sous-bois, Aubervilliers, Sucy, Ozoir). Dans d'autres situations, la densification ne change rien au caractère individuel ou collectif, pour les extensions de maisons individuelles ou pour les créations de nouvelles maisons individuelles sur des terrains libres (Montreuil, Bagnolet, Sucy-en-Brie, Frênes, etc.).

Les transformations du bâti peuvent aussi s'accompagner d'une division parcellaire, d'une diminution de la surface de terrain par parcelle, et d'un transfert de propriété

foncière (Fresnes, Sucy-en-Brie, etc.). Nous avons ainsi rencontré des cas de division d'une parcelle pavillonnaire pour construire une ou plusieurs autres maisons. Les terrains à construire sont alors revendus à un promoteur qui sert d'intermédiaire dans le processus (Montreuil, Fresnes, Rosny-sous-bois). Le propriétaire initial peut aussi porter lui-même son opération immobilière, comme dans les cas de construction nouvelles en fond de parcelles sans division et à usage personne ou familial (Montreuil ; Ozoir-la-Ferrière), ou dans les cas de construction d'une maison individuelle en fond de copropriété (Ivry).

Nous retrouvons à Rome tous ces cas de figure dans les processus actuels. Des spécificités existent, principalement liées aux phénomènes de production illégale du bâti, quant aux formes architecturales et urbaines produites. Même si le phénomène de l'*abusivismo,* tel qu'il a eu lieu dans les années 1960 à 1990, semble être aujourd'hui beaucoup plus limité, ses conséquences formelles perdurent, comme nous le verrons dans la partie sur les effets induits. Il est possible en effet de voir encore des pavillons ou des immeubles sans toit, prêts pour une dernière surélévation, ainsi que des quartiers pavillonnaires peu dotés en services et en espaces publics (rues très peu larges, pas d'espaces verts, etc.) mais extrêmement denses. Certains quartiers non planifiés sont par ailleurs très hétérogènes en termes de matériaux, de hauteurs, de densités, de qualité architecturale, d'alignement sur la rue, ou de standards urbanistiques.

B/ Les contextes urbains des processus de densification « spontanée »

Un phénomène présent sur l'ensemble du territoire des deux agglomérations, mais concentré spatialement

En Ile de France, dans toutes les communes où nous avons enquêté, nous avons été confrontés à des phénomènes souvent conséquents de densification spontanée. Nos questions ont fait échos aux préoccupations de nos interlocuteurs et à la réalité qu'ils rencontrent sur le terrain. La densification spontanée semble être un moteur puissant de transformation des territoires urbains de l'agglomération francilienne. Ce constat fait par les acteurs traduit concrètement l'analyse de l'Observatoire Régional du Foncier en Ile de France, qui estime que la part des logements construits en ZAC en Ile de France est de moins de 20% (ORF 2014). Le responsable du service d'urbanisme d'une commune de première couronne en pleine densification nous confirme la faible part qu'y tiennent les projets d'aménagements publics : « *au niveau du territoire on a très peu d'opérations portées par des acteurs publiques. On a une ZAC autour de l'Hôtel de Ville mais on est en fin de vie de cette ZAC. Après on a une autre forme d'intervention publique, un Programme de Renouvellement Urbain où on a une convention. Mais il y a des réalisations hors convention qu'on accompagne même si c'est des initiatives privées* ».

De même à Rome, la densification spontanée est apparue au cœur de la croissance de l'agglomération. Nos interlocuteurs ont souligné la faible part des projets publics d'aménagement, dont peu ont par ailleurs réellement abouti, dans l'urbanisation de la ville. Tous les acteurs interviewés ont été en mesure de se positionner, de discuter et de donner des exemples de densification spontanée, processus qui a été et reste, de toute évidence, le principal moteur de transformation du tissu urbain. Nos interlocuteurs ont notamment insisté sur le poids du processus historique de l'*abusivismo*, sur son

caractère diffus, mais ils ont aussi évoqué de nombreuses actions de densification contemporaines en soulignant les freins et les leviers qui les caractérisent.

Les transformations urbaines induites par la densification spontanée ne sont cependant pas uniformes sur tout le territoire des deux agglomérations : elles sont relativement concentrées spatialement. En Ile-de-France, certaines communes sont plus sujettes que d'autres à ces transformations. Les villes de première couronne, notamment celles présentant un tissu important de maisons individuelles, semblent particulièrement concernées. C'est le cas de Bagnolet, d'Ivry, ou de Montreuil, qui est qualifiée par un de nos interlocuteurs de « *ville qui bouge beaucoup, avec beaucoup de permis et de déclarations de travaux déposées* ». Mais la différentiation se fait surtout à un niveau infra-communal, où certains quartiers semblent plus particulièrement concernés alors que d'autres le sont assez peu voire pas du tout. A Bagnolet, ce sont les quartiers de la Dhuys et des Coutures où la densification spontanée est la plus forte. A Ozoir-la-Ferrière, ce sont les quartiers de l'Archevéché et de la Loudre. Les quartiers d'habitat social faisant l'objet de grandes opérations publiques de réhabilitation, et les quartiers où de grands projets d'aménagement urbains sont en cours, sont par définition non concernés par la densification spontanée. Cependant, certaines situations urbaines combinent des opérations planifiées d'aménagement et de la densification « spontanée ». Nous avons ainsi rencontré des cas où celle-ci s'opère aux marges des territoires de projets d'aménagement ou de rénovation urbaine (Montreuil, Bagnolet, Ivry). Dans les cas où le périmètre des projets d'aménagement est morcelé, l'imbrication des projets portés par les acteurs publics et des phénomènes spontanés de transformation est particulièrement forte.

Des facteurs explicatifs semblent à chaque fois justifier que le phénomène soit particulièrement fort dans certains quartiers. Comme le souligne un de nos interlocuteurs, le quartier du Plateau de la commune de Sucy-en-Brie pose moins de « problèmes d'insertion urbaine » que les quartiers voisins, où les protestations des riverains se font sentir à chaque tentative de densification : *« il y a des secteurs où on a accepté des choses parce qu'en termes d'insertion cela ne posait pas de gros problèmes, parce que on était en bordure d'un secteur en collectif. Le quartier du Plateau par exemple, qui est du pavillonnaire beaucoup plus compact ».* Dans un quartier de Bagneux, c'est la taille des parcelles, particulièrement propice à des opérations rentables, qui semble avoir poussé leurs propriétaires à engager massivement des densifications à travers des divisions parcellaires. Un particulier densificateur l'explique : *« c'est un endroit où il y a une forte densification, il y a une ancienne imprimerie qui a été transformée en une dizaine de petits lofts, il y a deux ou trois petits hangars industriels qui vont y passer, c'est un quartier pavillonnaire qui n'arrête pas. Maintenant cela commence à devenir petit, mais au départ il y avait des parcelles relativement grandes, et à chaque fois elles sont vendues et redivisées, vendues et redivisées. Maintenant on arrive à la limite, les parcelles font toutes entre 200 et 300 m2 maximum ».*

On retrouve souvent un même type de densifications dans un même quartier. En Ile-de-France notamment, certaines zones regroupent de grandes opérations immobilières de promoteurs nationaux, dans des quartiers bien précis (dans une partie du bas Montreuil, près de la Mairie de Montreuil en marge de la ZAC cœur de Ville, vers le boulevard périphérique à Ivry, etc.) ou sur certains axes importants de la commune. Un technicien cite le cas de Montreuil : « *il y a de grandes emprises qui ont été utilisées pour des grandes opérations de 60 ou 80 logements. Souvent c'est des grands groupes de promotion qui prennent en charge les opérations, ils se sont concentrés dans un premier temps sur le*

secteur qui était le plus attractif en terme de marché. Et donc on a eu énormément d'opérations dans le bas Montreuil sous le mandat précédent. Aujourd'hui ça s'est épuisé et il y a un glissement des opérations et des recherches des promoteurs qui s'étendent beaucoup plus sur la partie centrale de la ville et y compris sur la partie haute ». Les quartiers anciennement industriels ou d'entrepôts présentent ainsi de grandes parcelles qui facilitent les opérations immobilières d'envergure, intéressantes financièrement pour ces opérateurs (par exemple dans certains quartiers d'anciens entrepôts à Aubervilliers). Ces zones de densification importante vont de pair avec une forte mobilité sociodémographique des habitants du quartier, comme dans le cas du bas Montreuil qui, selon un technicien municipal, accueille un double flux de personnes venant à la fois du haut Montreuil et de Paris.

D'autres quartiers regroupent au contraire de petites opérations, portées par des particuliers ou de petits promoteurs locaux : extensions de maisons individuelles, surélévation d'un pavillon pour le transformer en petit collectif, etc. Les zones pavillonnaires de première couronne de l'agglomération sont particulièrement sujettes à cette pression immobilière. Un particulier habitant Ivry, ayant lui-même densifié, nous décrit ainsi son quartier où sa propre opération n'est pas une exception : *« j'ai des amis qui viennent de faire une maison, elle faisait 15 m2, ils l'ont rehaussé et elle en fait 50, il y a un architecte dans le coin qui est spécialisé dans ce genre de projet. Et là il y a un chantier en cours dans cette rue avec une surélévation. Ici il y a une surélévation, celle là je crois qu'elle est terminée ou en cours, rue Dormoy. Et ici j'ai des amis qui vont faire une surélévation, c'est une vieille maison, ils vont faire une extension sur le toit. Tout ce quartier là cela n'arrête pas les extensions, ça n'est que du tissu pavillonnaire, c'est tout petit et les gens rajoutent des petits étages parce que ça fait partie de l'identité du quartier, on ne va pas raser cela. Nous on avait un projet ici, et pour des raisons de carrières ça ne va pas se faire. Et il y a une SCOP ici qui fait plein de petites maisons en bois, ça se fait en habitat participatif »*. A Aubervilliers, ce sont les opérations de divisions de pavillons sans extension qui se concentrent dans certains secteurs paupérisés.

Comme en Ile-de-France, nous retrouvons à Rome une forte concentration spatiale de la densification spontanée dans certains quartiers plus que d'autres. La localisation de ces concentrations sur l'ensemble du vaste territoire communal semble néanmoins plus aléatoire qu'en Ile-de-France. Comme l'explique un architecte romain impliqué dans la requalification urbaine de la ville, « *Rome est faite de bulles et de fissures, il y a des parties qui sembleraient centrales mais qui vont très profondément en périphérie, et des parties à caractère de banlieue qui sont très proches du centre ville, avec des trous incroyables ici et là »*. Ce caractère particulier de la morphologie urbaine dépend des caractéristiques des sites, des opportunités qu'ils offrent, mais également de contingences politico-administratives anciennes et récentes. Le résultat est une très forte imbrication de types différents de densification, avec une alternance imprévisible de poches d'habitat très homogènes. Une chercheuse de l'Université de Roma Tor Vergata nous décrit l'espace urbain comme « *un mix entrelacé d'habitat illégal, de pavillons, d'immeubles, de grands ensembles »*.

Rome 2016 Acilia – lotissements dans l'agro romano

Des contextes plus propices que d'autres pour la densification « spontanée »

Lorsqu'ils décrivent les situations dans lesquelles ils sont amenés à agir, les acteurs publics et privés mettent en avant plusieurs facteurs contextuels particulièrement propices aux densifications spontanées, au premier rang desquels on trouve l'attractivité régionale et une crise du logement persistante dans les deux agglomérations, génératrice de processus de valorisation foncière. Mais l'analyse, notamment en Ile-de-France, montre aussi que ces facteurs contextuels sont en réalité multiples et n'agissent pas de manière univoque lorsque l'on se situe à une échelle plus fine.

Dans la région urbaine de Rome

Le recul historique de notre analyse du cas romain montre comment le contexte économique et social régional, en particulier les tensions sur le marché régional du logement, peut jouer à long terme dans les processus de densification spontanée. Trois éléments contextuels, qui traversent l'histoire urbaine de la ville, guident les transformations : la crise, les processus de valorisation foncière de certains quartiers, la faible couverture en infrastructures et en services publics.

La crise est avant tout une crise du logement. Rome a été caractérisée depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui par un manque systématique de logements, pour accueillir différentes catégories d'individus affluant sans cesse sur le territoire de l'agglomération : les travailleurs migrants venus de toute l'Italie, les flux de l'exode rural, les réfugiés des catastrophes naturelles, ou encore les étudiants, les cadres et les migrants internationaux.. Une des premières conséquences a été la constitution de nouveaux quartiers entiers, à travers des constructions illégales, en particulier dans la périphérie extrême de la municipalité, dans des parcs, des zones agricoles, ou encore des zones naturelles protégées. Ces quartiers ont poussé au gré des opportunités foncières et sans véritable choix de localisation autre que celui de la présence des anciennes

routes romaines permettant d'être relié au reste du territoire. De nouveaux secteurs d'habitat, dont certains sont très étendus, se structurent, les *borgate* périphériques, à caractère souvent linéaire autour d'un axe routier (comme la via Casilina).

Plus récemment, la crise du logement a également engendré des formes de densification spontanée, sans extension, dans les espaces urbains préexistants, que ce soit avec la division de surfaces libres ou déjà partiellement construites situées dans des quartiers déjà urbanisés, ou encore avec l'occupation illégale d'immeubles vides. Ces transformations s'opèrent, sous différentes formes, sur tout le territoire de l'agglomération, du centre ancien avec la fragmentation des logements de grande surface, aux zones pavillonnaires avec de grandes maisons découpées et transformées en petites copropriétés ou sous-louées de manière plus ou moins légale. Les *borgate* périphériques deviennent elles aussi des territoires de la densification.

La crise du logement se double d'une crise économique, particulièrement importante à Rome. Un chercheur et architecte de l'Université de Roma La Sapienza explique pourquoi cette crise est très liée aux questions de densification : « *il faut penser que Rome n'a jamais eu un tissu industriel : son économie se base sur la centralité du gouvernement, avec les ministères, et sur l'entrepreneuriat immobilier avec toute sa filière. Le bâtiment, c'est le secteur le plus important à Rome. Et depuis la crise, le secteur du bâtiment a chuté. Je parle aussi et surtout des petits promoteurs-constructeurs* ». Un membre de l'ACER (association des constructeurs de Rome) ajoute : « *avant, 30% du PIL romain était représenté par l'industrie de la construction. Mais la crise a fortement réduit son poids, nous sommes maintenant autour de 12 ou 14%* ». Une entrepreneur libéral dans l'immobilier confirme que la crise frape le secteur de plein fouet : « *il y a beaucoup de projets* [pour les grands promoteurs]*. Mais il n'y en a qu'un ou deux par an qui se réalise vraiment. Les constructeurs les plus importants n'ont désormais plus d'employés, ce sont des boites vides qui passent des marchés de travaux aux prestataires* ». On observe depuis le courant des années 2000 une stagnation du nombre de permis de construire déposés pour de nouvelles constructions, et la réorientation du secteur vers les opérations de requalification ou de modifications mineures de l'existant. Les interventions mineures sont indifféremment réparties sur le territoire de l'agglomération. Les plus grandes opérations sont localisées à des endroits précis, notamment dans les *zone di recupero urbane* [zones de requalification urbaine], c'est à dire les anciennes zones illégales qui font depuis quelques temps l'objet de dispositifs particuliers de requalification d'initiative publique et/ou privée (par exemple le long de l'axe Roma-Fiumicino). La crise du bâtiment entraine aussi une baisse de revenus des employés du secteur, qui n'ont plus de travail ou qui en ont moins, ce qui rejaillit globalement sur les revenus de l'ensemble des ménages romains. L'écart se creuse encore plus entre l'offre, avec des logements aux prix exorbitants, et la demande, avec des habitants aux possibilités économiques limitées. « *Les familles jeunes s'éloignent. Je pense que Rome devrait abandonner le Piano Regolatore actuel pour faire un plan de requalification de l'existant, c'est le vrai défi. Même les syndicats devraient le comprendre, il n'y a plus de sens à construire de nouveaux immeubles que, de toutes façons, personne ne pourra acheter et habiter* », nous dit un membre d'un syndicat d'aide à la recherche de logements.

Le contexte de crise, aussi bien en matière économique qu'en matière de logements, a conditionné et conditionne encore, on le voit, les modalités de densification spontanée du territoire romain. Il est le cadre de puissants processus de valorisation foncière de certains quartiers, où s'orientent prioritairement les choix de localisation de la

densification spontanée, des nouvelles constructions aussi bien que des opérations de requalification ou de transformation de l'existant. L'un des secteurs les plus représentatifs à cet égard se situe le long des l'axes routiers Ostiense et Cristoforo Colombo, qui relient vers le sud-ouest Rome à la mer, c'est à dire à Ostia. Identifié par les opérateurs depuis les années 1960 comme un secteur à fort potentiel de valorisation foncière, il a été investi par toutes les formes possibles de densification légale (les projets récents de Torrino Mezzocammino) et illégale (Acilia, Infernetto), de toutes tailles (de la création de quartiers entiers à de simples extensions) et avec des porteurs de projets très divers (aussi bien des particuliers que les plus grands promoteurs-constructeurs de la région). Cet axe constitue encore aujourd'hui un secteur important de densification spontanée en zone déjà urbanisée.

Rome 2016 – nouveaux projets en cours dans l'ancienne zone illégale d'Infernetto

Des jeux complexes entre acteurs publics et privés se structurent autour de ces processus de valorisation foncière. Un premier exemple concerne l'évolution de la ville dans les années 1970 à 1990, où des lotissements illégaux de moyenne ou grande envergure ont été réalisés assez loin du centre ville par des promoteurs privés, presque complètement déconnectés de l'agglomération existante et de ses réseaux. Les différentes lois de régularisation, les *condono*, ont contraint les acteurs publics romains à connecter aux réseaux d'infrastructures ces quartiers une fois ceux-ci régularisés. Cette situation a entraîné la valorisation de tous les terrains situés entre le centre ville et ces lotissements. Plusieurs projets publics d'habitat social, d'autres d'initiative privée, ont pu voir le jour grâce à une dynamique de ce type. Un autre exemple actuel renvoie à la valorisation foncière de nombreuses propriétés privées situées dans plusieurs zones encore peu denses et de faible qualité environnementale (par exemple autour du Grande Raccordo Anulare ou dans le municipio 9), à travers le mécanisme de la *compensazione*. Il s'agit d'un transfert de cubatures constructibles, imposé par le dernier Piano Regolatore, au profit de propriétaires de terrains dans des zones de haute qualité environnementale désormais soumises à *vincolo* (notamment des parcs ou des sites archéologiques qui bénéficiaient quant même dans le plan précédent de droits d'édification). En compensation des droits à construire perdus dans ces zones devenues inconstructibles, les propriétaires privés se voient accorder des droits à construire majorés dans les zones de *compensazione*. Le transfert de droits à construire comporte également, vu la différence en termes de qualité des terrains, une augmentation des m3 constructibles (jusqu'à trois fois les droits à construire initiaux).

Rome 2016 – densification le long de la Via Cristofo Colombo

Les cas présentés ci-dessus montrent l'importance des infrastructures et des services publics dans les processus de valorisation foncière et de densification spontanée. Ce n'est pas un hasard si un certain nombre des rares zones encore en expansion à Rome se situent le long de l'autoroute entre Roma et L'Aquila (notamment les quartiers de Lunghezza et de Ponte Nona), ou bien entre l'autoroute et la via Prenestina. Quand elle est présente, l'infrastructure routière reste le principal critère de choix pour densifier. C'est le cas également du Casilino, un quartier situé à 25 km du centre ville qui doit aujourd'hui accueillir plusieurs lotissements importants qui s'installeraient autour de la nouvelle ligne de métro (plusieurs détracteurs affirment que la relation causale est inverse : le tracé de la ligne du métro se serait adapté pour valoriser le foncier de quelques grands propriétaires privés souhaitant construire des lotissements sur leurs terrains). Les nouvelles constructions peuvent également profiter de services publics préexistants, qu'il s'agisse des écoles, des centres sanitaires, etc. Dans le passé, certains lotissements totalement ou partialement illégaux ont ainsi profité de la proximité de vastes opérations publiques de logements sociaux, réalisées avec tous les équipements publics nécessaires. Les constructions illégales se positionnaient à coté de ces opérations, et les habitants pouvant ainsi accéder à des services que le lotisseur *abusivo* n'avait pas à réaliser dans son projet (c'est par exemple le cas de Borgata Ottavia).

La question du logement à Rome

La question de l'habitat à Rome est épineuse. Les institutions font face au manque d'infrastructures de certains territoires, que les logements soient créés légalement ou non. Par ailleurs, le secteur de la construction est central dans l'économie régionale. Enfin, le scandale de Mafia Capitale a exacerbé la défiance des habitants et du secteur associatif face aux institutions. Cela a participé à la montée des mobilisations de droit à la ville et au logement, sous l'impulsion de mouvements environnementaux (*Salviamo il paesaggio, Movimento di opinione per la difesa del diritto al territorio non cementificato*).

Aujourd'hui, la ville de Rome peut apparaître dans une situation paradoxale en matière d'habitat. Sur son propre territoire persiste une forte précarité locative alors même qu'une partie du patrimoine public (commune mais aussi Etat, notamment l'armée) est à l'abandon et que la spéculation immobilière, quoique refrénée ces dernières années, participe au développement de la construction. Le déficit de logements sociaux et « *la politique publique du logement italien, avec le désengagement budgétaire total de l'Etat central à partir de 1998, le transfert de compétences en direction des 20 régions italiennes et une marche forcée en direction de la marchandisation du secteur au nom de 'la propriété privée pour tous'* » (Maury 2015) contribuent à la formation d'une situation contradictoire : le nombre important de constructions vides (notamment Zone Nord, Porta di Roma) – même s'il a un peu diminué avec la crise – dans des zones pas forcément adéquates et parfois pas toujours équipées est à mettre en parallèle dans le même temps avec une importante crise du logement.

En Ile de France

Le cas de l'Ile-de-France, s'il confirme le rôle des tensions du marché du logement sur les transformations, montre aussi à quel point liens de causalité ne sont pas si simples et univoques. Comme à Rome, l'attractivité socioéconomique particulièrement importante de beaucoup de communes franciliennes se traduit localement par une forte pression sur la demande de logements et s'avère motrice dans les transformations du bâti. Un de nos interlocuteurs nous décrit ainsi la pression immobilière qui touche sa commune : « *il y a une pression naturelle qu'on subit fortement en première couronne. La commune de Sucy on est quand même dans le Val de Marne, en première couronne francilienne, Créteil est limitrophe, on est desservi par le RER A, on est assez vite connecté à l'A86, donc on a plein de bonnes raisons de subir la pression immobilière et foncière de l'Ile-de-France. Spontanément il y a cette pression* ». L'augmentation sans précédent du prix de l'immobilier depuis la fin des années 1990 joue fortement sur le contexte des opérations de densification spontanée. La demande de logements en première et deuxième couronne francilienne vient de phénomènes classiques d'éloignement du centre au cours de l'avancement dans le cycle de vie, au fur et à mesure que la famille s'agrandit (plusieurs densificateurs individuels que nous avons rencontrés sont dans cette situation). Mais on trouve aussi des situations plus inédites, comme par exemple ce particulier qui loue une maison qu'il a densifié à une collocation de cadres trentenaires : « *les niveaux de loyer font que c'est dur de se loger en IDF, et il y a des groupes qui s'organisent en colocation. Avec assez peu de propriétaires acceptent ces colocations, et nous on a accepté. Il y a une forme de densification, tu as quatre personnes qui louent, ils ont entre 25 et 35 ans. C'est des gens avec des emplois pas trop mal, il y avait un architecte, il y a un ingénieur gestion de l'énergie, une fille dans un bureau d'études environnement, sans enfant. Il y a un roulement quand même assez important, je pense que tous les ans il y en a un qui part. Il y en a un ou deux qui résident à 100 % là, et un ou deux qui a besoin d'un pied à terre pour les week-ends mais qui sont souvent en déplacement* ».

Ces conditions, propices à la valorisation foncière et immobilière, poussent les propriétaires à engager des opérations de densification. Pour les logements neufs, comme le relate un cadre municipal de Rosny-sous-Bois, « *en termes de commercialisation cela passe plutôt bien* » : les promoteurs sont assurés de pouvoir vendre leurs opérations de logements tant la demande est forte. Pour les logements existants, comme le fait remarquer un de nos interlocuteurs, les propriétaires sont

tentés au moment de la vente d'optimiser les gains en transformant leur bien : « *le propriétaire, quand il vend, souvent il optimise. Par exemple en découpant son fond de jardin, et en faisant une deuxième parcelle* ». Surtout, l'augmentation des prix de l'immobilier fait que certains biens sont devenus tellement chers qu'ils ne sont parfois plus commercialisables en l'état. Plutôt que de baisser les prix, les vendeurs préfèrent alors adapter leurs biens à la bourse des acquéreurs. Un agent immobilier explique les difficultés qu'il a pu avoir à vendre un pavillon à Bagnolet, et présente la solution qu'il a proposée au vendeur : « *la baraque fait 400 m2, c'est invendable, les gens dans le quartier n'ont pas les moyens. Donc on a fait deux appartements en haut et un en bas. Et dans des prix plus raisonnables c'est parti tout de suite. Mais à la base c'est une maison à 800 000 euros, il n'y a personne qui a les moyens de l'acheter. Ils étaient deux personnes, et il y aura trois familles dedans et un local en bas. On divise, on fait une création de copropriété. On le fait de plus en plus souvent, les prix évoluent, il y a pas mal de neuf, avant le quartier était à 3500 euros du m2, maintenant il est facile de trouver à 5 500 voire 6 000. Et les acheteurs n'ont pas trop de solution. Le prix pour la maison est tellement haut que personne ne peut se la payer. Et les propriétaires ne veulent pas vendre moins cher* ».

Mais l'attractivité du territoire communal n'est pas un facteur totalement déterminant lorsque l'on regarde plus finement. Dans certains cas, elle peut même au contraire freiner les processus de transformation du bâti et limiter la densification spontanée. D'une part elle fait monter les prix du foncier. Même si les opérations sont plus rentables, la mise de départ pour pouvoir les lancer est aussi plus importante, ce qui écarte de petits opérateurs. Par ailleurs, la rentabilité de l'existant peut parfois obérer sa transformation. Certains entrepôts proches de Paris et proches des grandes voies de communication présentent ainsi des taux de rentabilité qui excèdent ceux d'un hypothétique projet immobilier de logement. Un représentant de la commune d'Aubervilliers explique : « *les entrepôts ne vont pas nécessairement muter, parce que leurs rendements locatifs à Aubervilliers sont très intéressants. Les propriétaires obtiennent des rendements locatifs de 12 points, et il n'y a pas beaucoup de placement aujourd'hui qui rapporte 12 % d'assurés. Ils savent qu'ils sont assis sur un tas d'or, ils savent que le temps joue pour eux, ils savent que le métro est en train d'arriver, ils savent que la période actuelle n'est pas la plus favorable parce que beaucoup de choses ont déjà été lancées sur Aubervilliers* ». Nous verrons enfin plus loin que les limites posées par les acteurs publics dans certains secteurs peuvent notablement freinent les initiatives. Or les capacités de négociation et d'intervention des acteurs publics à cet égard sont d'autant plus grandes que le contexte économique est favorable.

Finalement, les facteurs socioéconomiques ne sont pas totalement univoques, et ne jouent jamais dans un seul sens. Tout dépend de la manière dont les acteurs se saisissent des contextes auxquels ils sont confrontés et y trouvent des possibilités d'action. L'absence de surdétermination de ces facteurs contextuels est renforcée par le fait que les déterminants contextuels sont en réalité très nombreux lorsqu'on regarde de manière plus fine, et que leurs influences sur les transformations sont très variables d'un endroit à l'autre. Les situations urbaines peuvent ainsi parfois s'avérer très différentes d'une rue à l'autre d'un même quartier, que rien ne distingue au premier abord. Certains facteurs techniques peuvent prendre une importance centrale dans les choix des acteurs et freiner les transformations du bâti, comme la présence de carrières en sous sol. Un propriétaire à Bagneux explique sa situation privilégiée à cet égard : « *l'avantage de mon îlot c'est qu'il n'y a pas de carrière dessous. On rencontre d'autres logiques un peu plus loin : les coûts de construction sont élevés, avec beaucoup*

d'incertitudes du fait des carrières. D'incertitudes économiques : tant qu'on n'a pas fait tous les sondages, on ne sait pas combien cela coûtera, on sait juste que son permis est soumis aux carrières. Ce qui n'était pas le cas du mien. Cela change un peu la donne, chez eux il y a une prise de risque qui fait que cela se fait moins ».

Un autre facteur qui peut sensiblement modifier la donne localement renvoie à la forme et à la taille des parcelles, très variables selon les contextes. Les grandes parcelles permettent soit de mettre en place de grandes opérations immobilières d'immeubles collectifs, particulièrement intéressantes pour les gros opérateurs, soit d'être divisées pour construire plusieurs maisons individuelles ou de petits collectifs. Dans certains secteurs de Fresnes ou de Rosny-sous-Bois, les parcelles se prêtent particulièrement bien à ce type d'opérations. Un cadre territorial d'Ozoir-la-Ferrière compare les quartiers de sa commune selon ce critère : « *la densification se trouve plus dans le quartier de l'archevêché parce que vous avez des parcelles qui font entre 500 et 800 m2, tandis que la Loudre c'est déjà plus restreint, ils ont des parcelles de 300 à 400 m2. C'est pour cela qu'il y a moins de densifications* ». Mais la situation foncière est loin d'être figée : les acteurs ont une certaine latitude pour l'adapter à leurs contraintes et à leurs besoins. Nous avons déjà évoqué les possibilités de division parcellaires. Un de nos interlocuteurs évoque également les possibilités de remembrement pour adapter la forme et la taille des parcelles : « *on a des promoteurs qui commencent à prospecter, à démarcher les différents propriétaires des pavillons et leur font des propositions pour faire du remembrement : acheter trois ou quatre parcelles pour avoir une unité foncière assez importante pour pouvoir faire un immeuble* ».

C/ La densification illégale

Notre enquête, dont les ambitions sont avant tout qualitatives, ne nous permet pas de mesurer l'ampleur des phénomènes d'urbanisation et de densification illégales. Si on en croit les descriptions qu'en font les acteurs dans les deux régions, le phénomène semble être de moindre ampleur en Ile-de-France qu'à Rome, où un quart de la surface construite dans la commune relèverait de l'*abusivismo* (Nessi 2010) et où même de grosses opérations portées par des promoteurs importants ont pu être réalisées illégalement. Mais l'urbanisation illégale n'est pas pour autant absent des récits des acteurs franciliens, même si elle prend des formes différentes. La comparaison avec Rome nous a amené à nous y intéresser de plus près, alors que nous ne l'avions pas cherché au départ en construisant notre enquête.

En Ile de France

Nos interlocuteurs franciliens n'ont jamais pointé d'irrégularités commises dans le cadre d'opérations de promotions importantes. En revanche, les acteurs font état de très nombreuses petites illégalités dans les constructions des particuliers ou des petits promoteurs locaux. Il s'agit la plupart du temps de modifications relativement mineures du bâti existant pour lesquelles les propriétaires n'ont pas demandé d'autorisation, ou pour lesquelles ils ont une autorisation qui ne correspond pas aux travaux réellement effectués. Ces petites modifications seraient relativement nombreuses, sans que nous ne puissions ici les chiffrer. Un de nos interlocuteurs, au sein d'une commune qu'il considère comme étant plutôt regardante par rapport à tout ce qui s'y construit, explique que les transformations illégales sont nombreuses : « *le garage qui devient une*

surface habitable sans que personne ne dise quoi que ce soit, c'est légion. Les combles aménagés sans déclaration c'est pareil ». Cette situation est identique dans la plupart des communes enquêtées.

Si les modifications sont à chaque fois mineures, il existe des situations où leur accumulation sur le temps long conduit à des transformations majeures du quartier, de ses formes urbaines à sa composition sociale. Un élu d'une ville de première couronne évoque ainsi un quartier pavillonnaire où l'urbanisation illégale, à travers des constructions au delà de la bande de constructibilité principale inscrite dans le PLU, a engendré une densification importante en même temps qu'une paupérisation de la population : « *on a l'intérieur d'un tissu pavillonnaire qui s'est densifié de manière anarchique, où de l'appentis de bricolage a été transformé en habitation, et tout cela sans règle, sans autorisation d'urbanisme. On n'est pas en bande de constructibilité principale, on n'est pas le long d'une rue. Or le PLU n'autorise à construire que dans les 25 mètres, et donc quand tu regardes, quand tu visites, tu as en fait des appentis, mais si tu y vas aujourd'hui il y a de l'habitat qui a été fait. Derrière les murages. Tu as des beaux pavillons entre guillemets, qui ont l'air propre en façade rue, mais quand tu regardes ce qui s'est construit à l'intérieur, là c'est du box transformé en logement, c'est de l'appentis, c'est du studio, et en fait quand tu vas voir c'est souvent une malheureuse famille immigrée qui loge dans 25 m2, dans les dépendances. Dans le pavillon principal soit tu as cinq appartements, soit tu as le propriétaire qui reste en propriétaire principal occupant. Et c'est fait sans autorisation d'urbanisme* ».

Nous avons même rencontré le cas d'un quartier entièrement construit de manière illégale, dans une commune limitrophe de Paris. Un de nos interlocuteurs décrit un quartier regroupant une centaine de familles, qui s'y seraient installées entre les deux guerres mondiales, d'abord avec des constructions précaires qui ont été consolidées au fur et à mesure après la deuxième guerre mondiale : « *c'est tout un flanc de la colline qui appartenait à une personne privée, qui avait laissé s'installer de l'urbanisation, il y avait une logique économique derrière. Dans l'entre-deux guerre, tout ce coté a été construit. La mairie a récupéré ensuite dans les années 1970 tout ce terrain qui avait été urbanisé. Avec des familles qui habitaient là, des gens qui étaient nés là. Un terrain qui était censé être agricole. Donc bidonville et les choses s'installent et la mairie récupère. Et elle a toujours eu de grands projets là dessus, de tout raser et de construire de petites maisons et de petits immeubles, mais cela ne s'est jamais fait* ». Le terrain est aujourd'hui propriété de la mairie, mais occupé de manière illégale par des familles qui se transmettent l'usage du sol depuis plusieurs générations : « *il y a des barrières qui ont été instaurées par les gens qui sont venus s'installer là, et c'est les limites sont devenues des limites très précises. Il n'y a pas de titre de propriété, mais il y a des limites précises dans l'usage, dans une espèce de propriété parallèle. Ils disent c'est chez moi. Ils se succèdent. Les gens que je connais, il reste la maman qui a bientôt 90 ans et tout le terrain va continuer à être occupé par les enfants ou les petits enfants qui sont déjà installés* ».

Toutes les transformations, réalisées en auto-construction par des occupants non propriétaires, se sont effectuées sans permis. Chaque occupant continue aujourd'hui régulièrement à densifier illégalement le quartier, en construisant une extension à sa maison ou en construisant une nouvelle maison sur les terrains qu'occupent sa famille depuis de nombreuses années. Notre interlocuteur raconte le cas d'un des occupants qu'il connaît : « *il a construit une maison sans aucun permis. C'est vraiment une construction en dur avec tout le confort. Il n'a rien demandé et il a construit sa maison sur un terrain où il y a sa mère. Il n'y a pas de propriété au sens où il n'y a pas un acte de*

propriété, mais le partage est très précis entre les voisins. C'est un terrain d'où il est issu, il est né là, il y avait la maison de sa mère, qui est très récente, et qui a été faite pareil sans papier. Un des fils a construit, et un autre frère qui est à peine plus loin. Quand ils veulent faire quelque chose, ils ne demandent rien à personne. La propriété du terrain c'est la mairie ».

Ile-de-France 2016 –cas de petite extension non autorisée

Dans la région urbaine de Rome

Comme nous avons l'avons déjà évoqué plus haut, la densification illégale est à Rome un phénomène de grande ampleur. « *On a construit de façon illégale un peu partout, même là où il y avait les* vincoli *archéologiques ou paysagers. Donc ça revêt une certaine importance* », nous explique un ancien responsable de l'Ufficio Condoni à la Mairie de Rome. Un architecte spécialisé dans la requalification des anciennes zones illégales essaye de quantifier : « *40% des immeubles construits à Rome sont illégaux, ou au moins non conformes. Il y a beaucoup de bâtiments qui sont totalement illégaux, d'autres qui le sont partialement et d'autres encore qui, même s'ils sont légaux, ne font pas du bien non plus au territoire car ils n'ont pas les standards urbains réglementaires de base [espaces verts, écoles, etc.]. C'est la grande périphérie romaine des classes moyennes* ». Un de nos interlocuteurs de l'ACER (Association des constructeurs de Rome) estime quant à lui que les constructions ayant été réalisées totalement illégalement (y compris celles qui ont été régularisées depuis) représentent environ 50 millions de m3 sur l'ensemble du territoire communal. Nous traiterons d'abord des processus historiques d'urbanisation illégale (*abusivismo*) de large échelle qui nous permettent de mieux comprendre la structure et le fonctionnement contemporain de l'agglomération aujourd'hui, pour faire ensuite un focus sur les situations plus récentes de densification illégales.

La première forme d'*abusivismo* renvoie à des pratiques de densification dites « de nécessité » des années de l'après-guerre. Elle a été mise en œuvre par les nombreux particuliers nouvellement arrivés sur le territoire romain, et trouvant difficilement à se loger. Elle a abouti à la constitution de quartiers entiers, illégaux car localisés dans des territoires situés en dehors du plan. Ils étaient situés en zones agricoles non couvertes à l'époque par les outils de planification. Cela ne signifie pas que les acteurs publics n'en

avaient pas connaissance. Les personnes interviewées décrivent le comportement des acteurs publics de l'époque comme un mélange de « laisser-faire », résultant de leur myopie et de leur indifférence, et d'une réelle impossibilité à prendre en charge le problème. Une architecte spécialisée dans la requalification des anciennes zones illégales insiste sur le manque de moyens économiques et humains, face à des situations potentiellement explosives d'extrême urgence sociale : « *il y a eu une augmentation de population très importante. Les acteurs publics, qu'est-ce qu'ils pouvaient faire ? Ils n'ont rien fait pendant des années contre l*'abusivismo, *car c'est clair qu'ils ne pouvaient pas ne pas voir 10 000 personnes en train de se construire une maison. On ne peut pas dire : je n'ai pas vu. Ils laissaient faire sinon ils se retrouvaient avec les gens dans la rue à manifester pour le droit au logement* ».

La deuxième vague d*'abusivismo* à une large échelle, dans les années 1970 à 1990 est appelée « de luxe » ou « de spéculation ». Elle est pratiquée par des promoteurs et constructeurs privés. « *Il y a des constructeurs qui ont construit des quartiers entiers plus ou mois illégaux. Soit ils avaient le droit de les construire, mais pas là où ils l'ont fait. Soit tout simplement ils n'avaient pas le droit car les terrains étaient agricoles, et on ne pouvait pas faire des lotissements, alors qu'ils les ont faits. Toute une série de quartiers ne devrait vraiment pas exister* », nous dit un architecte spécialisé dans la requalification des anciennes zones illégales. Le rôle des acteurs publics dans ce cas de figure a été relativement ambigu, comme l'explique un de nos interlocuteurs : « *que dire de la mairie de Rome ? Elle dit : ah, ces méchants, avec leurs lotissements illégaux ont ruiné le territoire de Rome. Mais aujourd'hui nous avons la distance historique suffisante pour savoir qui était coupable, et dans quelle mesure. Arrêtons d'appeler ça de la densification spontanée. Ces lotissements n'ont pas été faits par les individus, mais par les grands propriétaires du foncier. Qui étaient liés aux constructeurs. Qui étaient liés au pouvoir politique et finançaient leurs campagnes électorales* ».

Un urbaniste ayant travaillé à l'élaboration de plusieurs *piani di recupero* (plans de réhabilitation des anciennes zones illégales) propose, pour expliquer l'ampleur des constructions illégales issues de l'action des grands promoteurs, une explication un peu différente que l'on pourrait qualifier de pragmatique. Il s'en prend à la lenteur de la planification « à l'italienne » : «*on prend déjà beaucoup de temps pour faire le plan d'urbanisme, minimum dix ans voire quinze ans, après il faut l'adopter. Vingt ans passent avant qu'il n'y ait effectivement des effets derrière. Et donc le plan d'urbanisme est déjà vieux au moment où il commence à être actif. C'est un problème. Un, parce que la ville en vingt ans a commencé avoir de nouvelles exigences. Et deux, parce que les gens pendant ces vingt ans ne sont pas restés les mains dans les poches en attendant, ils ont commencé à faire des choses par eux-mêmes, en dehors de la loi* ». C'est donc aussi à cause des temporalités très dilatées de la planification que les promoteurs-constructeurs se sont lancés des opérations illégales. Notre interlocuteur poursuit : «*il y a des constructeurs qui ont envie de faire de nouveaux bâtiments dans un endroit où normalement dans le plan d'urbanisme il était prévu des espaces verts. Les entreprises commencent à avoir des contacts entre elles, mais cela sort du plan d'urbanisme. Elles entament alors des négociations, il y a des rencontres avec la commune, la mairie. Ils en discutent, ils trouvent un compromis qui reste en dehors de la loi mais négocié. En quelque sorte ce n'est pas complètement ou totalement illégal, c'est difficile de juger* ». Un autre architecte interviewé semble avoir la même difficulté à définir quelles sont les frontières de la légalité : « *attention, le développement de ces zones est hors plan, mais pas complètement illégal. Il y a peu de lieux où les gens ont vraiment, matériellement construits eux-mêmes*

leur maisons, comme à Borghesiana. Très souvent, ce sont des constructeurs qui arrivent, très grands ou tout petits, ils font des lotissements illégaux, et après ils prennent contact avec la mairie. Les gens de la mairie proposent une variante du plan et voilà que le lotissement est devenu légal ».

Un troisième type de contournement des règles du plan a existé, où les pouvoirs publics eux-mêmes autorisent des opérations en dérogation de règles pourtant existantes dans le plan, sans toujours prendre la peine de reformuler ou de modifier ce dernier. « *Toutes les fois qu'à Rome on a fait un* Piano Regolatore*, il a été détourné. C'est à dire qu'un plan a été fait, mais il a été transgressé, en premier lieu par les variantes du plan. Par exemple, les Parioli, ça devait être un quartier de pavillons et de petits collectifs. Mais maintenant il y a de vrais immeubles, qui sont très beaux, je ne le nie pas. Mais le viale Marconi, le Casilino, le Tusculano, le Tiburtino, ils ont tous été construits en dérogation du plan, donc les immeubles qui devaient être de trois étages en ont huit en réalité* ».

Enfin, un type particulier d'illégalités que l'on rencontre historiquement à une large échelle, concerne non pas la construction d'immeubles en elle-même, mais la non-réalisation des « standards urbanistiques », c'est à dire les services publics obligatoires prévus par le plan en accompagnement des nouvelles constructions. En Italie, la loi prévoit que les constructeurs privés et les *consorzi* de constructeurs réalisent à leurs frais, pour les grandes opérations, une quantité précise de services primaires (égouts, routes, etc.) et secondaires (écoles, hôpitaux, etc.), proportionnellement à la volumétrie autorisée. L'opérateur peut décider de ne pas réaliser lui-même ces services et de payer à la mairie la somme équivalente à leur réalisation. Ce principe vaut pour toute nouvelle construction, et a également été utilisé dans le cadre des *piani di recupero* (plans de requalification) des anciennes zones illégales. Un chercheur de Roma la Sapienza, architecte de l'un d'entre eux, raconte : « *le principe est intelligent, s'il est accompagné d'un contrôle sérieux. Car à votre avis qu'est-ce que les acteurs privés ont fait ? Ils ont choisi de monter des* consorzi *en se disant prêts à réaliser ces services ou à payer, mais en se gardant bien de le faire. Et la mairie ne leur a plus rien demandé. Pourquoi ? Je ne sais pas. Je ne sais pas. Soit les acteurs publics sont corrompus, soit ils ont oublié, il y tellement de conventions. Soit parce que si le temps passe, après c'est difficile. Ou encore ils ne savent pas comment utiliser cet argent. On parle de plus de 100 millions d'euros que la mairie doit récupérer des acteurs privés sous une forme ou une autre. Aujourd'hui, on fait payer cet argent avant que les acteurs privés ne construisent, sinon on ne donne pas le permis. Mais il y a dix ans on attendait, et entre-temps qu'est-ce que les acteurs privés faisaient ? Ils faisaient faillite, certains sont même morts. Impossible de récupérer l'argent, les quartiers restent sans services, la vie continue* ».

Depuis le début des années 2000 la situation à l'égard des constructions illégales a changé. Les acteurs interviewés estiment qu'il n'est plus possible de réaliser des opérations illégales aussi importantes et dans de telles proportions. Les contrôles sur le terrain sont beaucoup plus importants, et par ailleurs les mentalités évoluent. Notamment, les particuliers de la classe moyenne romaine, ceux qui par le passé portaient les projets de densification illégale « de luxe », se lancent aujourd'hui rarement dans des opérations illégales de grande ampleur, à la fois par manque d'espace et de moyens, en raison des contrôles, mais également pour des raisons culturelles. En revanche, les nouvelles populations en situations précaire (les migrants internationaux, les populations nomades, les populations locales tombées au-dessus du seuil de pauvreté) engagent des formes nouvelles d'*abusivismo* « de nécessité », à travers des occupations parfois massives d'immeubles ou d'habitations inoccupés. « *Nous avons*

toute une série d'installations spontanées, que nous n'arrivons même pas à recenser. C'est la zone de Trigoria, pleine d'habitations, fermes et structures agricoles abandonnées qui ont été occupées, et que nous avons du mal à identifier. Nous n'arrivons pas à y rentrer, seulement les vigiles y arrivent », nous racontent des représentants du municipio IX, en témoignage de leurs difficultés à contrôler la totalité de leur territoire. Les occupations illégales peuvent cependant parfois partiellement résoudre, au moins de manière temporaire, les problèmes que se posent les acteurs publics. C'est le cas pour le Corviale, un immeuble d'un kilomètre de long issu d'un projet public, comptant environ 1200 appartements, qui s'est vite dégradé et qui a longtemps été un lieu de grande pauvreté et de relégation sociale, théâtre de nombreuses activités illégales. Un chercheur et architecte romain raconte qu'« *au milieu, il y avait un étage vide, qui aurait du accueillir les services, les magasins, etc., qui n'ont jamais été faits. Cet étage a été occupé illégalement. C'est cela qui a sauvé le Corviale, car avant on ne savait même pas ce qui se passait à cet endroit, et l'occupation a donné des règles. Maintenant c'est un lieu presque tranquille* ».

L'optimisme de nos interlocuteurs reste en revanche beaucoup plus mitigé pour les opérations des grands promoteurs-constructeurs, surtout à la suite des événements récents (2014) liés au scandale de « Mafia capitale ». Une grande partie des élus et de l'administration, à tous les échelons hiérarchiques, aussi bien à la mairie centrale qu'au sein des municipi, s'est vue accusée de corruption et de collusion de type mafieux, et dans plusieurs cas en lien avec des projets immobiliers. Une architecte spécialisée en requalification urbaine, sans se prononcer sur des projets précis encore en cours et sans citer les acteurs impliqués, signale que « *tout le monde* » peut voir que dans beaucoup de projets récents « *il y a quelque chose qui cloche*. *Mafia capitale, tous les scandales, ce sont des choses que nous, avec un point de vue d'urbanistes, on a toujours connu. On nous disait qu'il n'y avait pas de preuves. Mais ils étaient des mafieux, on le savait. Et maintenant on peut l'affirmer. Et aujourd'hui encore, on n'a pas besoin des magistrats pour s'en rendre compte. Quand on voit les projets de quatre énormes quartiers neufs en construction, qui ne sont pas reliés par une voie de chemin de fer. Dans les années 2000. Dans quelle ville d'Europe a-t-on aujourd'hui des projets de cette taille dans des lieux où les transports ne passent pas ? C'est facile de comprendre qu'il y a des magouilles liées au choix des sites où installer ces nouveaux quartiers. Qui sont les propriétaires des terrains ? Ça n'est pas sorcier à comprendre* ». L'analyse des processus de densification du bâti butte ici, pour une partie des opérations au moins, sur des phénomènes de corruption, dont l'analyse dépasse largement le cadre de cette recherche.

S'il n'est plus possible aujourd'hui de construire illégalement des quartiers entiers, les illégalités liées à la non-réalisation des « standards urbanistiques » continuent, même dans le cadre de projets d'envergure. Très récent a éclaté un scandale concernant les *edilizia convenzionata*. Ces dispositifs renvoient à des accords contractuels entre des acteurs privés et la mairie centrale, autorisant les premiers à construire des logements en échange de la réalisation d'équipements et de services. L'opérateur s'engage à garantir des loyers ou des prix de vente conventionnés plus bas que les prix du marché et destinés aux catégories sociales les plus défavorisées. De vastes complexes immobiliers de ce type, construits et déclarés achevés par des acteurs privés, se sont en réalité révélés incomplets, sans eau potable, sans électricité, sans voiries aux abords. Les quartiers où ils ont été réalisés manquent cruellement d'équipements et d'espaces publics. Les documents attestant l'achèvement des travaux existent pourtant, rédigés par le constructeur, puis signés et validés par les techniciens des services de la mairie.

La plupart des habitants, locataires ou accédant à la propriété, ont en outre payé le prix du marché et pas du tout le prix conventionné fixé par la mairie.

D/ Les porteurs de projets et leurs rationalités d'action

Nous avons rencontré une grande diversité de porteurs de projets de densification. Leurs logiques et rationalités d'action sont tout aussi diverses. Nous avons déjà montré, dans le descriptif des types de projets, que la densification pouvait être réalisée à usage personnel ou pour un investissement. Notre posture de recherche nous a permis de rentrer un peu plus dans le détail des acteurs qui densifient et de leurs rationalités. Un des résultats de la recherche consiste notamment à mettre en lumière l'activité d'acteurs peu étudiés par la recherche urbaine ou par la science politique, mais qui participent activement à la transformation de l'urbain en dehors des projets : les petits promoteurs, les constructeurs improvisés, et les intermédiaires de l'immobilier.

Les grands groupes de promotion

En Ile de France

Les grands groupes de promotion, que l'on trouve aujourd'hui dans les projets d'aménagement français (Menez 2008, Verhage & Linossier 2009, etc.), sont également des acteurs majeurs des processus de densification spontanée. Nous avons ainsi pu observer des opérations réalisées par les promoteurs (et parfois investisseurs) suivants : Nexity, Icade, Bouygues immobilier, Vinci immobilier, Eiffage immobilier, Crédit Agricole immobilier, BNP Paribas Immobilier, Sogeprom, Promogim, Cardim, Kaufman & Broad, Cogedim, Marignan immobilier, Groupe Gambetta, Pierreval, etc. Tous ces promoteurs, de tailles et d'envergures variées, ont en commun d'être de grands groupes nationaux (voire internationaux pour certains). Comme nous l'avons déjà souligné, l'intervention de ces grands groupes est extrêmement localisée : ils n'interviennent pas partout. Ils se concentrent dans la mutation des quartiers centraux des communes (proche des gares), ou de secteurs spécifiques proches des grands axes de communication. Un élu commente les opérations sur l'axe principal de sa commune : « *sur l'avenue de la République, on appelle cela le village de vente. Il y a une dizaine de bulles de vente, tout le long. Il y a Cardim, Promogim, Bouygues immobilier, les dix sont différents* ».

Ces grands groupes de promotion sont surtout intéressés par des opérations de taille importante, pour qu'elles puissent être rentables pour eux. Comme l'explique un cadre d'un service instructeur, ils cherchent donc « *plutôt les grandes emprises, ils ne sont pas intéressés par des opérations de vingt logements* ». Il s'agit pour eux de trouver des opérations suffisamment grosses pour couvrir leurs frais de structure importants. Mais ce sont aussi les seuls à avoir une surface financière suffisante pour prendre le risque d'intervenir sur ces grandes emprises, que ce soit pour acheter les terrains et en assurer le portage foncier, ou pour réunir les fonds nécessaires au lancement de l'opération de construction. Un technicien résume la situation sur un quartier de sa commune : « *ça n'est que des gros promoteurs qui viennent, parce qu'il y a moyen de construire plus et il faut avoir les reins solides pour y arriver. Vu les prix des terrains c'est compliqué de faire des projets d'ensemble. Une fois qu'on a acheté deux ou trois parcelles cela commence à*

chiffrer. Si c'est un million ou un million et demi, il faut pouvoir rentabiliser et le marché de l'immobilier n'est pas florissant ».

Lorsqu'ils ne peuvent pas trouver d'emblée de grandes parcelles immédiatement disponibles, les grands promoteurs ont la possibilité d'acquérir plusieurs parcelles qui se jouxtent pour les remembrer. Un acteur d'une commune francilienne donne un exemple : « *on avait trois pavillons et à la place a été construit un collectif, sur cet axe assez passant. Et on a un projet à coté, c'est des pavillons qui sont entre deux rues, et au carrefour c'est des pavillons qui ne sont pas forcément très bien placées. Pour vendre un pavillon à cet endroit là, c'est compliqué. Et on a un gros projet là dessus par Icade* ». Les promoteurs sont prêts pour cela à aller démarcher les propriétaires des secteurs concernés, à assurer un portage foncier temporaire, et à se constituer des réserves foncières qu'ils mobiliseront ultérieurement. Comme l'explique notre interlocuteur, « *ils rachètent des terrains très cher. En démarchant les gens. Ils voient que le zonage du PLU est favorable à la construction, et ils vont voir les gens en disant est ce que vous voulez vendre ?* ». Mais les risques sont mesurés. Ces promoteurs sélectionnent leurs terrains d'intervention et choisissent en priorité les secteurs géographiques les plus rentables. Ils développent en outre des stratégies de gestion des risques, comme par exemple en phasant leurs opérations. Un cadre communal raconte une situation où « *cela va être un peu long. Les promoteurs vont d'abord faire un premier projet. Le but c'est de travailler en étapes, c'est compliqué pour eux de racheter tous les pavillons et de négocier avec les gens* ». D'autres élaborent des scénarios de sortie au cas où l'opération ne pourrait finalement pas se faire, en mesurant les pertes potentielles.

Montreuil 2016 –futur collectif de logements réalisé par un groupe régional

Dans la région urbaine de Rome

Les grands promoteurs sont des acteurs incontournables du développement urbain de l'agglomération romaine. Pour des raisons historiques, ils sont presque toujours régionaux. Ils sont dans la plupart des cas déjà propriétaires des terrains sur lesquels ils lancent leurs opérations, et sont également constructeurs des immeubles. Les grandes sociétés de promotion appartiennent à de grandes familles romaines de propriétaires terriens, contrôlant de vastes portions de territoire. Les intérêts de ces grandes familles ont donc conditionné – et conditionnent toujours – les stratégies d'urbanisation de la ville. Une personne du municipio IX explique : « *à Rome, en 1952, on aurait dû approuver un nouveau Piano Regolatore. Mais il s'est passé quelque chose de bizarre. On a eu une phase sans Maire, avec un commissaire à la place. Comme c'est le cas maintenant, c'est*

pour ça que là on fait attention à ce qui se passe. Et dans cette phase il y a eu un véritable 'marché des vaches', tout le monde vendait et achetait des terrains qui devaient ensuite devenir constructibles. Et les cinq ou six familles les plus importantes à Rome ont vraiment tout acheté, une bonne portion de la ville. Et elles sont encore là aujourd'hui ». Ces familles ont donc pu construire une vision à long terme en planifiant leurs stratégies et interventions au fil du temps. Ce sont elles également qui possèdent les principales entreprises de construction régionales. A contrario, la commune et les *municipi* ne possèdent que peu de foncier, et ils ont toujours eu pour cette raison de grandes difficultés à identifier des zones publiques où positionner les équipements (les grands hôpitaux, les écoles, et plus globalement les services à la population) relevant de leurs compétences.

Pour cette raison, les grands promoteurs et constructeurs locaux ont pu s'imposer dans les processus d'urbanisation de l'agglomération et réalisent toutes les opérations de grande taille, qu'elles soient cadrées par les outils de planification ou bien, comme on aura l'occasion de voir, partiellement ou totalement illégales. Une chercheuse de l'Université de Roma Tor Vergata souligne le fait que les grandes familles contrôlent toute la chaine de valorisation foncière : « *ce qui est incroyable, c'est qu'il n'y a pas une grande différence entre ceux qui ont vendu, ceux qui ont acheté et fait les lotissements illégaux, et leurs constructeurs* ».

Le statut social des grands promoteurs – constructeurs leur a permis de survivre aux crises, aux changements de couleur politique de la Mairie et du gouvernement national, aux nouvelles réglementations nationales, aux contraintes, aux transformations de la ville, et même aux enquêtes judiciaires et aux procès. Les acteurs interviewés nous ont plusieurs fois parlé des mécanismes d'interpénétration et de négociations très forts entre ces acteurs et les pouvoirs publics. Pour un de nos interlocuteurs, « *ici, les seuls qui ont toujours pu construire sont les grands promoteurs - constructeurs. C'est eux qui ont le pouvoir économique, politique, etc.* ». Selon certains détracteurs, les négociations semblent même parfois tourner à la collusion. Un membre du syndicat Unione Inquilini évoque un projet en cours : « *regardes, nous sommes en train de construire la nouvelle ligne de la métropolitaine de Rome vers Porta di Roma. Un endroit où il n'y a absolument rien. Mais vu que les terrains sont la propriété de Caltagirone, un constructeur romain très important, on fait passer la métropolitaine par là. Pas de l'autre coté où on en aurait vraiment besoin, où les gens, ça leur prend trois heures pour rentrer chez eux* ». La capacité des acteurs publics à peser face à ces grands groupes économiques est largement critiquée par nombre de nos interlocuteurs. Pour l'un deux, « *les acteurs publics sont tous, tous, pour toutes couleurs politiques, des subalternes à la spéculation immobilière. Très souvent les Maires ont prêté plus d'attention aux accords avec les grands constructeurs et à la spéculation qu'à la ville, à son développement urbain, à l'idée d'une ville pour tous. Malheureusement nous sommes dans une situations très, très, très mauvaise, avec une commune presque impalpable sur la programmation urbaine* ».

Les petits promoteurs locaux

En Ile de France

En dehors des grandes emprises bien localisées, sur lesquelles seuls les grands promoteurs ont la possibilité d'intervenir, la majorité des opérations de densification est portée par de petits promoteurs locaux, qui tiennent ainsi une place centrale dans la

densification spontanée de l'Ile-de-France. Les « filières de l'aménagement » (Vilmin 2015) se différentient ici de manière très fine, et sont assez cloisonnées spatialement à un niveau infracommunal. Comme l'explique un cadre municipal, « *on a beaucoup d'opérations de petits promoteurs qui essayent de racheter un pavillon ou deux pavillons pour sortir dix logements* ; *chacun agit selon sa surface financière*». Un autre technicien donne l'exemple d'une petite société de promotion très implantée dans sa commune, et qui est à l'initiative de plusieurs projets en même temps : « *c'est une société de maisons individuelles. Un petit promoteur. Ils ne doivent pas être beaucoup, il y a quelques commerciaux, quelques techniciens, ils doivent être une dizaine. Ils travaillent beaucoup sur notre commune, mais leur siège social est dans l'Oise.* »

L'action des petits promoteurs est extrêmement localisée dans l'agglomération. Alors que les grands promoteurs ont généralement une ou plusieurs filiales en Ile-De-France et portent des projets indifféremment dans toute la région, les petits promoteurs interviennent au contraire sur un même département, voire préférentiellement sur quelques communes de prédilection. Un élu nous raconte que quelques petits promoteurs ont fait de sa commune leur terrain de jeu, et qu'ils n'en sortent pas beaucoup : « *ils sont chez nous et sur les communes limitrophes, il y a vraiment un champ d'action très, très local* ». Un technicien évoque même le cas d'un promoteur qui n'agit habituellement que sur la commune voisine à la sienne, et qui s'est ponctuellement risqué à investir sur sa commune : « *il travaille plutôt sur la ville d'A., c'est à la limite d'A., il s'est dit pourquoi pas venir chez nous* »

Les logiques d'action des petits promoteurs diffèrent de ceux des gros promoteurs. S'ils n'ont pas la surface financière de ces derniers, ce qui les cantonne à de plus petites opérations, les petits promoteurs prennent aussi souvent plus de risques. Notamment, et ce contrairement aux gros promoteurs, ils sont parfois prêts à ne pas mettre de clauses suspensives d'achat liées à l'obtention du permis de construire dans les promesses de vente. Un agent immobilier souligne la différence entre les grands et les petits promoteurs de ce point de vue : « *la plupart des promoteurs qui construisent dans le quartier, c'est des promoteurs indépendants. Ils ont fait 10 ou 15 projets. Et on sait qu'il n'y aura pas de problème. On a déjà travaillé avec eux. Les grands promoteurs mettent un listing de clauses dans le compromis sinon ils n'achètent pas, du style obtention du permis de construire. Ils mettent tout ce qui est possible ou pas possible, pour se border de toutes choses. Ils ne donnent pas d'arrhes, ou tout juste 2 %. Donc les vendeurs se retrouvent souvent le bec dans l'eau. Les indépendants, eux, vont payer, parce qu'ils cherchent des affaires, et ils se font souvent squeezer par des gros promoteurs* ».

Les modèles économiques des petits promoteurs sont très variés. Nous avons notamment rencontré des promoteurs, qualifiés de « *low-cost* » par un de nos interlocuteurs d'un service instructeur, qui vendent des « *maisons sur catalogue* », produits standardisés que l'acquéreur peut difficilement modifier. Notre interlocuteur explique : « *c'est du petit projet qui n'est pas qualitatif. Ce n'est pas du projet bas de gamme, mais c'est low-cost. Ils ne font pas la maison moderne en bois contemporaine, ils ont la maison dans leur catalogue. On a reçu une dame qui disait que négocier le projet avec eux c'était compliqué, parce qu'ils ont leurs maisons, leur catalogue, et négocier des choses en dehors de ce catalogue c'est compliqué* ». D'autres promoteurs ont quant à eux investi des niches très spécifiques de produits et de clientèles. Le « *loft d'artiste* » est ainsi un produit immobilier phare dans certaines villes qui jouxtent Paris (dans nos enquêtes, Montreuil et Ivry), produit dont certains promoteurs locaux se sont fait une spécialité. Un cadre municipal donne l'exemple d'un promoteur « *qui s'est spécialisé dans*

les lofts à Montreuil, il ne vend que ça. Il fait de grosses réhabilitations d'entreprises ou d'ateliers. C'est très typique, il surfe sur la vague loft à Montreuil. Mais c'est pas du tout les lofts première génération, où c'était un intermittent du spectacle qui avait quand même du fric, qui s'achetait un vieil atelier, qui bricolait, et qui faisait une réhabilitation d'un loft avec une petite culbute financière. Lui c'est un petit promoteur, il achète des énormes ateliers, il les découpe et il fait des petits patios. Il appelle cela loft parce que c'est des grands espaces, et il les vend avec le vernis du loft à Montreuil. Le mec a une philosophie, recyclage immobilier, il rachète des ateliers et il fait des logements dedans, c'est typique de ce qui se passe à Montreuil en ce moment ».

Certains de ces petits opérateurs locaux sont publics. Nous avons croisé de nombreux cas où des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des offices publics de l'habitat, souvent municipaux, portent des projets de densification en diffus, dans les dents creuses ou sur du bâti dégradé. Ils agissent parfois en association avec des promoteurs privés. Un technicien évoque la SEM de sa commune : « *la SEM de la ville fait pas mal de projets. C'est vraiment du projet immobilier au cas par cas, on n'a pas de projet d'aménagement* ». L'opérateur public sert alors de fer de lance de la politique municipale en matière de logements sociaux ou de mixité sociale. Une commune de notre panel s'appuie ainsi sur l'action de sa SEM, qui crée des logements sociaux en diffus, pour justifier auprès du préfet de ne pas avoir à payer l'amende prévue dans la loi SRU en cas de sous-dotation en la matière.

Dans la région urbaine de Rome

Face au pouvoir des grands promoteurs-constructeurs à Rome, les petits et moyens promoteurs ont vie difficile. Ils ne sont souvent pas en mesure de porter des projets de grande ampleur qui peuvent être soumis à des aléas importants, notamment pour faire face aux incertitudes en phase de chantier. En outre, en dehors des grands patrimoines fonciers des très grands propriétaires, la propriété privée est très fragmentée à Rome, et il arrive souvent que la surface d'un seul propriétaire soit trop petite pour garantir la rentabilité du projet. On assiste alors fréquemment à la création de *consorzi* de constructeurs : plusieurs propriétaires-constructeurs fédèrent leurs ressources foncières et financières au sein de structures plus grandes, supposées être plus compétitives et efficaces sur le marché, pour ainsi mieux faire face aux risques. Une personne du bureau Urbanisme et planification à la Mairie de Rome explique : « *ce type d'intervention est proposée par des acteurs privés, c'est à dire par les propriétaires des terrains sur lesquels se met en place le projet de construction. En général, les propriétaires des terrains sont également les propriétaires des entreprises de construction. Ils se fédèrent en* consorzi, *ils se réunissent et font une proposition à l'administration* ».

Les *consorzi* soumettent en effet à l'administration leur projet de construction, en échange duquel ils doivent garantir la réalisation de services, d'équipements et d'espaces publics, selon les « standards » prévus dans le plan. Une personne du service maintien et gestion des routes et du territoire au *municipio* XII donne une illustration de ce processus : « *les constructeurs se mettent ensemble, chacun a son lot. Je dois faire trois immeubles, toi vingt, mettons-nous ensemble. On fait une convention avec la mairie de Rome. La mairie dit : ok, d'accord pour ton projet, mais tu dois faire aussi ces routes, de cette largeur, avec ce nombre de parkings, selon les standards urbains. Quand le* consorzio *a fini de tout construire, ces services et ces routes sont cédés à l'administration communale. Le* consorzio *est obligé de faire ces services. Même si parfois cela lui prend 15 ans* ».

On trouve des exemples de projets d'initiative privée portés par des *consorzi* de constructeurs à Torrino Mezzocammino, Tor Pagnotta et tout au long de la rue Laurentina après le Grande Raccordo Anulare. Bien que généralement constitués de petits et moyens constructeurs, les *consorzi* peuvent également regrouper de grands constructeurs.

Rome 2016 – Municipio XII – consorzi de constructeur

Les « *particuliers qui s'improvisent promoteurs* »

Les petits promoteurs, en Ile de France comme à Rome, ne sont pas toujours des professionnels de la promotion. Une partie importante d'entre eux sont soit des particuliers qui cherchent un complément de revenu ou à valoriser leur patrimoine, soit des patrons de petites entreprises qui veulent diversifier leurs activités, et qui se lancent dans la promotion avec plus ou moins de bonheur. On touche là aux limites entre la promotion immobilière et la gestion d'un patrimoine privé, et aux limites avec d'autres professions connexes. Un cadre municipal évoque cette catégorie de porteurs de projets : « *cela peut être monsieur X qui s'improvise constructeur, et qui a une expérience dans le domaine de l'immobilier* ». Comme l'explique un autre de nos interlocuteurs, les projets qu'ils portent sont équivalents à ce que peuvent faire de petits promoteurs professionnels et peuvent parfois être relativement conséquents : « *vous avez des personnes qui sont propriétaires et qui se lancent dans la promotion immobilière, en divisant leur pavillon en plusieurs logements, ou qui rachètent des pavillons et se lancent dans la construction, ils réalisent des petits collectifs avec quatre ou cinq logements, voire un peu plus* ».

Ces particuliers se concentrent parfois sur un unique coup. Témoin ce jeune retraité de la marine, qui occupe aujourd'hui son temps libre à réaliser en auto-construction (et par tous les temps) un petit immeuble collectif de logements locatifs sociaux à Vincennes, sur la parcelle de son ancien garage, en profitant du bonus de densité accordé par sa commune aux densifications de logements sociaux. Mais d'autres particuliers sont devenus au fil du temps, à force de monter des opérations, de quasi-professionnels de la promotion immobilière. L'un d'entre eux nous raconte qu'il a régulièrement construit

tout au long de sa vie dans différentes communes de l'agglomération parisienne et même ailleurs, pour un total de six projets : « *régulièrement, tous les six ou sept ans, je densifie un petit bout* ». Un technicien d'un service instructeur évoque un autre cas : « *c'est un particulier qui a sa SCI, et qui fait de la promotion immobilière. C'est quelqu'un qui a un peu l'habitude, ce n'est pas le particulier lambda qui construit, il a l'habitude de faire des petits projets* ». Certains d'entre eux ont notamment acquis ou hérité d'un patrimoine foncier important et se lancent dans sa valorisation immobilière, en développant eux-mêmes des activités de promotion ou en s'associant pour l'occasion avec des promoteurs professionnels. Un cadre municipal évoque ainsi une opération pour laquelle « *il y a eu une association avec le propriétaire, c'est-à-dire que le propriétaire, qui est un monsieur qui a beaucoup de terrains à Ivry et à Aubervilliers, est dans le tour de table de l'opération* ».

Cette catégorie d'acteurs, peu étudiée par la recherche, peut pourtant avoir dans certains contextes un rôle déterminant dans l'évolution d'un quartier. Un élu raconte ainsi comment ces opérateurs amateurs se sont massivement agités suite à une modification du PLU engagée dans sa commune, qui leur ouvrait des opportunités non négligeables de gains financiers : « *dès le PLU approuvé, on a été harcelé. On a vu une série de permis de construire débouler, de petits opérateurs, je ne parle pas des Bouygues, des Kaufman, des Promogim, mais plutôt des petits opérateurs locaux, qui sont par exemple des maçons, ce genre de petites structures familiales. Qui avaient bien compris comment les choses allaient évoluer, qui avaient quand même suivi ça d'assez près, mine de rien, parce qu'il y a des réunions publiques. Et qui dans l'ombre avaient déjà négocié des terrains, soit par des divisions parcelles, soit des terrains qui étaient trop petits avant, qui maintenant devenaient constructibles du fait qu'il n'y a plus de taille minimum de parcelle. Et donc d'un coup, d'un rythme tranquillou de constructions en diffus, on s'est retrouvé avec une vingtaine d'opérations de petits collectifs, de 20 à 40 logements qui se sont présentés en dépôt de permis* ».

Parmi ces promoteurs semi-professionnels, certains ont passé une partie de leur carrière dans la promotion immobilière, comme le cas évoqué par un de nos interlocuteurs de ces « *promoteurs qui étaient déjà dans le métier, qui ont 45 ou 50 ans, qui ont travaillé pour la promotion immobilière et qui ont décidé de monter leur petite structure* ». Mais le cas le plus fréquent renvoie à des individus qui s'y sont mis sur le tas, tout en ayant par ailleurs déjà développé une activité professionnelle dans le secteur de la construction. La promotion semble ainsi constituer une extension naturelle de certaines entreprises de bâtiment, de maçonnerie ou tous corps d'état. Un élu dresse un profil type des petits promoteurs locaux intervenant sur sa commune : « *le profil c'est plutôt entrepreneur du bâtiment, tous corps d'état, qui a fait une montée en puissance et qui se lance dans la promotion immobilière à une petite échelle supportable par une petite entreprise d'une dizaine ou d'une quinzaine de salariés* ». La promotion correspond ici à une possibilité d'investissements supplémentaires ou de diversification pour des entreprises qui dégagent du bénéfice, comme l'explique un agent immobilier : « *ils font du bâtiment, et ils font promoteurs en plus de leurs activités. Les gens dans le bâtiment quand ça marche bien, ils construisent des immeubles en plus* ». L'avantage, comme nous l'explique notre interlocuteur, c'est qu'« *ils sont capable de payer les terrains très cher, parce que la main d'œuvre c'est eux, ils n'achètent que les matériaux et ils font le projet* ». D'autres individus interviennent plus en amont dans la filière, et ont une bonne connaissance des processus de conception et d'instruction des projets. Certains sont architectes, comme le responsable de cette société coopérative qui s'est lancé dans la

promotion de maisons en bois en habitats partagés. Un de nos interlocuteurs évoque aussi le cas d'un urbaniste qui s'est associé avec quelqu'un possédant suffisamment de patrimoine pour développer à eux deux une activité de promotion relativement soutenue : « *c'est une dame qui a de l'argent pour investir, elle s'est associée avec un gars qui est très penché sur l'urbanisme et qui connaît les textes de lois. Ils font de petites opérations dans les Yvelines, ils divisent pour vendre des terrains* ».

Les logiques d'action et d'investissement de ces acteurs sont sensiblement les mêmes que celles évoquées pour les petits promoteurs. D'un coté, ils n'ont pas la possibilité d'investir de grandes sommes d'argent pour porter des opérations trop importantes. Certains coûts sont également plus difficiles à supporter pour ces opérateurs que pour les grands groupes de promotion. Un de nos interlocuteurs évoque une taxe d'aménagement à taux majoré instaurée sur sa commune : « *les groupes l'intègrent comme une contrainte supplémentaire dans leur bilan et il y a assez peu de discussion. Mais un particulier qui fait une extension et qui a l'impression d'utiliser les mêmes services urbains, que son périmètre d'utilisation des services urbains ne change pas, pour lui c'est difficile de comprendre qu'il faut participer* ». En revanche, ces promoteurs semi-professionnels sont parfois prêts à prendre des risques inenvisageables pour des promoteurs professionnels. Un particulier explique qu'il achète souvent sans savoir ce qu'il lui sera réellement possible de construire : « *il n'y a pas de clause suspensive. C'est compliqué à mettre quand on veut négocier les prix. Je signe le compromis sans clause, je dépose un permis avant de signer et je n'ai pas la possibilité de visiter beaucoup la maison. Donc je prends quelques cotes quand je visite, je demande à faire une autre visite, j'imagine un projet, je lis le PLU, je dépose le permis et je l'obtiens en même temps que la signature de l'acte* ». En échange de leur prise de risque, ils attendent de leurs biens des conditions de rentabilité maximum. Le cas des « marchands de sommeil », évoqué par un de nos interlocuteurs, en est un exemple caricatural et finalement assez répandu où les conditions d'occupation des logements sont parfois proches de l'insalubrité : « *ces gens n'habitent pas forcément sur place, ils ont acheté, ils font quelques travaux et ils louent au prix fort. A des couples, des couples avec enfant, des gens célibataires qui n'arrivent pas à se loger dans le circuit classique. On a eu un cas de quelqu'un qui a acheté deux logements et c'est devenu cinq logements. Il loue au prix fort chacun des appartements, donc il a multiplié les gains. Vous avez même des caves qui sont transformées en logement, des garages aussi* ».

Une caractéristique centrale de cette catégorie d'acteurs renvoie à la forte imbrication entre leur vie personnelle et leurs logiques de promotion. Les opérations sont généralement localisées dans la commune de résidence des individus. Ils y ont développé un réseau social et familial qui leur sert d'appuis pour valoriser leurs biens. Un technicien d'un service instructeur en donne une illustration en évoquant un particulier promoteur qui sévit régulièrement dans sa commune : « *un petit promoteur comme ça, il fait bouger le tissu urbain de la ville. Ce n'est pas Bouygues, ce n'est pas Cogedim. Le gars habite ici, il connaît tout le monde, il fait visiter aux copains, il reste copain avec les gens à qui il a vendu le truc. C'est son beau père qui est architecte de ses opérations, ils prennent part à la mutation du tissu urbain* ». Certaines de ces entreprises de promotion sont familiales, comme le souligne une autre personne interrogée : « *le PDG c'est le papa, vous avez ses fils qui sont en-dessous ou la fille* ». La proximité géographique leur permet éventuellement de s'occuper eux-mêmes de la gestion locative de leurs biens s'ils ne souhaitent pas vendre, comme l'explique un cadre municipal : « *ils habitent la commune, ils ont de la famille ici. Ils ne construisent pas pour*

eux, c'est un investissement pour la location. Ce sont des petits promoteurs. Ils font ces opérations parce que c'est un investissement, en attendant ils louent et après s'ils peuvent revendre, ils revendront ».

La limite entre l'usage et l'investissement est souvent ténue. Un agent immobilier souligne qu'il n'est pas rare que ces promoteurs construisent à la fois pour vendre et pour leur propre usage : « *les promoteurs indépendants, ils revendent souvent une partie, et ils gardent un ou deux lots pour eux, ou pour mettre en location* ». Cette situation pèse sur les modalités d'action, comme chez ce densificateur qui réalise lui-même les travaux pour sa nouvelle maison avant de mettre l'ancienne en location, et qui est contraint par le temps puisqu'il va devoir y déménager : « *c'est moi qui a tout fait sauf le raccordement aux égouts sur la voie publique, et le raccordement de gaz pour des questions de conformité. (…) Je n'ai pas pris les deux mois d'affichage parce qu'on n'avait pas le temps, on a commencé les travaux en juin et on allait y habiter en septembre* ». Notre interlocuteur explique son système de constitution d'un patrimoine immobilier : il loue ses maisons, ce qui rembourse ses prêts et lui permet d'engager les travaux d'une nouvelle maison qu'il va habiter avec sa famille, et qu'il mettra ensuite en location lorsqu'il aura réalisé la suivante : « *la situation marche tant que mes loyers se payent. Les maisons je les garde, je les loue, ça paye les prêts. Sans assurance loyer impayé, en faisant la gestion moi même et en optimisant tout, y compris les questions d'imposition* ». Notre interlocuteur est à la limite entre le particulier et le loueur professionnel, comme en témoigne sa situation fiscale. Son témoignage montre à quel point sont imbriquées, dans ses rationalités d'action, des logiques patrimoniales et des logiques d'usages.

A Rome, les particuliers qui s'improvisent promoteurs contribuent également à faire évoluer le tissu urbain. Ils ont été particulièrement actifs dans le passé et jusqu'aux années 2000. Nous avons déjà évoqué leur rôle et nous le ferons également dans le paragraphe dédié aux constructions illégales, puisqu'ils ont largement contribué aux phénomènes successifs de l'*abusivismo*. Nous préférons ici insister sur les difficultés auxquelles ils doivent faire face aujourd'hui pour mener à terme un projet de densification dans un cadre légal. Un architecte raconte les obstacles qu'il a rencontré dans le cadre d'un projet d'extension d'un pavillon à cause de la complexité de la démarche bureaucratique visant à obtenir toutes les autorisations : « *l'année dernière, je devais réaliser une extension de +30% de cubature dans le quartier d'Infernetto. Il s'agissait d'un pavillon de 70 m², anciennement illégal. Nous avons dû suivre une démarche très compliquée, nous n'y comprenions rien. Et au bout d'un bon moment nous avons découvert qu'il n'était possible de réaliser que +20% de volumétrie. Le propriétaire a renoncé ; il ne m'a même pas payé* ».

Les intermédiaires et les prospecteurs fonciers

Une catégorie d'acteurs privés joue un rôle important dans les processus de densification spontanée : il s'agit des acteurs qui, sans porter eux-mêmes les projets, contribuent à leur montage opérationnel en tant qu'intermédiaires fonciers. Notre enquête nous a essentiellement permis d'observer leur rôle en Ile-De-France, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'existent pas dans le cas romain. On y trouve des agences immobilières, des gestionnaires de bien, ou encore des particulier travaillant pour leur propre compte. Plusieurs de nos interlocuteurs relatent le rôle central de ces prospecteurs fonciers, comme ce technicien d'un service instructeur qui est lui même régulièrement sollicité : « *ils nous demandent si on connaît des terrains. C'est leur travail*

d'aller démarcher des particuliers pour voir s'ils sont vendeurs. On a deux types, on a des prospecteurs fonciers qui sont des petits prospecteurs fonciers sur des zones pavillonnaires donc qui cherchent vraiment de la petite parcelle, mais le travail est compliqué. Ils travaillent pour leur propre compte. Et ce qu'on a aussi pas mal c'est des prospecteurs fonciers de grosses entreprises de promotion ».

Les agences immobilières sont particulièrement actives sur ce créneau. Elles servent souvent de relais pour les promoteurs locaux afin de repérer les affaires. Les agences ont leurs propres réseaux de promoteurs en qui ils ont confiance, nous explique un agent immobilier qui leur réserve ses bonnes affaires et notamment les terrains nus : « *les terrains nus, c'est les terrains les plus recherchés. Les promoteurs viennent nous voir et on trouve un ou deux promoteurs qu'on connaît, en qui on a confiance. On voit avec eux, ils se débrouillent, parce que c'est aussi des trucs super galères à monter* ». L'intérêt principal pour l'agence est ainsi d'avoir des interlocuteurs suffisamment fiables pour qu'ils soient assurés que la vente se fasse. Un particulier, promoteur occasionnel, relate quant à lui le rôle des agences pour repérer les bonnes affaires : « *à Vitry ou Sucy-en-Brie, tous les agents immobiliers t'expliquent la densification, ils t'expliquent que l'intérêt de la zone c'est la densification autour de la gare RER. Je vais voir les agences et je dis que je cherche à densifier* ».

Au-delà de ce rôle de prospection ou d'intermédiaire foncier, les agences peuvent aussi jouer un rôle de mise en relation entre les acteurs du processus de projet : les architectes, les services de la mairie, ou encore les voisins. Un agent immobilier explique le rôle qu'il peut parfois avoir d'intermédiation entre tous les acteurs du projet, et notamment parce que c'est lui qui suggère parfois aux acquéreurs les possibilités de densification : « *les augmentations de surface ce n'est pas nous qui sommes responsables, on propose une idée aux gens et les gens le font eux-mêmes. C'est-à-dire que s'ils veulent créer de la surface supplémentaire, on les met en contact avec un architecte, avec les personnes à la mairie. On les met juste en contact. Ce n'est pas notre job de faire cela, mais les gens nous demandent des estimations pour savoir quel prix ça va valoir* ». La position d'intermédiaire permet aussi parfois à ces acteurs de se réserver au passage quelques bonnes affaires pour leur propre compte. Témoin cet agent immobilier qui raconte comment il s'est gardé une vente pour lui-même et ses collaborateurs : « *on a essayé de trouver des acheteurs, on n' a jamais pu trouver, on a acheté et on a construit* ».

La présence d'intermédiaires oriente souvent significativement les processus de densification. Dans certains cas, les intermédiaires créent les opportunités de densification : un prospecteur qui convainc le propriétaire occupant d'un pavillon de vendre à un promoteur, un agent immobilier qui suggère une transformation du bâti à l'acquéreur individuel, etc. Dans d'autres cas, les intermédiaires tiennent un rôle central pour sélectionner les porteurs de projets. Un cadre municipal raconte ainsi que sur sa commune, les particuliers ne peuvent plus trouver de terrain constructible sans passer par des promoteurs de maisons individuelles, car ces derniers ont complètement court-circuité les filières de ventes des terrains, et notamment la principale agence de la ville. Notre interlocuteur explique : « *il y a des agences immobilières qui vendent les terrains aux promoteurs. Donc quand on est un particulier, on ne peut pas acheter un terrain nu. Il faut passer par le promoteur qui vend le terrain avec la maison. Quand une personne va voir une agence immobilière pour vendre son terrain nu ou à démolir, l'agence immobilière ne recherche pas de client privé lambda. Ils vont directement voir un promoteur qui achète le terrain et qui revend terrain plus maison. On a plusieurs personnes qui sont venues nous*

voir en nous disant je cherche un terrain nu dans la commune, et je n'en trouve pas. Clairement il y a une espèce de monopole ».

PARTIE II : LES EFFETS INDUITS DE LA DENSIFICATION SPONTANEE

Nous abordons dans cette partie les effets induits par la densification spontanée du bâti, c'est à dire les conséquences, non anticipées à un niveau collectif, de l'agrégation des décisions individuelles de construire. Notre recherche a permis de vérifier l'existence de ces effets induits tels que nous les avions conceptualisés dans nos hypothèses de recherche. Notre objectif n'était pas de parvenir à quantifier ces effets induits, mais de qualifier la manière dont les acteurs les comprennent et appréhendent. Notre analyse traduit donc avant tout les perceptions des acteurs, plus qu'une réalité objectivable et mesurable. Certains effets induits que les acteurs ne voient pas existent bel et bien. Dans d'autres cas au contraire, les effets induits sont surmédiatisés : ils alimentent les argumentaires politiques et deviennent des objets de controverse dans les débats politiques locaux.

Les principaux effets induits mis en avant par nos interlocuteurs concernent les équipements, les services et les espaces publics. Les effets induits sociaux et les effets induits sur la forme urbaine sont également évoqués. Les effets induits environnementaux sont bien présents à Rome, mais presque absents des discours sur la densification spontanée en Ile-de-France. On peut faire l'hypothèse que ceci renvoie dans le cas francilien à la grande déconnexion entre les acteurs qui gèrent les effets induits environnementaux (qui se situent à des échelles territoriales d'action beaucoup plus larges) et ceux qui traitent au quotidien de la densification spontanée : les interdépendances ne ressortent donc pas clairement. Plus globalement, le cas romain fournit un contrepoint utile pour observer les effets induits en Ile-de-France. Leur ampleur à Rome en a fait, depuis longtemps, un objet d'analyses et de débats publics.

A/ Les effets induits sur les équipements publics

En Ile de France

Les principaux effets induits que nous avons pu observer en Ile-de-France concernent d'abord les équipements publics. Plusieurs cas ont été évoqués d'équipements publics saturés à cause d'un phénomène de densification spontanée du bâti. Un technicien municipal le relate pour sa commune : « *il y a une préoccupation de la part de la municipalité sur tout ce qui concerne les équipements publics. Il y a une grosse réflexion là-dessus notamment au niveau des écoles, c'est assez tendu dans certains quartiers* ». Les équipements scolaires sont de loin les plus concernés : les écoles maternelles et primaires, ainsi que les collèges. Aucun problème concernant un lycée n'a été rencontré dans les cas étudiés, probablement du fait de leur aire de recrutement plus large (ce qui lisse spatialement les problèmes), ainsi que de la plus grande taille de ces équipements (on peut faire l'hypothèse qu'elle permet plus facilement d'anticiper la saturation). Les établissements de maternelles sont les plus concernées car c'est là que les prévisions de scolarisation sont les plus difficiles à effectuer (les prévisions pour la scolarisation en primaire ou dans le secondaire tiennent compte des retours des établissements qui précèdent dans le parcours scolaire, alors que les estimations données par les services de la petite enfance sont nécessairement partielles).

La saturation des équipements n'est pas l'unique problème rencontré. La densification spontanée peut aussi engendrer des problèmes qualitatifs. Un de nos interlocuteurs au

sein du service éducation d'une commune explique en quoi tous les services annexes sont également concernés, de l'encadrement périscolaire à la cantine : « *il y a un problème au niveau périscolaire, puisque l'augmentation des effectifs scolaires fait que la place dans les écoles pour le périscolaire se réduit. Mais en même temps l'augmentation des effectifs fait qu'il y a plus d'enfants qui fréquentent le périscolaire. Et il y a une deuxième difficulté sur la qualité de l'accueil pendant la pause méridienne, dans la mesure où les réfectoires sont eux aussi saturés : on se retrouve avec deux ou trois services, et c'est quelque chose de délicat également du fait de l'augmentation des effectifs scolaires* ».

Nos interlocuteurs insistent sur le fait que les municipalités sont tenues de scolariser les enfants à partir de la maternelle, ce qui fait qu'elles en font une préoccupation prioritaire. Un cadre municipal explique : « *compte tenu de ses capacités financières, la ville est attentive à ses compétences obligatoires donc les écoles. Les crèches ça n'est pas obligatoire. C'est un sujet important pour les familles, mais la responsabilité municipale n'est pas la même* ». La remarque de notre interlocuteur laisse cependant entendre que le manque d'équipements ou leur saturation peut également toucher des domaines où l'implication des acteurs publics est moindre : ce n'est pas parce que la responsabilité des communes n'est pas engagée que le problème ne se pose pas. Le cas de la petite enfance est intéressant à cet égard, comme le relate un technicien de la ville de Montreuil : « *vous avez le même phénomène pour ce qui concerne les crèches. Ce n'est pas une compétence obligatoire des villes, mais c'est important, et on a une demande qui a explosé, crèches ou assistantes maternelles. Chez nous les assistantes maternelles se trouvent plus dans le haut Montreuil, pour un besoin qui se trouve dans le bas Montreuil, avec des difficultés de transport relativement fortes entre les deux* ». Au delà du seul cas des crèches publiques, la densification spontanée pèse sur l'ensemble du fonctionnement des services de la petite enfance, y compris sur l'offre « privée » et agréée que constituent les assistantes maternelles ou les crèches associatives.

Ces effets induits dépendent beaucoup de la situation antérieure de la commune en matière d'équipements. Il existe des cas où la commune est déjà dans une situation critique avant la densification. Les équipements existants laissent alors peu de souplesse pour s'adapter, et la moindre augmentation d'effectifs peut avoir des conséquences catastrophiques. Un cadre municipal raconte que dans sa commune, « *cette situation posait déjà problème parce que la ville disposait d'équipements déjà à saturation, obsolètes. Donc c'est difficile d'accompagner cet afflux de population nouvelle en termes d'équipements* ». Toutes les possibilités d'adaptation des équipements existants pour accueillir des demandes nouvelles ont ici déjà été exploitées, et une augmentation nouvelle nécessite obligatoirement un nouvel équipement.

Les problèmes engendrés sont souvent extrêmement localisés, notamment lorsque les équipements sont sectorisés comme c'est le cas des écoles. Un technicien municipal relate la situation de sa commune en périphérie de Paris, où la situation en matière d'équipements n'est pas du tout critique à l'échelle de la commune, mais où les difficultés sont particulièrement exacerbées dans certains quartiers très précis : « *on a les équipements pour atteindre 40 000 habitants. Mais ça dépend des secteurs, il y a des secteurs qui sont à flux tendus, d'autres pas du tout. Et on est aussi sur des équipements vieillissants des années 70 qui prennent beaucoup d'emprise au sol* ». A l'inverse, d'autres communes plutôt bien dotées en équipements ont une certaine souplesse pour adapter l'existant aux fluctuations, comme dans cette commune périurbaine de l'Est parisien où un cadre explique que « *la densification est insensible pour nous, les groupes scolaires sont là. Avec tout ce qu'on a ici, on est capable d'accueillir sans aucun problème* ».

On trouve même des situations où les effets induits par la densification sur les équipements publics sont positifs : la densification spontanée permet de palier le vieillissement de la population, et de conserver des équipements qui sinon auraient dû être fermés. Cette situation n'est pas exceptionnelle et a été rencontrée dans trois communes. Un élu d'une de ces communes s'explique : « *sur les équipements scolaires, on était dans des quartiers qui avaient une certaine tendance au vieillissement, donc les effectifs scolaires avaient tendance à décliner. Donc c'est plutôt un effet positif, cela a permis de renouveler la population et donc du coup de re-remplir des écoles qui avaient tendance à se vider* ». Le même type d'effets induits positifs s'observe dans le cas des commerces. Un agent immobilier raconte comment la densification spontanée de son quartier, accompagnée par la création de surfaces commerciales en rez-de-chaussée des nouveaux immeubles collectifs et par ailleurs support de phénomènes de gentrification, a permis la diversification du tissu commercial de proximité : « *les populations qui arrivent ne sont pas les mêmes que celles qui partent. C'est assez radical, cela a des points positifs et des points problématiques. On a de nouveaux commerçants qui vont venir et cela fait vraiment plaisir, une fromagerie par exemple. Il y a plus d'habitants et plus de raisons que des commerces s'ouvrent, et le changement d'habitants fait que ce ne sont pas les mêmes commerces qui s'ouvrent* ». On retrouve ici une logique similaire à celle évoquée pour l'école : la demande induite par la densification spontanée permet de conforter ou de renforcer l'offre. Inversement, la présence d'un nouvel équipement public peut renforcer les phénomènes de densification d'un quartier, comme dans le cas évoqué par un technicien municipal d'un nouvel arrêt de métro qui desservira un quartier de sa commune : « *on a un glissement des opérations qui s'est passée, il y a beaucoup de projets qui sont portés dans la partie nord, il y a un effet avec l'arrivée de la ligne 11 du métro* ».

Dans la région urbaine de Rome

Nous avons rencontré à Rome les mêmes effets induits qu'en Île-de-France. Les acteurs publics ont conscience des conséquences – négatives et positives – de la densification sur l'offre et la qualité des services proposés. Ils sont notamment particulièrement préoccupés par l'adéquation des équipements scolaires à l'évolution démographique des habitants.

La situation romaine diffère du cas francilien par l'ampleur des effets induits en matière d'équipements, ainsi que par leur très large échelle territoriale, qui résultent en grande partie des pratiques de densification illégale. Nous avons précédemment distingué plusieurs types d'*abusivismo*. Dans les quartiers périphériques constitués de façon complètement illégale, réalisés en dehors des zones urbaines du plan ou bien avec des adaptations (*varianti)* du plan *a posteriori*, les services et les équipements publics étaient entièrement absents, qu'il s'agisse des écoles, des espaces verts, des hôpitaux, des centres culturaux ou commerciaux, ou des infrastructures comme les égouts ou l'éclairage public. Seules étaient parfois réalisées les voies de desserte interne aux opérations. On verra plus loin que les différentes lois de *condoni*, visant à légaliser les anciennes *zone abusive*, ont obligé la mairie et/ou les *consorzi* à construire *a posteriori* tous ces services à des coûts très élevés. Mais les opérations de requalifications se sont étalées sur plusieurs décennies et n'ont pas encore touché tous les quartiers. A Massimina par exemple, ancienne *zone abusive* à l'ouest de l'agglomération, « *les services culturels manquent complètement et il n'y a pas une seule ASL* [centre de santé]. *Le droit aux études, c'est difficile. Pour aller aux établissements secondaires, il faut aller à*

Monteverde, c'est un trajet très long, très lourd », relate un architecte qui travaille dans le *piani di recupero* de ce quartier.

Lorsque la construction est légale, les outils de planification italiens imposent théoriquement la réalisation de quotas fixes de « standards urbanistiques », c'est à dire d'équipements et d'espaces publics à financer par l'opérateur en fonction du volume construit, et qui normalement doivent directement bénéficier au projet. Dans le cas des grandes opérations immobilières portées par des promoteurs privés, même quand la construction est légale, les quotas d'équipements à implanter par le promoteur ne sont pas toujours respectés, ou bien l'argent destiné à leur réalisation est « perdu » ou utilisé autrement par la mairie. En conséquence, il existe à Rome de nombreuses zones denses d'habitats collectifs très mal équipées bien que réalisées légalement : « *ce qui manque ce sont les écoles, les espaces verts, toutes les choses qui sont liées à la communauté en général. Jusqu'à maintenant, les acteurs privés ont seulement donné l'argent à la commune, mais après cet argent a été utilisé pour faire d'autres choses, pas forcément nécessaires pour les projets. C'est le cas à Capena, à Fondi, ou encore à Aprilia* », nous explique une personne du bureau de l'urbanisme et de la construction privée du *municipio* XII.

Par ailleurs, le montant payé pour la réalisation de ces standards étant proportionnel à la densité, des problèmes peuvent se poser lorsque les projets sont trop peu denses, y compris pour certains projets portés par les pouvoirs publics. Un architecte ayant dirigé le bureau de requalification du patrimoine public de la Mairie explique : « *certains projets, comme ceux du deuxième P.E.E.P. de 1984, ont une densité de 50 hab/hectare. Cette densité basse n'a pas permis la réalisation des services. Les constructeurs payent un montant pour les standards qui est aujourd'hui de 100 euros/m3 environ. Si le projet a beaucoup de m3, la mairie a beaucoup d'argent pour faire les équipements. S'il y en a peu, cette contribution est insuffisante pour faire les écoles ou les routes. Donc du point de vue des équipements, la mairie n'a pas pu les finaliser, ces projets* ». C'est une des raisons pour lesquelles les *piani di recupero (plans de requalification des anciennes zones illégales)* en cours de réalisation intègrent des possibilités de majoration des densités, afin de pouvoir réaliser les services manquants.

Un autre problème récurant dans les grandes opérations des promoteurs privés peut venir des temporalités de réalisation. Même lorsqu'elles totalement légales et que les standards urbanistiques sont bien respectés, les équipements et les espaces publics sont généralement fait en dernier. De nombreux habitants s'installent dans des bâtiments résidentiels à peine livrés, sans pour autant que la totalité du chantier de l'opération soit terminé et que les équipements soient construits. Pendant parfois plusieurs années, ces habitants ne peuvent donc pas bénéficier de services qui normalement auraient dû accompagner le projet dès le départ. « *Nous avons beaucoup d'exemple de quartiers qui ne sont pas encore terminés* », explique une personne du *municipio* IX, « *donc les habitants vivent dans un chantier, car les normes permettent à qui construit de vendre avant la livraison de l'ensemble de l'opération, mais l'école n'y est pas, les commerces n'y sont pas. Pourtant plein de gens y habitent et demandent justement ces services* ». Ce cas de figure est de moins en moins fréquent car les acteurs publics essayent maintenant de conditionner l'autorisation de construire à la réalisation d'une partie des services prévus, mais ceci est loin d'être systématique.

Toutes ces difficultés à financer les investissements sur les équipements se doublent de difficultés à assurer leur fonctionnement et leur entretien, qui résultent notamment des problèmes financiers des *municipi.* Une fois que les promoteurs ont réalisé les

équipements selon les standards urbanistiques requis par les outils de planification, ils les rétrocèdent aux pouvoirs publics qui sont censés en assurer la gestion et l'entretien. Un certain nombre d'équipements, notamment les équipements de proximité, y compris les équipements scolaires, reviennent aux *municipi.* Or dans plusieurs cas et particulièrement quand il s'agit d'équipements « mineurs » (centres sportifs, culturaux) les *municipi* n'ont pas les moyens suffisants pour en assurer l'ouverture et le fonctionnement, par manque de personnel, ni également l'entretien sur le long terme qui génère des dépenses importantes. Une partie des équipements réalisés reste donc fermée et inaccessible au public, ce qui entraîne par ailleurs leur vieillissement prématuré et des dégradations pouvant en compromettre assez rapidement et de façon irréversible le fonctionnement.

Les difficultés à anticiper les effets induits semblent amplifiées par des problèmes de coordinations entre acteurs publics, et en particulier entre la mairie centrale et les *municipi*. Les demandes de permis de construire, qu'ils concernent des projets de taille modeste ou des interventions de grande ampleur portées par les promoteurs, sont déposées à la mairie centrale, qui les étudie et procède ou non à leur autorisation. Les permis validés ne sont pas nécessairement communiqués aux *municipi*, ou peuvent l'être avec beaucoup de retard. Les représentants des *municipi* pointent ainsi le manque de visibilité sur le long terme quant aux projets de densification, qui ne facilite pas l'anticipation des besoins en équipements. Des personnes du *municipio* IX racontent : « *en ce moment il se peut qu'il y ait quelqu'un au bureau des permis de construire de la mairie qui vient de se faire autoriser un million de m3, et qui demain arrivera ici pour commencer le chantier. Nous, on va le découvrir à la dernière minute. Un exemple, Torrino Mezzocammino. Il s'agit d'un nouveau quartier très grand, une partie du chantier a démarré il y a dix ans, une autre il y a huit ans, et ça continue. Au final, il y aura 25 000 habitants. Maintenant, nous sommes à 10 000. Les 15 000 qui doivent encore arriver, personne ne va nous prévenir. Le problème vient de la mairie centrale. Nous allons nous retrouver à la dernière minute à courir derrière les besoins. La mairie, elle les connaît, mais il n'y a pas d'obligation de prévenir le* municipio*. C'est un problème surtout pour les équipements scolaires. On doit imaginer maintenant ce qui dans un an ou deux va se passer, et on risque de se retrouver avec vingt enfants de plus qui n'ont pas de salle de cours ni d'enseignant* ».

Rome 2016 – Torrino Mezzocammino – Grands projets de construction en cours

B/ Les effets induits sur les espaces publics, les voiries et les grands réseaux d'infrastructure

Le deuxième effet induit par la densification spontanée du bâti le plus souvent évoqué par nos interlocuteurs concerne les problèmes générés sur les espaces publics, les voiries et les réseaux. S'il porte essentiellement sur les espaces publics de proximité et sur le stationnement en Ile-de-France, du moins dans la période actuelle, ils sont de plus grande ampleur à Rome et touchent très directement les réseaux d'eau, d'assainissement ou même d'électricité, et ce encore aujourd'hui.

En Ile de France

Les acteurs franciliens soulignent particulièrement les effets induits liés au stationnement automobile. Corrélativement, cette question est également très présente dans la régulation des droits à construire, comme nous le verrons plus loin. Plusieurs formes de transformation du bâti sont susceptibles d'engendrer des modifications significatives en matière de stationnement.

- L'augmentation du nombre d'habitants qui peut survenir lorsqu'une extension ou lorsqu'une division pavillonnaire est réalisée. Ces deux types de densifications s'opèrent généralement sans création de place de stationnement supplémentaire. Les besoins en stationnement augmentent alors que l'offre stagne. Un élu évoque le problème pour les divisions de pavillons : « *sur des territoires comme Ivry, Vitry Choisy, ils sont très en peine avec ce genre de problèmes de saucissonnage de petites maisons, où on bourre de gens y compris dans les garages. On est à la limite de l'insalubrité dans les logements. Ce n'est pas souhaitable parce que les logements à la base ne sont pas conçus pour, la parcelle à la base n'est pas conçue pour, notamment en termes de stationnements* ».
- L'impossibilité dans certains secteurs de réaliser le nombre de places de stationnement suffisant lors d'une nouvelle construction, en raison de la forme ou de la taille des parcelles. Soit elles ne le permettent pas techniquement, comme dans l'exemple évoqué par un de nos interlocuteurs : « *il y a un report de stationnement au niveau de la voirie dans des zones où il y a déjà des problèmes de stationnement sur la voie publique. Il y a des quartiers où ça pose vraiment des problèmes, on est sur du parcellaire très étroit donc même pour les réalisations de constructions lambda par de petits promoteurs on se retrouve avec des difficultés de réalisation de stationnement. Même si on oblige à avoir des baux longue durée de stationnement ailleurs, dans la pratique les gens veulent se garer en bas de chez eux* ». Soit la réalisation de parkings est trop coûteuse pour les promoteurs qui ne parviennent pas à rentabiliser cet investissement. Un technicien municipal explique : « *un promoteur ne fait pas plus de place de stationnement que ce qu'il doit faire, il les vend moins cher que ce que ça lui coûte. Il perd de l'argent quand il fait une place de stationnement, donc moins on lui demande de faire de place de stationnement, moins il en fait. Une place de stationnement cela lui coûte 20 000 euros et il la vend 5 000* ». Quoi qu'il en soit, même si le PLU impose la réalisation de places de stationnement, le nombre de places demandé est souvent en deçà de la réalité des besoins, et les habitants occupent alors l'espace public.

- La transformation des garages en chambres, que la modification soit ou non légale. Les occupants se garent alors sur l'espace public au lieu de se garer chez eux. Le cas s'avère fréquent en zone pavillonnaire. Un technicien municipal explique que dans sa commune, si l'octroi d'un permis de construire est conditionné par la création de places de stationnement, rien n'interdit en revanche de supprimer des places dans un bâtiment existant : « *on n'a pas écrit dans le PLU qu'il était interdit de supprimer une place de stationnement existante. Typiquement un pavillon des années 1950 un peu surélevé, et au rez-de-chaussée un atelier de bricolage et une place de parking. Le jour où la personne fait une chambre dans le garage, il dépose un dossier de déclaration de travaux, et il n'est pas interdit de supprimer la place de stationnement. On a perdu beaucoup de places de stationnement à cause de cela, et les gens stationnent beaucoup dans les rues, du coup cela peut poser des problèmes de circulation* ».
- Les divisions parcellaires, qui multiplient le nombre d'entrées dans les pavillons et qui réduisent en conséquence le linéaire de stationnement sur voirie, et donc le nombre de places disponibles sur voirie alors même que le nombre d'habitants augmente. Un élu décrit ce phénomène qui touche sa commune : « *quand il y a des divisions de parcelles, à chaque fois on a une obligation d'accès à une parcelle. Pour qu'elle soit constructible il faut qu'on puisse accéder à la parcelle. Donc il y a une partie de la voirie qui est réservée à l'accès au terrain. Et plus on multiplie les séquencements d'accès au terrain, c'est-à-dire plus on divise, plus on réduit la possibilité de stationnement sur la voirie. Le stationnement sur voirie tend à disparaître comme cela* ».

Les effets induits sur le stationnement constituent un sujet particulièrement sensible pour les riverains, avec des conséquences très directes sur leur vie quotidienne. Ils ont donc tendance à interpeler très vite aussi bien les élus que les techniciens sur ce sujet incontournable dans les débats politiques locaux. Un technicien municipal raconte : « *les gens se plaignent que ça engendre des problèmes de circulation, des fois il n'y a pas assez de stationnement sur la rue, le stationnement est encombré sur les voies publiques et les gens se garent un peu n'importe comment. Parce que l'objectif c'est que les gens se garent chez eux, mais s'ils transforment des garages en logement, et s'il n'y a pas les places, les gens se garent à l'extérieur* ». Dans un quartier d'une autre commune, un cadre municipal explique qu'« *aux réunions publiques, la principale préoccupation des gens quand on présente un nouveau projet, c'est 'et les parkings ?!'* »

Comme pour les équipements publics, les effets induits sur les espaces publics se font sentir dans certaines zones très précises des communes, dans certains quartiers ou même sur certains îlots bien déterminés. Soit les stationnements sur voirie y sont déjà particulièrement encombrés ; soit la densification y est particulièrement forte ; soit la réalisation de nouvelles places de stationnement est très difficile, par exemple en raison de la forme des parcelles. Un de nos interlocuteurs évoque le quartier des Coutures à Bagnolet : « *il n'y a pas la place pour faire du stationnement, on est vraiment sur un tissu de faubourg, les parcelles sont étroites* ». Dans d'autres contextes en revanche, les espaces publics existants sont déjà suffisamment larges, et il y a suffisamment de places de stationnement sur voirie, pour qu'un afflux de populations nouvelles dû à une densification n'ait à cet égard pratiquement aucun effet. Un technicien explique ainsi que dans les quartiers pavillonnaires de sa commune, les incidences de la densification spontanée sur les espaces publics sont faibles : « c*'est des projets qui ne changent pas grand chose sur l'espace public. Dans d'autres zones, on peut nous dire on n'arrivera plus à*

se garer. Mais le stationnement dans les quartiers pavillonnaires de la commune, ce n'est pas un problème. Il y a énormément de places, qui sont gratuites ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, les effets induits de la densification spontanée sur les espaces publics sont massifs et dépassent largement les problèmes liés au stationnement. La réalisation d'espaces publics de qualité, qu'il s'agisse d'espaces verts, de voiries, de places, de parkings ou encore de marchés, est conditionnée par les mêmes tensions expliquées dans la partie précédente concernant les équipements. Que cela soit dû aux pratiques d'*abusivismo* ou au non respect des standards urbanistiques, on retrouve beaucoup de quartiers où les espaces publics fonctionnent mal quant ils ne sont pas absents. Un architecte romain souligne l'antériorité historique du problème : « *Torrino, Tor Bella Monaca, ce sont des endroits où dans les années 1970 on a beaucoup bâti mais où il n'y a pas d'espaces publics de qualité. Et puis il y a toutes les* borgate abusive *des années 1950 ou 1960, où évidemment il n'y a pas un espace public. Mais c'est déjà plus compréhensible, ce sont des endroits où les gens ont bâti par nécessité pour avoir une habitation. Quelque part, les espaces publics, c'était un peu secondaire* ». Notre interlocuteur estime que le problème reste tout à fait d'actualité *: « le problème majeur aujourd'hui, ce sont les gens qui spéculent pour bâtir le plus possible de m3 à vendre. Donc ils ont l'argent pour faire les espaces publics, mais ils ne le font pas. Et c'est idiot parce que la qualité de leurs bâtiments est aussi liée à la qualité des espaces publics et ça, ils ont encore du mal à le comprendre ».*

Plusieurs acteurs interviewés évoquent les voiries internes des quartiers anciennement illégaux, ou construits sans respecter les standards. Dans de nombreux cas, explique l'un d'eux, « *les espaces sont totalement privés. Il y a seulement la route, il n'y a même pas de trottoirs, rien* ». Un autre explique que « *des routes ont été créées, qui ont des caractéristiques très pauvres. Des impasses sans trottoir, d'une largeur maximale de quatre mètres, donc impossible de passer à deux* », et dans certains quartiers « *il n'y a même pas l'éclairage public* ». La situation pose aussi des problèmes de sécurité pour les piétons du fait de l'absence de trottoirs et d'éclairage, ou encore d'accessibilité et desserte locale. La largeur limitée des routes et le fait qu'elles soient souvent en impasse empêchent le passage des bus, ce qui implique que de larges portions de la ville soient déconnectées du réseau de transports publics. Un architecte relate un travail de requalification qu'il réalise dans un des ces quartiers : « *j'ai fait un plan de toutes les impasses pour comprendre lesquelles pourraient être ouvertes et transformées en voies à sens unique. Comme ça, avec ce système, peut-être on arrivera à faire passer des minibus* ».

A ce tableau s'ajoutent, comme en Ile-de-France, des difficultés particulières liées au stationnement, symbolisées par une anecdote d'un de nos interlocuteurs : « *le phénomène des 'caissons-poubelle mobiles'.. Pour trouver un parking, les gens exaspérés déplacent les caissons-poubelle le long de la rue. Un vrai mouvement ondulatoire qui fait que la vielle dame qui avait son caisson en bas de son immeuble, un jour ne le retrouve plus car il a été déplacé de 50 mètres pour faire place aux voitures* ». Les problèmes liés au stationnement sont importants, que ce soit dans les zones pavillonnaires ou dans les quartiers d'habitat collectif.

Dans les zones pavillonnaires, la densification spontanée prend notamment la forme de transformation des garages en pièce supplémentaire, souvent illégalement. Si le garage est au niveau du sous-sol, « *la rampe qui devait conduire au garage mène en réalité à la salle hobby. Je demande un permis de construire pour un parking souterrain, mais à la*

place d'y garer la voiture, j'y mets le billard », nous explique un architecte romain, qui ajoute : « *si le garage est dans le jardin, je le transforme en chambre pour l'enfant, pour les hôtes, ou en location. Je peux même le revendre sans problème comme garage : celui qui l'achète sait qu'il suffit de placer un lit et voilà* ». En conséquence, les voitures sont garées sur la voie publique, l'usage des lieux initialement prévus à cet effet étant détourné. Les rues de desserte locale, nous l'avons vu, sont souvent très étroites, et la multiplication de voitures qui y sont garées rend encore plus difficile le passage. Face à cette situation, certains habitants ont tout simplement décidé de fermer les impasses et de les transformer en parking : « *l'impasse devient un espace semi-privé. Elle est fermée par un portail et l'espace est utilisé comme parking. Les maisons ont donc des places de stationnement toutes prêtes, magnifiques* » explique un architecte et chercheur à l'Université de la Sapienza.

Rome 2016 – Massimina – voies privées

Dans les zones d'habitats collectifs, le manque de places de stationnement paraît encore plus important. Une personne du service « urbanisme et construction privée » du municipio XII raconte : « *le problème est flagrant. Pour trouver un parking, il faut faire quatre fois le tour du bloc* ». On trouve là une nouvelle conséquence du non respect des quotas d'équipements prévus dans les projets immobiliers public ou privés. A cela s'ajoute l'augmentation inattendue de la population due à d'autres formes « mineures » de densification spontanée déjà évoquées : fragmentation des appartements, fermeture des rez-de-chaussée des immeubles sur pilotis, transformation des combles en logements, etc.. Ces dysfonctionnements ont poussé la Mairie à réaliser, depuis une dizaine d'années environ, des plans de stationnement urbain à l'échelle de très grandes zones, avec la réalisation de grandes infrastructures de parking dans des lieux-clé. Ces mesures se révèlent insuffisantes, car inadaptées aux besoins de stationnement à l'échelle « fine » des quartiers et parce que, de toute façon, « *leur réalisation est en retard, à cause des procès, du manque de financements. C'est toujours une politique de rattrapage qui ne rattrape jamais le retard* ».

Il faut enfin ajouter, dans le cas romain et contrairement à celui de l'Île-de-France, l'existence d'effets induits importants sur les réseaux (dont la réalisation est souvent associée à celle des voiries) et sur les grandes infrastructures de transport. Nous présentons ici une liste des principaux d'entre eux.

- Les effets induits sur les infrastructures routières de desserte à l'échelle communale. Rome est marquée par les problèmes liés au trafic automobile. Les principaux axes

routiers d'entrée et de sortie de la ville sont surchargés. La densification spontanée, légale et illégale, qui va de pair à Rome avec l'installation massive de population dans des zones éloignées du centre de l'agglomération, y contribue largement. Un technicien du service de l'entretien des routes et du territoire du *municipio* XII donne un exemple : « *cette route, via di Trigoria, est communale. Elle ne servait à une époque qu'à traverser la campagne romaine. Il s'agissait donc d'une route étroite de 6 m de largeur. Cette route est restée la même depuis ce temps là, mais maintenant elle doit supporter le trafic provenant d'un quartier où habitent 10 000 personnes* [il s'agit d'une ex-zone illégale] » Ce discours fait écho à celui d'un ancien cadre du bureau des *Condoni* à la mairie qui évoque ce problème particulièrement fort pour les anciens quartiers illégaux : « *les citoyens prennent la voiture et font 20 km sur la rue Casilina. Mais je pourrais citer la rue Tiburtina, Prenestina. Toutes les routes sont comme ça, totalement inadéquates par rapport au flux de trafic, à cause des phénomènes de densification légale et illégale* ».

- Les effets induits sur les transports collectifs publics, également saturés. La densification spontanée y contribue, car elle va souvent de pair avec une augmentation de la population sans que les acteurs publics ne puissent l'anticiper et intervenir. Un technicien du bureau de l'urbanisme et de la planification à la mairie le souligne : « *les phénomènes de ce type, la transformation d'immeubles, leur fractionnement en petites unités pour installer un plus grand nombre de personnes, sont très rependus, surtout en banlieue. Cela implique une demande en services qui est différente, et notamment une augmentation de la demande pour le transport public* ». Notre interlocuteur précise que les conséquences portent également sur les coûts, car « *il s'agit souvent de fractionnements pour loger des immigrés clandestins ou des étudiants. Autrement dit des catégories pauvres qui utilisent beaucoup les transports publics, n'ayant pas de voiture, mais qui souvent ne payent pas ce service. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'entreprise de transports romaine est en grave difficultés économiques* ».
- Les effets induits sur les infrastructures et les réseaux enterrés, et en particulier l'assainissement et l'eau potable. Ils seront plus largement traités dans le paragraphe sur les effets induits environnementaux. Nous nous limitons à signaler ici que presque tous les quartiers issus de l'*abusivismo* n'avaient initialement pas les égouts ni les autres infrastructures nécessaires au traitement des eaux et la distribution d'eau potable. Malgré les *piani di recupero*, il existe encore aujourd'hui des quartiers, anciens ou plus récents, présentant ce type de problèmes.

Un extrait d'entretien avec un cadre du bureau des *condoni* à la mairie résume les conséquences de la densification spontanée, surtout de la densification illégale, en termes de coûts collectifs : « *imaginons que plusieurs particuliers ou que des promoteurs privés aient construit illégalement, ici, loin de tout, en banlieue, dans le* municipio *VI ou VII, à Torre Angela, le long de la Casilina, à Torre Spaccata, à Romanina. Nous sommes à 15 km du centre. Avec peu d'argent, 3 000 ou 4 000 euros d'amende fixée par les lois sur le* condono*, ils obtiennent la régularisation. Le coût que la société doit supporter pour ramener ici les services, les égouts, les routes, les transports publics, les écoles, c'est une folie. Un kilomètre de métro, à Rome, coûte 180 millions d'euros. Je ne parle même pas des routes, des égouts, ou des stations d'épuration. Si on quantifie on voit vite que ça ne se résout pas avec les 3 000 ou 4 000 euros de sanction* ».

Rome 2016 – Casal Palocco – impasse privée

C/ Les effets induits sur les formes urbaines et architecturales

Plusieurs effets induits renvoient aux formes urbaines et architecturales des quartiers produits ou transformés par les processus de densification. Par formes urbaines, on pense ici aux questions d'alignement sur la rue, de *skyline*, d'organisation et de découpage des îlots, de densité des îlots, etc. On pense aussi par extension à tout ce qui peut faire la spécificité et la qualité du tissu urbain bâti d'un quartier : les typologies de constructions, les questions paysagères (la place du végétal et du minéral, la qualité du grand paysage, etc.), ou encore la qualité du bâti. Tous ces paramètres qui, dans une opération d'aménagement d'ensemble, peuvent être travaillés par son pilote, découlent ici d'une succession de décisions individuelles dans le cadre d'opérations de construction isolées.

En Ile de France

Contrairement au cas d'opérations d'aménagement comme les ZAC, la densification spontanée ne fait pas intervenir d'aménageur, d'« architecte coordonnateur » ou de « maître d'œuvre urbain », qui puisse réguler les décisions. Un de nos interlocuteurs le souligne, lorsqu'il évoque la manière dont s'est construit un quartier de sa commune : « *ça donne un urbanisme assez chaotique, parce que finalement dans le tissu pavillonnaire il n'y a pas d'architecte, il n'y a pas de plan d'ensemble, même si on a des lanières et des parcelles qui font à peu près toutes la même taille. On est sur des parcelles de quelques centaines de m2, qui dépassent rarement les 500 m2. Mais derrière ces petites cases qui sont somme toutes assez régulières, on a quand même une forme d'occupation du sol qui est chaotique, à la fois dans son implantation et dans sa destination, puisque dans le pavillonnaire on trouve pêle-mêle des gens qui habitent, des petites entreprises, des box, des lieux de culte, donc c'est un peu chaotique aussi dans l'utilisation* ».

On le voit, le résultat cadre mal avec les représentations que se font les professionnels de l'urbanisme du bon ordonnancement des formes urbaines. Nos interlocuteurs nous livrent des exemples de problèmes que peuvent à cet égard leur poser les processus de densification spontanée.

- Les formes urbaines qui en résultent sont souvent très disparates, comme le montre cette description par un cadre municipal un peu dépité d'un quartier de ce type dans sa commune : « *on avait une petite maisonnette ancienne avec un petit jardin, des rez-de-chaussée et des R+1 , des trucs existants avec rien du tout, qui peuvent être parfois accolés à une grosse construction ou à un hangar d'activité, là on a un garage industriel, ici on a un petit immeuble ancien, et au milieu on avait une maison avec un garage* ».
- Les processus de densification spontanée peuvent induire des changements morphologiques non désirés et parfois conséquents. Un élu explique ainsi son inquiétude de voir les quartiers pavillonnaires de sa commune se transformer en quartiers d'habitats collectifs, et de voir leurs densités augmenter, sans l'avoir décidé : « *c'est trop massif, il y avait l'inquiétude des riverains, que je partage, de voir la morphologie urbaine radicalement changer, sans que ce soit cela qu'on voulait* ».
- Les processus de densification spontanée peuvent poser des problèmes de dégradation de la qualité globale du bâti d'un quartier. Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent à cet égard les problèmes que posent les divisions de pavillons en plusieurs petits appartements. L'un deux explique que « *cela va mal vivre. Ce ne sont que de petits appartements, pour des gens qui vont se retrouver à cinq ou six personnes dans 25 ou 30 m2. Et donc l'habitat va mal vivre. Il n'y a souvent pas de VMC, la qualité du bâti est mauvaise, il n'y a pas de ventilation. Cela on ne le voit pas au niveau du permis de construire. Moi des fois je leur dis monsieur, je ne vois même pas de gaine de ventilation, et je ne vois même pas de gaine plomberie dans votre permis de construire* ». Un de nos interlocuteurs évoque également des problèmes de sécurité incendie qui résultent de la densification majoritairement illégale d'un quartier : « *ça génère un certain nombre de risques, il y a eu deux incendies pendant que j'y étais, un vraiment au cœur du quartier, et une parcelle juste en bas un peu plus tard* ».
- Les processus de densification spontanée peuvent induire des effets sur l'architecture et l'aspect esthétique d'un quartier. Nous avons à plusieurs reprises rencontré des cas où les nouvelles constructions d'un quartier sont pour la plupart en ossature et en bardage bois. Le choix de ce mode constructif est très lié à la présence de carrières, et donc de risques d'affaissement ou d'effondrement. Le comblement des carrières est généralement imposé dans les PLU pour la construction, mais des exceptions peuvent exister pour les extensions avec des structures légères. Certains quartiers sont donc envahis de maisons en bois, comme ce quartier décrit par un agent immobilier où « *les promoteurs n'achètent pas, c'est des particuliers qui font une structure légère à cause des carrières. C'est super intéressant parce que du coup les terrains ne valent pas grand chose et c'est un quartier plutôt sympa* ».

Montreuil 2015 – Skylines en dents de scie

Dans la région urbaine de Rome

Nous avons pu identifier à Rome les mêmes préoccupations que celles des acteurs franciliens par rapport à la qualité des espaces bâtis, aux formes urbaines produites, aux transformations lentes mais inexorables des quartiers pavillonnaires à cause de l'apparition de petits immeubles collectifs qui parsèment le tissu existant. L'hétérogénéité des formes urbaines y est particulièrement forte, avec un mélange de hauteurs, de styles, de typologies et de densités différentes dans des espaces assez réduits. A Rome, au delà des éléments minéraux, le non bâti participe lui aussi à ce patchwork paysager : « *si je me déplace vers Rome, je ne vais jamais savoir où la ville a vraiment commencé. Je suis à Rome, de ce coté il y a une cité, ici un quartier chic, et toute de suite voilà un terrain agricole, et des brebis* », car par ailleurs « *Rome est la deuxième commune d'Italie en taille de surfaces agricoles* ». Les critiques de nos interlocuteurs portent surtout sur la « pauvreté morpho-typologique » des quartiers où la densification spontanée, légale ou illégale, est particulièrement active : « *il peut s'agir aussi de zones prestigieuses. Elles peuvent avoir été requalifiées ou bien la population peut avoir amélioré son niveau social et investi dans des embellissements. Mais il manque quelque chose, il n'y a pas d'urbanité, d'effet-ville, car les implantations sont très pauvres du point de vue de la qualité de la planification. On ne ressent pas la vision d'ensemble* ».

D'un point de vue strictement architectural et constructif, les surélévations et extensions peuvent parfois engendrer des problèmes de stabilité structurelle. Un technicien municipal note l'augmentation des demandes d'autorisation pour des travaux de consolidation des structures et pour leur sécurisation. Dans les cas les plus graves, il s'avère nécessaire de démolir les immeubles ou les maisons construites avec leurs ajouts successifs. C'est souvent le cas des constructions réalisées sur des terrains instables, comportant des risques d'effondrement.

Pour autant, les acteurs interviewés ne définissent pas tous ces zones comme étant dépourvues de qualités. S'exprimant sur la structure et l'esthétique d'une ancienne zone pavillonnaire illégale, un architecte romain estime que « *ces espaces, un peu pauvres, presque semi-privés, ne sont pas si négatifs que ça. Ils sont bien mieux que ce que l'on pourrait penser. On les a considérés avec mépris, après, il y a une dizaine d'année, avec un certain paternalisme. Mais maintenant, nous sommes capables d'en reconnaître les aspects positifs, comme l'unité de voisinage, le rapport privilégié à la rue, la voie semi-privée comme espace sécurisé où jouent les enfants, il n'y a pas de bruits ou d'odeurs. Certes, il n'y a pas d'espaces publics. Mais si chacun plantait, par exemple, des arbres, le résultat, même en termes d'esthétique, pourrait être intéressant. Ces maisons très superfétatoires ne semblerait peut-être plus si moches* ».

Rome Borghesiana 2016 – alternance de champs, constructions anciennes et en cours

D/ Les effets induits environnementaux

En Ile de France

Les effets induits de nature environnementale ressortent peu des entretiens avec les protagonistes franciliens de la densification spontanée. Ces effets induits existent pourtant : constructions en zone à risques naturels ou technologiques, qui par ailleurs complique leur gestion ; imperméabilisation des sols ; pollution des eaux ; sur-sollicitation des nappes phréatiques ; diminution de la place du végétal ; constructions peu économes en énergie ; etc. Mais tout se passe comme si ces phénomènes restaient invisibles aux acteurs eux-mêmes, probablement car les conséquences des effets induits environnementaux sont souvent gérées à une autre échelle territoriale, régionale ou nationale, que celle de la planification urbaine. En France, la fragmentation institutionnelle renforce en effet la déconnexion entre les acteurs des droits des sols et les acteurs de l'environnement. Les protagonistes directs de la densification spontanée, comme ce technicien d'un service instructeur, ne perçoivent pas ce que les nouvelles constructions peuvent changer en matière d'environnement : « *les risques liés à l'environnement c'est qu'il faut faire attention s'il y a de l'amiante sur la toiture et l'élimination des déchets, mais sinon il n'y a rien qui pose problème dans les opérations* ». Un autre explique de la même manière la relative opacité des conséquences sur les réseaux techniques urbains, qui sont des supports importants de risques environnementaux : « *nous, les retombées potentielles sur les réseaux, d'assainissement ou autres, on n'en a aucune visibilité. Ce qui nous revient c'est par exemple quand ERDF nous demande de payer un transfo. Quand les promoteurs demandent à être connectés on reçoit*

la facture d'ERDF, et on peut le budgéter au moment du permis de construire ». Tout se passe comme si les effets environnementaux étaient dilués et invisibles à l'échelle communale.

Inversement, les acteurs qui gèrent les effets induits environnementaux n'ont qu'une faible conscience des évolutions à l'échelle micro-territoriale : la densification spontanée ne rentre pas dans leur champ de perception. Nous avons notamment rencontré des assureurs pour comprendre la manière dont ils géraient les risques naturels et technologiques liés à la densification spontanée. Il ressort que les évolutions à l'échelle locale des bâtiments assurés n'ont aucune place dans le calcul des risques et dans la manière dont il faut les gérer et les indemniser. La perception des évolutions du bâti par ces acteurs s'arrête au mieux à l'échelle communale, à travers un filtre statistique et probabiliste, qui laisse peu de place à la densification spontanée. De la même manière, un technicien gestionnaire de grandes infrastructures d'assainissement explique qu'à son échelle très large, la densification spontanée du bâti n'est pas perceptible, notamment car il n'a pas accès aux données sur l'évolution du bâti des communes desservies. Il se contente donc de prendre en compte les évolutions constatées de l'utilisation des infrastructures, en gérant les problèmes quant ils surviennent, ou au mieux en essayant de les anticiper de manière statistique.

Les effets induits environnementaux sont cependant perceptibles à la marge lorsque les problèmes deviennent prégnants pour les habitants, les élus ou les techniciens communaux. Dans certaines situations bien spécifiques, des difficultés de fonctionnement des services urbains viennent pointer du doigt les effets induits environnementaux et les mettent à l'agenda communal. Un élu raconte ainsi comment la question de l'imperméabilisation des sols est devenue dans sa commune un sujet digne d'intérêt : « *le réseau d'assainissement et le réseau eaux usées sont assez anciens, ils sont calibrés pour les habitants actuels et n'ont pas beaucoup changé depuis près d'un siècle. On se retrouve avec une augmentation sensible des habitants, sur un secteur en particulier, et cela pose des problèmes sur des réseaux qui sont déjà obsolètes. Ce qui veut dire qu'après il y a des désordres qui s'observent, et dès qu'il y a trop de pluie les pluviales saturent, ça remonte en surface, ça inonde les garages* ». On voit dans cet exemple à quel point la perception des effets induits environnementaux est liée à leur concrétisation locale, ici à travers des épisodes d'inondation : « *comme le réseau est sous dimensionné, dès qu'on a des épisodes pluvieux un peu intenses, grosses pluies d'orage, c'est tellement saturé que le réseau n'évacue plus. Ça déborde, on est une ville avec une topographie assez marquée, et quand on est en bas de la pente on se récupère toutes les pluviales sur son terrain, dans son garage. Cet été lors d'un épisode pluvieux orageux, il y a eu des garages inondés, les voitures avaient de l'eau jusqu'au toit* ». De la même manière, les effets induits par la densification spontanée sur la gestion et le traitement des déchets sont perceptibles uniquement à travers leurs manifestations locales concrètes. C'est le cas lorsque la division d'un pavillon entraîne la multiplication des poubelles individuelles dans la même maison, et où « *il y a autant de poubelles que de logements* ». C'est le cas également lorsque la transformation du bâti ne prévoit pas ou supprime le local pour les poubelles, et où celles ci se retrouvent stationnées en permanence dans l'espace public.

Les questions environnementales émergent aussi par le biais des problèmes que peut poser la nature des sols. Un élu raconte comment les paramètres géologiques de sa commune empêchent de faire du rejet d'eaux pluviales à la parcelle, contraignant ainsi à alimenter des réseaux séparatifs déjà saturés : « *on est assujettis au PPRMT, plan de prévention des risques de mouvements de terrains. On est sur un secteur argileux, et qui dit*

argile dit qu'on ne peut pas faire du rejet à la parcelle. Au début c'est ce qu'on avait envisagé dans le PLU, sauf qu'on n'a pas le droit de le faire, le plan l'interdit. L'inconvénient des terrains argileux c'est que quand il pleut les terrains gonflent et quand il se met à faire sec, ils se rétractent et les mouvements sont vraiment d'une grande amplitude et cela génère des mouvements de terrain. Il y a huit ans, il y a eu des grosses rétractations de terrain et énormément de fissures dans les bâtiments, et donc il y a eu une déclaration de catastrophe naturelle. Donc on ne peut pas faire de rejet à la parcelle, et donc on reboucle sur nos problèmes de réseaux déjà saturés ». Cet exemple souligne au passage les interdépendances entre les différents types d'effets induits, ici entre ceux liés à la nature des sols et les effets induits liés au fonctionnement des services urbains en réseaux.

Les effets induits environnementaux sont enfin souvent relatifs à des questions paysagères. Les processus de densification spontanée peuvent induire des changements qualitatifs non anticipés en la matière, notamment dans les communes périurbaines la transformation d'un environnement plutôt végétal en un paysage essentiellement minéral. Un élu explique sa crainte de ne pas maitriser ces effets induits paysagers, qui n'avaient pas été anticipés dans le PLU de sa commune : « *la qualité du paysage et du cadre de vie c'est important. Voir débouler autant de petits collectifs insérés dans le tissu pavillonnaire, c'est arriver à quelque chose de radicalement différent où le végétal commençait à disparaître, et on arrive dans un paysage beaucoup plus minéral. On peut considérer égoïstement que quand on a la chance d'avoir un patrimoine végétal intéressant comme celui qu'on a, on n'a pas envie d'en faire le deuil. On peut défendre le patrimoine végétal au nom de l'intérêt général ».* Là encore, les différent types d'effets induits sont interdépendants, ici les effets induits paysagers et les effets induits liés aux forme urbaines.

Dans la région urbaine de Rome

Les acteurs romains interviewés semblent avoir une idée un peu plus précise qu'en Ile-de-France des effets induits environnementaux de la densification spontanée sur leur commune. Qu'ils opèrent au niveau communal ou au niveau des *muncipi*, qu'ils fassent partie d'une institution publique comme l'ATER ou privée comme une agence d'architecture et d'urbanisme, ils associent facilement les différentes formes de densification spontanée et leurs effets environnementaux, dont ils soulignent la grande variété d'objets et d'échelles. Ils soulignent que ces effets ne se manifestent pas de façon isolée, qu'ils sont étroitement interdépendants et liés aux autres effets induits déjà évoqués, concernant les questions morphologiques, le manque d'équipements, ou encore la saturation des réseaux.

Un représentant de l'association des constructeurs aborde notamment les questions de consommation énergétique des bâtiments. Il pointe du doigt le manque de qualité environnementale des opérations de densifications « mineures » (surélévations, extensions) à cet égard. Rien n'oblige à améliorer les prestations énergétiques des bâtiments existants dans leur ensemble, et les opérations ne répondent qu'à très peu de critères de durabilité, à plus forte raison lorsqu'elles sont complètement ou partiellement illégales. La difficulté des acteurs publics à porter de grands projets de réhabilitation obère l'amélioration des qualités énergétiques des bâtiments. Les fractionnements internes peuvent aussi être à l'origine de dégradations importantes des qualités énergétiques du bâti. La ville de Rome se retrouve avec un parc de logements vieillissant, très peu performant, très énergivore et polluant. Or paradoxalement, les

récentes lois en matière de réduction des consommations énergétiques reposent sur la possibilité de densifier et d'augmenter la surface des logements.

La pollution des sols et des eaux constitue un autre problème que nos interlocuteurs imputent surtout à la densification spontanée illégale. Elle est largement liée aux réseaux d'assainissement. « *Construire illégalement signifie très souvent qu'il n'y a pas d'égouts. Dans certains cas, ils ont fait des fosses septiques, sans se préoccuper des zones de protection des nappes, de la distance par rapport aux cours d'eau ou des caractéristiques du sol* », relate un ancien cadre du bureau des *condoni* à la mairie centrale. A travers les différentes opérations de requalification des anciennes zones illégales, la plupart – mais pas encore la totalité – des quartiers ont pu être équipés en égouts et en réseaux d'évacuation des eaux usées et pluviales. Des stations d'épuration ont été installées pour un coût important, ainsi qu'un nouveau système de digues. Ces équipements ont permis d'améliorer notablement la qualité de l'eau du fleuve Tevere traversant la ville. Pour les cours d'eau mineurs ou partiellement souterrains les interventions peuvent parfois même être drastiques. Dans le *municipio* XII, une série de démolitions d'habitations illégales a été programmée pour rouvrir un cours d'eau pollué, le nettoyer et le protéger.

Outre le problème de la création des nouveaux réseaux se pose également celui de l'obsolescence des réseaux déjà existants. Les phénomènes de densification spontanée ont multiplié le nombre de branchements sans pour autant que les réseaux ne soient implémentés en conséquence. Un technicien municipal explique : « *évidemment, partout où il y a eu une densification, illégale mais aussi légale, les nouveaux réseaux ont été connectés au réseau principal de la mairie. Mais celui-ci n'avait pas été réalisé et dimensionné pour faire face à ces autres branchements résidentiels non prévus* ». Ceci peut entraîner la saturation de ces réseaux, qui a pour conséquences subsidiaires le ruissellement en surface des eaux pluviales ou l'inondation des caves et des rez-de-chaussée. Notre interlocuteur poursuit : « *dans le quartier de Decima, quant il pleut un peu plus fort, l'eau sort des trottoirs, assez énergiquement* ». Les conséquences des inondations peuvent être graves, en particulier dans les logements les plus précaires. Une des personnes interviewée évoque des cas d'habitants en sous-sol de pavillons dans les quartiers d'Infernetto et d'Ostia, dans des garages aménagés en logements, , qui se sont noyées et ont perdu la vie. La société de gestion des eaux à Rome, ACEA, est très fortement sollicitée à ce sujet et multiplie ses interventions sur tout le territoire.

Les risques liés aux crues des cours eaux sont également exacerbés par la densification spontanée, lorsque celle-ci se produit en zone inondable ou lorsqu'elle induit une importante imperméabilisation des sols. Construire en zone inondable n'est pas forcément illégal, nous précise un représentant du *municipio* IX: « *même s'il y a une sorte de* vincolo *hydrogéologique, on peut construire, mais il faut adopter un certain nombre de précautions* ». Notre interlocuteur explique que plusieurs grandes opérations en projet dans les zones inondables de son territoire, portées par les promoteurs privés, doivent justement servir, à travers le paiement des charges d'urbanisation, à sécuriser les immeubles déjà existants face au risque d'inondation : « *la mairie leur donne la possibilité de réaliser le stade ici, dans cette zone à risque, mais l'autorisation à construire est soumise à la mise aux normes de ces cours d'eau. Car on estime que le stade est soumis aux risques, mais les 30 000 habitants qui sont tout autour le sont également. Le stade devrait permettre de payer les ouvrages publics de sécurisation, que sinon on n'aurait jamais pu faire à cause du manque d'argent* ».

La question de la collecte et du traitement des déchets pose également problème. Il est difficile de distinguer à cet égard les effets directs de la densification spontanée des

dysfonctionnements intrinsèques au système de gestion des déchets lui-même. Mais plusieurs personnes interviewées estiment néanmoins que des effets tangibles de la densification spontanée se font sentir. Une personne du *municipio* IX évoque le phénomène des micro-dépôts illégaux de déchets qui parsèment certains quartiers peu denses : « *le fractionnement des logements, la sous-location des sous-sols, les occupations illégales ont comme résultat la présence d'une série d'habitants non prévus, que l'on ne connaît pas. Dans toute cette zone* [Trigoria] *par exemple, nous ne savons pas ce qui se passe. Pour nous, officiellement, il n'y a personne, donc il n'y a pas de poubelles sur rue et personne ne vient récupérer les déchets. Donc qu'est-ce qu'ils font ces gens ? Ils jettent les déchets ici et là, et ils y restent* ».

D'autres effets plus inattendus ont été évoqués par nos interlocuteurs. C'est le cas de l'« électrosmog », dû à la concentration excessive d'antennes et d'appareils de téléphonie mobile ou de télévision, qui se multiplient de manière anarchique avec la densification. Le *municipio* XII est en train de répertorier ces sources émissives et de les localiser sur une carte, tout en avouant ne pas très bien en saisir la dangerosité. L'idée est d'identifier en même temps les points sensibles, comme les écoles, les parcs ou les hôpitaux, qu'il serait nécessaire de protéger.

Enfin, les acteurs publics identifient des effets induits négatifs sur le paysage, sur la beauté, la naturalité ou les qualités esthétiques de certains secteurs de la ville. Le problème est particulièrement prononcé dans certains espaces par ailleurs remarquables pour leurs qualités architecturales, naturelles, archéologiques ou historiques. La consommation de surfaces agricoles, les construction illégales en zones de protection archéologique ou paysagère, la mauvaise qualité formelle de quartiers entiers sont à l'origine de ce qu'une personne de l'agence territoriale pour l'habitat résidentiel de la mairie de Rome (ATER) décrit comme une véritable « *dévastation, surtout au niveau environnemental et esthétique de tout un territoire. (…) Il est impossible d'en évaluer le coût. On ne peut pas, c'est impossible de quantifier, c'est énorme* ».

E/ Les effets induits sociaux

La densification spontanée, en Île de France comme à Rome, va souvent de pair avec des mutations des profils socio-économiques des quartiers densifiés : on observe dans certains cas des phénomènes de gentrification, de paupérisation, de rajeunissement de la population, de renouvellement des catégories socioprofessionnelles, etc. Plus encore que pour les autres effets induits, les relations de causalité sont complexes. D'un coté les mutations sociologiques prennent parfois appui sur les phénomènes de densification spontanée : les nouvelles constructions sont généralement investies par des populations nouvelles dont les caractéristiques sociales diffèrent de celles des populations déjà présentes. De l'autre elles les renforcent : les phénomènes de densification sont alimentés par le fait que les nouveaux arrivants trouvent des possibilités intéressantes de transformer le bâti existant. Les relations causales sont donc enchevêtrées. Par ailleurs, les mutations des profils socio-économiques sont rarement univoques et tranchées, et plusieurs types de mutations peuvent se cumuler en un même lieu. Un technicien d'une ville d'Ile-de-France explique ainsi en quoi les mutations sociologiques d'un quartier de sa commune sont difficiles à percevoir. Elles renvoient à deux phénomènes contradictoires, qui se compensent en partie, et qui masquent les changements induits dans la composition des catégories socioprofessionnelles : « *vu les gens qui rachètent et des prix des terrains, on peut penser que la population*

s'embourgeoise un petit peu, mais c'est compensé par le fait que les promoteurs qui viennent font des choses pas forcément très qualitatives sur des petits terrains. Donc cela contrebalance un peu, et en terme sociologique c'est difficile à évaluer parce qu'on a deux mouvements qui sont un peu contradictoires ».

L'analyse du cas romain montre combien les interdépendances entre évolutions du bâti et évolutions sociodémographiques sont étroites. Elles concernent potentiellement toutes les catégories de population. Sur le temps long, la densification spontanée accompagne plus globalement les mutations socioéconomiques des territoires. La densification spontanée a été et reste liée aux trajectoires de trois catégories sociales bien différentes de la population romaine. D'un coté, des catégories aisées qui spéculent et s'enrichissent en profitant des opportunités foncières. D'un autre coté, les classes moyennes ou populaires, qui tirent de la densification des bénéfices et une ressource économique complémentaire toujours utile en temps de crise. Enfin, les catégories les plus pauvres, pour lesquels la densification peut renvoyer à une forme de survie et qui, en retour, en subissent le plus les effets induits. La densification spontanée a été et reste la principale et parfois la seule réponse possible à la crise du logement à l'échelle de la commune. Elle a permis l'installation des migrants dans les années 1950 et 1960. Elle permet aujourd'hui de loger les nouveaux migrants, bien que dans des conditions précaires. La densification spontanée accompagne les évolutions socioéconomiques du territoire, comme par exemple l'arrivée d'un pôle universitaire et la création d'un pole tertiaire allant de pair avec l'évolution des populations habitantes.

Le cas francilien a permis de mesurer les interdépendances plus fines à l'échelle infra-communale des quartiers. Nous avons observé plusieurs cas où la densification s'accompagne d'une gentrification d'un quartier (à Bagneux, Montreuil, Bagnolet, Ivry, etc.). Sans rentrer plus avant dans une caractérisation détaillée des formes de gentrification et dans une étude des mécanismes qui les sous-tendent, notre recherche souligne les liens qui peuvent exister avec l'évolution du cadre bâti. L'existence de potentialités pour densifier rend possible la gentrification, ou tout au moins lui offre un terrain favorable. Dans le contexte d'un marché immobilier francilien extrêmement tendu, le bâti montreuillois offre par exemple des conditions d'installation intéressantes pour des catégories moyennes ou supérieures qui acceptent de venir habiter dans des quartiers plutôt populaires, et qui sont prêts par ailleurs à se lancer dans des travaux d'extension ou de surélévation de la maison qu'ils achètent. En retour, la gentrification change la nature des projets de densification : les propriétaires ont souvent plus de ressources pour les mener à terme. Un de nos interlocuteurs raconte : « *on a une élévation du niveau des interventions et du niveau de vie général des constructeurs. Avant on avait des dossiers déposés par des gens avec peu de moyens, qui faisaient un peu tout seul. Aujourd'hui on a plutôt des familles qui prennent des architectes, qui font des logements qui respectent la réglementation et qui ont un niveau de vie plus élevé. Il y a une gentrification de la population montreuilloise assez flagrante, et en même temps il y a une augmentation du niveau de la qualité des dossiers déposés, avec de plus en plus de cabinets d'architectes de très bonne qualité et des projets de très bonne facture* ».

Dans d'autres contextes, ce sont au contraire des phénomènes de paupérisation qui accompagnent la densification spontanée du bâti. Les divisions pavillonnaires sont emblématiques à cet égard. Elles aboutissent à la création de petits logements, souvent louées à des ménages précaires ne trouvant pas à se loger ailleurs. Comme l'explique un élu, « *on sait très bien que cela va mal vivre aussi parce que ça ne sont que des petits appartements. A chaque fois ils te disent que c'est pour des étudiants. Mais attendez*

l'étudiant du quartier latin, il ne va pas venir dans notre commune ». Les loyers sont chers pour une qualité médiocre. Plusieurs de nos interlocuteurs, comme ce technicien d'un service instructeur, les qualifient d'insalubre et pointent la surpopulation engendrée dans les logements : « *ce qui nous préoccupe le plus, ce sont les incidences en termes d'insalubrité si les logements sont trop petits. Ça nous pose des difficultés dans certains secteurs : les garages ou les caves qui ont été transformées, quand c'est pour un usage personnel les gens font ce qu'ils veulent. Mais quand c'est pour un usage locatif ça pose problème car on doit répondre à des normes de salubrité. Et on est rarement saisi parce que les locataires sont satisfaits de trouver un logement et ils ne font pas forcément valoir leurs droits* ». Ce phénomène touche de nombreuses commues d'Ile-de-France, notamment celles de la première couronne dans le Nord-Est parisien.

La densification spontanée va aussi souvent de pair avec des évolutions générationnelles des habitants. Plusieurs cas de rajeunissement de la population d'un quartier densifié nous ont été rapportés. Les travaux de densification s'opèrent souvent à l'occasion des changements de propriété, et notamment lors du décès des personnes âgées ou de leur déménagement au moment du départ à la retraite. Lorsque des situations de ce type se cumulent sur un même quartier, on observe donc à la fois une densification du bâti, et un renouvellement et un rajeunissement des profils des habitants. Un cadre municipal explique le phénomène : « *d'un point de vue plus sociologique, la population du quartier étant un peu vieillissante, il y a beaucoup de gens âgés qui soit partent, soit n'ont plus les moyens de conserver leur terrain ou leur pavillon, parce que le prix de l'immobilier a explosé. Donc ils vendent à des promoteurs qui divisent le terrain parce que c'est plus rentable de faire deux maisons sur un terrain moyen qu'une seule sur un terrain confortable* ».

Mais surtout, nous avons souvent pu observer que la densification contribue à stabiliser dans la commune la population déjà sur place. Densifier le bâti permet aux habitants d'adapter leur logement par rapport à leur position dans le cycle de vie : ajout d'une pièce en plus pour accueillir l'arrivée d'un enfant, division parcellaire pour construire un logement aux jeunes adultes qui n'ont pas encore les moyens d'acheter, etc. Les propriétaires font le choix de modifier le bâti et de l'adapter à leurs besoins plutôt que de déménager. Un cadre communal donne un exemple : « *quand vous répondez purement à une recomposition familiale avec l'arrivée d'un enfant, ou d'un ado pour éviter qu'il dorme dans la même chambre que son frère ou sa sœur, on fait une pièce supplémentaire* ». Appréhendé comme tel, le maintien sur place devient donc un processus comme un autre d'évolution du profil sociologique d'un quartier, au même titre que la gentrification ou la paupérisation. Les possibilités d'évolution du bâti sont souvent perçues par les acteurs publics comme une souplesse nécessaire pour garantir le maintien sur place des habitants, de la même manière qu'elles peuvent être nécessaires à l'arrivée de familles nouvelles ayant des besoins nouveaux. Un élu explique sa position plutôt bienveillante à l'égard des densifications réalisées par les individus pour leurs propres besoins : « *il y a beaucoup de projets d'extension des maisons existantes ou de surélévation, extension latérale ou en hauteur, où on se dit qu'il n'y a pas de raisons de lutter contre, c'est une adaptation nécessaire, normale des logements aux familles* ». Les nouvelles constructions sont aussi parfois perçues par les acteurs publics comme un moyen de permettre les parcours résidentiels au sein de la commune, comme l'explique un cadre d'une commune : « *le cadre de vie est agréable, les gens ne veulent pas quitter la commune, ils restent à chercher malgré la cherté. Et donc les investisseurs quand ils font un F1, c'est pour les étudiants, aujourd'hui les jeunes ils en ont besoin parce qu'ils veulent*

rester à coté de papa et de maman ». Une dernière situation de densification, qui s'avère assez fréquente, peut enfin pousser au maintien sur place des occupants. Il s'agit de la densification illégale, même partielle, qui rend difficile la revente des biens immobiliers. Les propriétaires font parfois le choix, plutôt que de régulariser, de conserver leur bien tant qu'ils le peuvent, quitte à le mettre en location.

Toutes ces évolutions de la structure sociale des quartiers densifiés vont souvent de pair avec une évolution des besoins en matière d'équipements publics. Il existe des liens forts entre les effets induits en matière d'équipements et les effets induits sociaux. Un rajeunissement de la population entraîne une demande accrue en matière d'équipements scolaires, comme dans le cas évoqué par ce responsable du service éducation d'une commune : « *il y a des départs de personnes âgées sur des quartiers qui se rajeunissent, donc il y a un changement de population et c'est plutôt les familles qui rentrent. Ça a pour conséquence de mettre en tension un peu tous les équipements scolaires de la ville. Quasiment toutes nos écoles sont pleines* ». De la même manière, la gentrification d'un quartier peut aller de pair avec une évolution des demandes et des comportements à l'égard des services publics locaux. Un élu constate ainsi l'apparition de demandes spécifiques pour introduire des menus bio dans les cantines scolaires. Un autre souligne les logiques d'évitement scolaires qui ont émergé en quelques années dans sa commune : « *il y a des logiques d'évitement, une partie de la population qui devrait être dans ce collège ne s'y trouve pas, et un autre collège est en sur capacité à l'heure actuelle par rapport à ses locaux* ».

Montreuil 2016 – surélévations et extensions dans un quartier gentrifié

F/ Les effets induits sur les relations et les sociabilités de voisinage

La densification spontanée peut avoir un effet sur les sociabilités de proximité. Nous avons constaté plusieurs cas où elle engendre une multiplication des conflits de voisinage. Ce phénomène a été étudié plus en détail par une autre équipe du programme de recherche du PUCA (équipe du Cresson). Notre recherche met clairement en évidence les liens possibles, dans les deux sens, qui peuvent exister entre densification du cadre bâti et augmentation de conflits. D'une part la densification crée des contextes parfois très conflictuels localement. D'autre part, comme nous le verrons dans la partie suivante, ces conflits entre riverains, densificateurs, propriétaires ou habitants, jouent dans la régulation de l'urbanisation spontanée.

En Ile de France

Un élu francilien pointe les liens entre conflits et proximité. Il souligne que plus les voisins sont proches, plus les tensions sont grandes : « *il y a des réactions assez violentes sur le changement de formes urbaines du pavillonnaire. Les conflits de voisinage sont liés à la promiscuité, plus on est près du voisin, plus le conflit arrive. Il fait du bruit tous les jours à partir de 5 heures du matin, il tond sa pelouse le dimanche après-midi. Ce sont de petites doléances comme ça avec des conflits qui peuvent devenir fous, meurtriers même* ». Un technicien d'un service instructeur estime que dans le cas de la densification, les conflits sont d'autant plus violents qu'on touche à la propriété privée des biens immobiliers : « *vous connaissez les français, au niveau de la propriété, ils sont très minutieux. Les conflits de voisinage ça ne date pas d'aujourd'hui, mais c'est vrai qu'avec la densification ça génère une certaine offense vis-à-vis de leur bien d'origine. Quand ils voient une densification qui arrive à coté, ils voient cela d'un très mauvais œil, ils montent tout de suite sur leurs grands chevaux* ». Un de nos interlocuteurs souligne que paradoxalement, ce sont souvent les densificateurs eux-mêmes qui vont contester à leurs voisins le droit de faire la même chose qu'eux : « *ils veulent bénéficier des droits à construire pour eux, mais ils ne veulent pas que le voisin en bénéficie. C'est assez marrant de les voir dans le temps. Celui qui vient se plaindre du projet du voisin et qui finit par vouloir construire, ou inversement celui qui est content de construire et qui vient se plaindre que le voisin fait la même chose. On est souvent libertaire pour soi et totalitaire pour les autres* ».

Les conflits concernent la phase des travaux, qui génère des nuisances liées au chantier : bruit, poussière, problèmes de circulation, etc. Un technicien municipal décrit le cas d'un quartier où la multiplication des opérations a engendré des problèmes de ce type : « *les opérations étaient trop nombreuses. Si vous avez un chantier de part et d'autre de chez vous et que chaque chantier dure deux ans ça devient compliqué. C'était inconfortable, mal maîtrisé et trop nombreux, ça allait trop vite, la ville se transformait trop vite* ». Un particulier ayant densifié sa maison raconte comment il s'est durablement brouillé avec son voisin au moment des travaux : « *avec les voisins, cela a été compliqué à plusieurs moments. Il y a eu mon branchement de gaz, j'ai demandé le gaz à GDF, ils sont venus poser le coffret. Il a fallu qu'ils fassent un peu de travaux sur voirie. Ils ont creusé un petit bout de trottoir, ils ont pris les gravas et ils les ont mis sur le trottoir à coté pour les entreposer pendant quelque jours. Or c'est un espace un peu informel, il y a des habitudes qui se sont mises en place. Le bout de trottoir sur lequel ils ont mis le remblais, c'était la place de parking, voire même le garage au sens professionnel, le lieu de réparation de voitures d'un voisin un petit peu alcoolique. Et ça a été un peu tendu. Le soir quand je suis rentré, il avait la ferme intention que j'enlève tout de suite les déblais de son trottoir* ».

D'autres conflits portent sur les changements engendrés par les nouvelles constructions : les propriétaires déjà en place peuvent estimer que l'environnement bâti s'en trouve altéré. L'augmentation de la hauteur des constructions voisines peut faire perdre de l'ensoleillement, ou créer de nouvelles vues sur des espaces auparavant privés. Les habitants craignent alors pour l'intimité de leur logement. Un élu raconte comment il est régulièrement sollicité sur ces questions : « *l'acceptation des voisins pose souvent problème : pétitions, rendez vous avec le maire, vous ne pouvez pas laisser faire cela, nous si on est venu habiter ici c'est pour être dans une maison, dans un quartier pavillonnaire tranquille, sans vis-à-vis. Mais là avec un immeuble, même si ce n'est que deux étages, on aura les voisins qui vont lorgner dans notre jardin, on ne pourra plus être tranquille. Donc une opposition très farouche et une montée au créneau vraiment très manifeste des habitants, des courriers, des demandes de rendez-vous, une réaction très*

négative ». La multiplication de ce type de conflits peut venir de la forme des parcelles et de leur enchevêtrement, parfois particulièrement fort dans certaines situations urbaines. Un technicien municipal raconte : « *c'est un des effets de la densification douce de faire grincer les dents des voisins. On vient chercher une petite maison, un petit bout de jardin, une petite cour mignonne, un petit peu de soleil. Et quand on voit que le voisin fait une surélévation de son garage, cela vient leur manger le bout de soleil qu'ils avaient. Les parcelles sont très exiguës. On a des parcelles en lanière dans certains quartiers, et des parcelles fines, longues, un peu compliquées à construire et avec des vis-à-vis très souvent très importants sur les voisins, et des pignons qui sont les uns sur les autres, avec des m2 qui coûtent de plus en plus cher* ». Le caractère spontané des processus de densification a plutôt tendance à renforcer ces problèmes, en l'absence d'aménageur ou d'architecte d'ensemble qui soit chargé de les anticiper.

Mais les conflits sur les évolutions du cadre bâti cachent parfois des appréhensions par rapport aux futurs occupants des maisons voisines : les habitants craignent les évolutions sociologiques associées à la densification, et l'arrivée de nouvelles populations non désirées. Un technicien municipal explique que certains recours sur des questions de forme architecturale cachent leurs véritables motifs : « *on a toujours des gens qui râlent quand ils voient qu'à coté ça se construit. Ce qui les gêne c'est les problèmes d'ensoleillement, ou les problèmes de vue. On va avoir un immeuble en face de chez nous, on n'aura plus d'intimité quand on va sortir dans le jardin. Il va y avoir le problème d'ensoleillement avec les ombres portées de l'immeuble. Ils ont peur dans la phase chantier, ou les problèmes de travaux qui pourraient fragiliser leur maison. Mais après c'est surtout l'accueil des populations, il y a une appréhension par rapport aux gens qui vont venir, à la population qui va arriver. Dans le recours ils ne vont pas mettre cette raison* ». Les craintes portent souvent sur la paupérisation du quartier. Elles portent aussi sur l'arrivée d'activités génératrices de nuisances. Un élu raconte un cas de conflit autour d'une densification ayant amené de nouvelles activités économiques : « *ça crée des problèmes parce qu'on a des gens qui veulent vivre de manière entre guillemets bourgeoise, avec la tranquillité d'une cité pavillonnaire. Et puis il y a une petite entreprise qui s'est installée et qui fait du bouquant, c'est un particulier qui a installé une fabrique à glaçons dans ses box, des compresseurs qui tournent pour fabriquer des glaçons, et puis des camions frigorifiques qu'il fait circuler toute la nuit devant son pavillon* ».

Ces conflits se traduisent par la multiplication des recours contre les permis déposés pour les opérations nouvelles. Un cadre municipal en donne un exemple : « *il y a beaucoup de permis dans ce petit quartier, et cela grince beaucoup des dents. Beaucoup de recours, il y a eu des voisins les uns contre les autres. C'est un petit quartier pavillonnaire, beaucoup de petites extensions, beaucoup de petits projets dans tous les sens et les quelques promoteurs qui sont arrivés se sont pris des recours assez salés. On a notamment un projet avec des recours des riverains, ils ont mis des banderoles dans la rue, le permis est en débat* ». La remarque de notre interlocuteur laisse entendre que la multiplication des conflits est particulièrement sensible dans certains quartiers. Elle va de pair avec la multiplication des opérations de densifications, et également avec un certain niveau socioculturel d'habitants prêts à se lancer dans des démarches longues et coûteuses de contestation. Un technicien d'un service instructeur donne l'exemple d'un quartier où les recours sont systématiques : « *on sait qu'il y a des endroits très sensibles, avec des spécialistes des recours. Dans ce quartier, quasiment tout permis de construire se fait attaquer par une association* ». Les voisins mécontents se fédèrent parfois en associations pour maximiser les chances de bloquer les permis de construire. Leur

action peut être extrêmement localisée et circonstanciée (contester une construction particulière), ou au contraire s'inscrire dans le cadre de revendications plus larges d'amélioration du cadre de vie. Un cadre municipal raconte le cas d'une association qui s'est constituée autour de la contestation d'un unique permis, mais qui a ensuite élargi le cadre de son action à une échelle communale pour participer aux débats relatifs à la modification du PLU : « *il y a un collectif qui s'est monté, ce sont des habitants qui ont mal vécu un projet privé qui transformait le tissu urbain juste à coté de chez eux. Et ensuite ils se sont constitués en association pour essayer de peser auprès de la ville sur la politique urbaine municipale. Ils ont eu des contacts suivis avec la ville, ils ont travaillé à l'évolution des règles du PLU, et ils ont participé à la charte construction durable* ».

Dans la région urbaine de Rome

Le cas de Rome montre que tous les types d'opérations de densification spontanée peuvent occasionner des conflits de voisinage importants. Les modifications internes des logements sont généralement assez bien tolérées, sauf si elles vont de pair avec une augmentation massive du nombre d'habitants et la précarisation du quartier. Par contre, les autres opérations sont souvent sources de conflits de voisinage. Par exemple, les projets de petits collectifs en zone pavillonnaire suscitent très souvent l'opposition d'habitants déjà présents qui ne veulent pas modifier le « caractère » et la « nature paysagère » du site, ou qui craignent les évolutions sociodémographiques de leur quartier. L'opposition des voisins aux augmentations de surface est même considérée par certains comme l'un des facteurs pouvant expliquer l'échec du *Piano Casa*. Une personne de l'ACER souligne que le droit à la propriété privée est très fort en Italie : « *le Code Civil protège la propriété privée et les droits acquis. Si j'ai une vue sur une église, et si quelqu'un veut construire quelque chose devant, il ne peut pas, j'ai un droit de vue. Pour ce type de raisons ou d'autres encore, très souvent les voisins font opposition aux permis de construire ou aux SCIA* ».

Les occupations illégales d'immeubles ou de maisons abandonnées suscitent des réactions particulièrement fortes. Les réactions des voisins déjà installés peuvent prendre la forme de protestations auprès du *municipio* et de la préfecture, ou bien de manifestations et rassemblements publics. Une partie de ce type d'occupations a lieu dans des enclaves urbaines éloignées et séparées du reste de l'agglomération, ce qui diminue les risques de conflits. Les occupations illégales suivies d'opérations d'*autorecupero*, encadrées par des réseaux associatifs ou syndicaux, suscitent généralement la méfiance initiale des habitants. « *Très souvent, les personnes qui habitent autour ont peur que l'occupation et la présence de familles aux revenus moyens ou bas entraîne une dévalorisation de leur immeuble. Ce n'est pas vrai. Dans la plupart des cas, ils bénéficient au contraire de la requalification, et d'une offre renouvelée de services, car des services s'installent dans ces bâtiments qui avant étaient vides. Et la situation s'améliore au fur et à mesure, quand les enfants se retrouvent ensemble à l'école par exemple* », relate une personne du syndicat Unione Inquilini.

Les réactions concernant les densifications illégales sont ambivalentes. Dans le cas des petites opérations de densification en tissu pavillonnaire peu dense, on observe deux attitudes extrêmes de la part des habitants. D'un coté, on trouve des cas où s'établissent des conventions implicites, généralisées à l'échelle d'un quartier, d'approbation tacite des différentes formes de densification spontanée légales ou illégales « mineures », comme les extensions, les surélévation, l'usage détourné des garages, etc. Un exemple de

consensus local consiste à fermer une impasse pour obtenir des espaces semi-privés, notamment à usage de stationnement. Toutes les familles de l'impasse s'entendent pour modifier cet espace qui peut devenir un lieu privilégié d'échanges et de sociabilité. D'un autre coté, on trouve des cas où des habitants très attentifs signalent au *municipio* toute intervention qui leur semble suspecte, comme le relate un cadre municipal : « *quand j'étais au bureau des* condono*, je recevais tous les jours des lettres et des mails virulents de la part de personnes me signalant des abus commis par leurs voisins* ». Une véritable forme de contrôle du territoire particulièrement efficace s'instaure, comme l'explique une personne du *municipio* IX : « *la majorité des alertes arrive de la part des citoyens. Ils vont aux services techniques du* municipio, *chez les vigiles urbains. Objectivement, ce sont eux, les meilleurs contrôleurs. Le conflit peut vraiment être constant entre voisins. Un ancien maire avait même inventé la fête des voisins, pour essayer d'adoucir ces conflits* ».

Enfin, certains conflits sont liés aux questions des droits d'accès aux services et aux équipements publics, notamment scolaires, qui accompagnent la densification spontanée. Ces conflits opposent les familles qui viennent de s'installer et les familles depuis longtemps sur place. Un de nos interlocuteurs raconte : « *prenons l'exemple d'un* consorzio *qui, en accord avec la Marie, construit des immeubles et à coté réalise aussi la crèche et l'école maternelle. Après il essaie de les 'défendre' car il pense que ces lieux ne doivent être fréquentés que par ceux qui viennent de s'installer et ne doivent pas être ouverts aux autres. Les familles protestent des deux cotés, s'insultent, font des groupes sur facebook. Les uns disent que c'est eux qui ont payé ces services, donc que seuls eux y ont droit. Les autres disent qu'il y a bien une liste d'attente et qu'ils attendaient cette école depuis 20 ans et que là ils ont la priorité absolue. Des grands conflits, et le* municipio *au milieu, qui doit essayer de trouver des places pour tous les enfants* ».

PARTIE III : L'INTERVENTION DES ACTEURS PUBLICS FACE A LA DENSIFICATION SPONTANEE : DES JEUX AUTOUR DES REGLES DU PLAN A LA GESTION DES EFFETS INDUITS

On le voit dans les parties précédentes, les phénomènes décrits se déroulent en dehors des projets et des politiques publiques urbaines portées par les acteurs publics, mais ils ont des conséquences collectives importantes et bien réelles. Pour autant, les acteurs publics ne se contentent pas d'intervenir *a priori* pour définir un cadre réglementaire encadrant le droit des sols et de la construction. Ils négocient avec les opérateurs bien au-delà de ce qu'imposent les plans, selon des modalités que nous nous attachons dans cette partie à expliciter. Autrement dit, les acteurs publics interviennent en aval de la définition des plans pour orienter ce qui sera construit effectivement, mais aussi pour en gérer les conséquences. Nous décrivons dans cette partie les formes de régulation des processus de densification spontanée, et la place qu'y tiennent les acteurs publics et privés.

Nous analysons d'abord les négociations qui se mettent en place lors de l'instruction des permis de construire. Nous détaillons les zones d'incertitudes que les acteurs publics et privés peuvent trouver dans les règles du plan pour se créer des marges de manœuvre et d'action. L'instruction des permis n'est pas seulement l'affaire de l'autorité délivrante et du pétitionnaire : de nombreuses institutions publiques interviennent, ainsi que les voisins, ce qui change la donne. Par ailleurs, une partie des processus de densification contourne la règle et sort du cadre de l'instruction des permis de construire : nous analysons le positionnement des acteurs publics face à la densification illégale. Nous détaillons également ce que font les acteurs publics face aux effets induits de la densification spontanée. Nous terminons cette partie par la présentation de différentes formes d'action complémentaires au plan, qui jouent un rôle important dans la régulation des processus de densification.

A/ Les processus d'instruction des permis de construire et les négociations avec les pétitionnaires

En France, une idée communément admise consiste à penser que dès lors qu'une demande de permis de construire respecte scrupuleusement les règles des plans locaux d'urbanisme, les autorités compétentes n'ont d'autres choix que de délivrer l'autorisation de construire. L'acte serait ainsi purement administratif, sanctionnant le respect des règles de ces plans qui définissent l'usage des sols. Cette perception est généralement véhiculée par les acteurs eux-mêmes. Un technicien d'un service instructeur d'une commune francilienne nous rappelle les obligations juridiques de sa collectivité. Si un permis respecte le plan local d'urbanisme, il faut le délivrer : « *s'ils sont conformes on les accepte. On ne peut pas refuser, autrement c'est de l'abus de pouvoir* ». De la même manière, un technicien romain nous récite consciencieusement la règle formelle, supposée être sans appel, pour calculer la volumétrie constructible à partir du *Piano Regolatore* : « *toutes les parcelles ont un indice de volumétrie. On applique cet indice et on sait combien on peut construire au total. Après la construction, on vérifie et on calcule combien de m3 sont encore disponibles* ».

Sans renier le rôle de ces règles formelles, il nous semble cependant que leur énoncé dans les documents de planification est loin de tout définir. Une de nos hypothèses de recherche a consisté à dire que pour comprendre comment s'opèrent les processus de densification spontanée, il ne suffit pas de regarder les règles telles qu'elles sont écrites dans les documents de planification. Il faut comprendre comment les acteurs jouent concrètement avec ces règles, les utilisent et les transforment pour faire aboutir leur action. Il convient pour cela d'examiner en détail les modalités de l'instruction des permis de construire, qui constitue un moment clef du processus de densification. Quels acteurs interviennent ? Que font-ils ? Comment s'opèrent les négociations ? Qu'est-ce qui y est décidé ? Y a t-il des modifications des projets ? Quels sont les angles morts de l'instruction des permis, et qu'est-ce qui se passe en dehors des permis de construire ?

Les rencontres, discussions et négociations avec les pétitionnaires

En Ile de France

Notre enquête francilienne confirme nos hypothèses. Elle montre que des discussions ont lieu, lors de la phase d'instruction des permis de construire, entre les pétitionnaires et les acteurs chargés de l'instruction des permis. Les contacts sont même très souvent pris en amont, avant le dépôt officiel de la demande de permis de construire. Un technicien d'un service instructeur explique que les rencontres en amont sont encouragées par sa collectivité : « *on les encourage à venir nous voir, à venir nous présenter les choses avant, pour au moins si cela pose un problème qu'on soit au courant, et de ne pas découvrir cela le jour où ils viennent déposer ici le document* ». Inversement, les opérateurs eux-mêmes viennent souvent spontanément consulter les services des collectivités sur leurs projets de construction. La démarche est courante, nous explique un cadre municipal : « *le service instructeur les voit un peu en amont au moment de la faisabilité. Ils viennent nous voir, pour savoir si leur projet est faisable du côté réglementaire et pour négocier le foncier. Ça fait 15 ans que je suis dans l'aménagement, et les promoteurs viennent toujours voir les services. Ils savent très bien que c'est le maire qui délivre les permis donc mieux vaut le faire en bonne intelligence* ». Enfin, les services instructeurs s'autorisent souvent à convoquer les pétitionnaires s'ils le jugent nécessaire. Un technicien d'un service instructeur l'explique : « *dans le cadre de l'instruction, on peut convoquer la personne qui construit, lui faire adapter son projet, lui faire tenir compte de certaines caractéristiques du terrain. Cela nous arrive très souvent de voir quelqu'un qui nous dépose quelque chose, un projet horrible et on essaye de le faire évoluer pour le rendre plus qualitatif* ». Les cas où aucune interaction préalable n'a lieu entre le pétitionnaire et les services instructeurs sont finalement très rares, comme le montre cette remarque d'un de nos interlocuteurs : « *je suis là depuis cinq ans, et il n'y a qu'une fois où on a eu un dossier dont on ne savait pas d'où il sortait* ».

En venant voir la collectivité, l'opérateur cherche à maitriser les risques de refus du permis par la collectivité, et il a aussi l'espoir de minimiser les délais de son instruction. Lors de l'acquisition foncière, la consultation des services instructeurs accompagne généralement la négociation avec le vendeur. Un élu raconte un cas emblématique : « *le promoteur a identifié un lieu, qu'il tient souvent jalousement gardé parce qu'il a peur de se le faire piquer par un autre. Il regarde s'il peut faire quelque chose, il vient voir les règles d'urbanisme, et il négocie avec le propriétaire. Une fois que le propriétaire est vendeur, il vient nous voir avec une faisabilité. Il vient voir les services très souvent. Généralement*

dans la promesse il y a une condition suspensive qui est l'obtention du permis de construire. Donc il vient nous voir et il dit voilà ce que j'ai envie de faire ».

Lors de ces rencontres, de véritables négociations peuvent alors s'engager entre les deux parties. Elles mobilisent les techniciens des services instructeurs ou leurs élus. Un de nos interlocuteurs raconte : « *le promoteur vient nous voir et dit voilà ce que j'ai envie de faire. Et c'est là où la négociation se passe, entre ce qu'il aimerait faire, c'est-à-dire densifier un maximum, faire des fenêtres en PVC, des couloirs avec dix logements au palier, et nous les contraintes qu'on lui impose* ». Un élu explique que le fait de délivrer les permis de construire confère de réelles marges de manœuvre aux collectivités pour négocier avec les opérateurs ce qui sera construit. Sa position est ferme : « *c'est soit il prend en compte nos demandes, soit il n'a pas de permis de construire. Il ne peut pas se contenter de prendre le règlement et de l'appliquer* ». Notre interlocuteur se montre ainsi prêt à tout faire pour bloquer un permis qui ne conviendrait à ses attentes.

Il est finalement rare qu'une demande de permis de construire soit déposée si elle ne concorde pas avec les attentes de la commune. Les opérateurs anticipent les réticences de la collectivité et préfèrent revoir leur projet, ou même y renoncer comme dans ce cas évoqué par un technicien d'un service instructeur qui avait exprimé ses fortes réserves à l'égard d'un permis : « *on n'a pas eu besoin de bloquer le permis, il ne l'a même pas déposé, il a vu notre réticence, il n'a pas déposé. Je ne pense pas qu'il ait acheté et après je ne rentre pas trop dans leurs affaires, aux promoteurs, parce que rentrer dans leurs affaires, c'est rentrer dans leurs problèmes* ». On voit ici à quel point ces relations entre le pétitionnaire et les services instructeur peuvent être déterminantes quant à ce qui est réellement construit.

En Ile-de-France, le fait que l'instruction des permis se déroule à l'échelle souvent très locale des communes favorise les logiques de réputation dans la régulation des permis et dans les négociations, au sein d'un cercle assez restreint d'acteurs publics et privés qui sont amenés à se recroiser régulièrement. Comme l'explique un agent immobilier, dans la commune où il travaille, tout le monde se connaît : « *il n'y a qu'un seul notaire dans la commune. Même au sein des agences, et mêmes les notaires, ils ne peuvent pas être trop magouilleurs parce que tout le monde se connaît et cela va très vite. [La ville à coté], c'est plus grand, il y a plus d'agences, chez nous tout le monde se connaît, c'est un petit village au final. Si quelqu'un fait quelque chose, cela finit par se savoir. Et la mairie n'est pas con non plus* ». Les effets de réputation pèsent ainsi fortement sur les logiques d'action des grands promoteurs ou des petits promoteurs très implantés localement, qui anticipent de pouvoir un jour mener d'autres projets sur le même territoire, et qui souhaitent rester en bons termes avec les élus comme avec les techniciens. Un élu explique ainsi d'un promoteur ayant construit sur sa commune qu'« *il n'est pas là pour venir faire un one shot, une seule opération, d'ailleurs c'est la deuxième qu'il fait sous ma mandature* ».

Dans la région urbaine de Rome

Ce sont les services techniques de la mairie centrale, à Rome, qui délivrent les permis de construire. Participent donc à la phase d'instruction les techniciens, les élus et le pétitionnaire, souvent accompagné par des professionnels architectes ou des bureaux d'étude. Nous retrouvons les dynamiques identifiées en Île de France.

Tous les acteurs décrivent les négociations autour de l'instruction des permis comme nombreuses, fréquentes et très importantes. Une personne de la mairie nous explique ainsi que les promoteurs rencontrent généralement les élus afin de valider de façon informelle les principales caractéristiques de leur projet, bien avant d'engager les procédures administratives. Notre interlocuteur souligne l'existence de critères informels de la mairie centrale de Rome, connus des opérateurs, et auxquels généralement ces derniers se conforment pour augmenter leurs chances d'obtenir rapidement leur permis : « *lorsque les acteurs privés proposent un projet pour un site, ils le font en respectant une série de paramètres, écrits mais aussi implicites, car ils doivent se faire approuver par les assesseurs. Et les assesseurs ont des préférences que l'on connaît un peu, et auxquelles, disons, il vaut mieux de se conformer* ». Ces préférences peuvent toucher au type d'opération à réaliser (démolition et reconstruction versus restructuration), à la typologie et à la densité du projet (respect de la qualité paysagère d'une zone pavillonnaire versus possibilité d'y construire des logements collectifs) ou encore à la localisation sur le territoire d'un projet de grande envergure.

Les négociations avec les petits promoteurs et avec les particuliers sont elles aussi très intenses. La taille réduite de l'opération ne simplifie pas nécessairement l'instruction du permis. Que ce soit à cause de la complexité de la législation italienne et des outils d'urbanisme, ou bien de la particularité de certaines contextes (un de nos interlocuteurs présente par exemple un cas d'intervention sur un immeubles illégal soumis au *condono* mais pas complètement aux normes de la construction), la démarche pour obtenir un permis peut se révéler longue et pleine d'obstacles. Les guichets des services d'information ouverts au public à la mairie sont souvent pris d'assaut par les pétitionnaires et n'arrivent pas à satisfaire la demande.

Les *conferenza di servizi* (conférences de services) constituent un dispositif d'action instauré par la mairie centrale pour les plus grands projets. Des réunions spécifiques sont organisées pour discuter du contenu des projets, qui donnent un cadre formel aux négociations entre les opérateurs et tous les acteurs publics concernés. Une personne du *municipio* XII décrit le principe : « *les acteurs privés rencontrent les différents acteurs publics intéressés par leurs projets. Normalement, on fait ça pour des projets important en taille et en investissements. D'autres acteurs peuvent être présents. C'est le moment où on analyse et on décortique leur projet, tout le monde exprime des avis et donne des conseils, selon les compétences qui lui sont propres. Cette procédure est portée par la mairie centrale* ». Pour d'autres projets plus petits, des formes de négociation similaires mais plus informelles existent. Notre interlocuteur explique : « *quand un promoteur doit construire sur le territoire, le* municipio *devient le médiateur entre lui et la population. L'ancienne présidente a été très active sur ce front : ce rôle de médiation a marché, il y a eu des échanges, des assemblées locales ont été organisées, avec une large participation populaire* ».

Les acteurs publics interviewés expriment les difficultés importantes qu'ils peuvent rencontrer pour négocier les permis de construire avec les grands promoteurs. Une personne de la mairie explique : « *bien sûr, une négociation existe. Mais les opérateurs privés ont toujours plus de pouvoir. Les marges de manœuvre sont réduites, à la fin les acteurs privés ont plus de pouvoir* ». Plusieurs éléments expliquent ce déséquilibre des rapports de force, explique un autre acteur. En premier lieu, la conjoncture économique actuelle et la situation de crise du secteur immobilier : « *avec les grands promoteurs, il y a un dialogue. Une négociation, c'est déjà plus difficile, aussi parce que les relations avec eux dépendent du marché. Il y a huit ou dix ans, c'était plus facile de réussir à apporter des*

modifications aux projets, car la valeur immobilière était haute. Là, elle est beaucoup plus basse. Alors soit ils ne démarrent pas leur projet, ou bien, s'ils se lancent, c'est l'opération de leur vie, ils font les calculs au centime près. Donc pour l'administration c'est plus difficile, il y a très peu de marges de manœuvre ». La position de force des grands promoteurs vient également de la faiblesse de la maitrise foncière publique, qui compte donc sur les projets privés pour faire aboutir les siens : « *la ville possède très peu de terrains. Nous avons donc d'énormes difficultés à identifier des zones de propriété publique pour réaliser des interventions d'intérêt commun. Nous dépendons des propositions et des projets des acteurs privés et de leur capacité à réaliser les services, ou à nous céder des terrains en échange de la possibilité d'obtenir le permis de construire* ».

Les conséquences concrètes de ce déséquilibre à l'avantage des acteurs privés se reflètent dans les négociations et dans la réalisation des projets. La question du phasage des grandes opérations en donne un bon exemple. Les permis de construire sont souvent accordés par phase, ce qui permet aux grands promoteurs de réaliser les bâtiments résidentiels au début, et seulement dans un second temps les services associés. Les acteurs privés mettent sur le marché les logements réalisés avant que l'opération ne soit entièrement terminée. Cette situation pose problème, au moins de manière transitoire, tant que les équipements ne sont pas réalisés, avec le risque avéré qu'ils ne le soient jamais. Les acteurs publics en sont conscients mais peinent généralement à obtenir un phasage plus favorable des opérations.

Rome Acilia 2016 – problèmes de qualité des espaces publics

Faciliter ou bloquer les permis

Les cadres de références et les ressorts de l'action des techniciens lors de l'instruction des permis de construire sont divers : ils varient selon les collectivités, selon les quartiers concernés, selon les pétitionnaires et selon la manière dont s'est engagé le processus d'instruction. Une même situation peut aboutir à des permis relativement différents selon la manière dont se déroule le processus d'instruction, et selon les enjeux et les positions des uns et des autres.

En Ile de France

Le cas francilien montre que les positionnements des acteurs publics peuvent aller du blocage pur et simple de l'instruction du permis, à l'assistance des pétitionnaires au montage de leur dossier. Il n'est pas rare que les services instructeurs se positionnent en facilitateurs de l'obtention des permis. Un particulier ayant plusieurs expériences de construction raconte qu'il va systématiquement voir les services instructeurs, qui jusqu'ici l'ont toujours plutôt aidé à réaliser ses projets : « *tous les services d'urbanisme que je connais, c'est rare qu'ils ne facilitent pas. Quand on va les rencontrer, en posant des questions, pas pour faire passer un truc en force, ils sont souvent plutôt dans la recherche de solutions communes* ».

Les services instructeurs accompagnent alors la démarche administrative pour faire en sorte que le permis ne puisse pas être attaqué une fois délivré, et qu'il n'y ait pas de recours. Notre interlocuteur poursuit en expliquant comment les services instructeurs l'ont mis en garde contre les recours possibles de ses voisins : « *je suis allé les voir pour comprendre avec eux les règles, avec un stylo et des feuilles de papier pour comprendre le volume. Et j'ai amené mes plans, on les a regardé vite fait sur un coin de bureau quand je les ai déposés. Ils m'ont dit vous êtes dans un quartier de chieurs, donc faites attention. C'est pour cela que je les ai vus deux fois, j'ai construit un projet qui n'était pas attaquable, et ça tombe bien parce que pendant le chantier des gens sont passés et connaissaient mes plans mieux que moi, ils les avaient consultés en mairie* ».

Cependant, les services instructeurs choisissent les permis qu'ils vont accompagner. Un autre particulier explique ainsi que dans la commune où il a construit, les services ont une nette préférence pour les rénovations-extensions par rapport aux démolitions-reconstructions. Cette position se ressent dans la manière d'accompagner les instructions : « *à chaque fois qu'il y a des gens qui veulent étendre ou augmenter la capacité de constructibilité d'un terrain, la ville aide et les incite à le faire. Le directeur de l'urbanisme est super, il est vraiment à fond pour cela. Dès qu'il y a des gens prêts à faire des extensions, il les incite, il est même prêt à bloquer des projets où on rase tout pour inciter les extensions* ».

Sur certains types de projets et dans certaines situations, les services instructeurs peuvent au contraire être bloquants. Soit le permis ne correspond pas aux attentes de la municipalité en matière de nouvelles constructions ou de densifications. Soit les services anticipent les problèmes de voisinage qu'une nouvelle construction pourrait poser, et cherchent à tout prix à éviter les recours. Un technicien municipal raconte ainsi qu'« *il y a des gens qui viennent nous voir avec des projets de petits collectifs, mais on évite parce qu'on sait que cela va générer des tensions. Donc on les dissuade, on leur propose de faire des maisons. (…) On a un retour d'expérience sur les recours dans ce quartier. On a plutôt tendance à freiner les gens par rapport aux collectifs parce qu'on sait que politiquement et par rapport au voisinage, c'est un peu tendu. C'est un quartier un peu tendu, il y a une tension qui est aussi bien urbanistique que politique* ». Les représentants des collectivités s'assurent finalement des leviers opérationnels pour parvenir à contrôler, maitriser et parfois bloquer les densifications, comme l'explique ce technicien d'un bureau d'étude d'urbanisme : « *je me rends compte en travaillant avec diverses collectivités locales que beaucoup sont un peu revenues sur l'idée de lâcher prise sur les règles d'urbanisme pour permettre une densification qui de prime abord pouvait être regardée avec bienveillance* ».

Dans la région urbaine de Rome

Le cas romain montre à quel point des situations semblables sur les plans juridiques, réglementaires et institutionnels peuvent aboutir à des résultats différents selon la manière dont les acteurs s'en emparent. On aurait pu supposer que la centralisation des procédures d'instruction des permis à la mairie centrale, sur un territoire bien plus grand que celui de chaque commune francilienne, conduirait à une plus grande homogénéité dans le traitement des demandes, et dans le choix d'accompagner ou de bloquer les différents permis. La réalité est beaucoup plus nuancée, pour des raisons allant de la complexité des négociations avec les grands promoteurs au rôle des *municipi*.

Si l'instruction des permis relève des compétences de la mairie centrale, le *municipio* peut se voir envoyer le permis pour avis. Il exerce alors un rôle de contrôle et fournit des indications pouvant impliquer une modification du permis ou même son refus. Une personne du *municipio* XII décrit la procédure : « *la ville nous envoie le permis. Nous allons faire un état des lieux, on fait des vérifications, on écrit à la ville pour dire qu'il y a tel problème plutôt qu'un autre. Ou alors on communique une autorisation* ». Les requêtes qui remontent aux services instructeurs centraux peuvent forger des destins distincts pour deux permis de construire *a priori* similaires. Car, poursuit notre interlocuteur, « *ce qui est fou, c'est que chaque* municipio *a sa façon de faire, se petites règles, ses manies. Cela peut beaucoup changer entre un* municipio *et un autre* ». Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, la communication entre l'échelon central et le *municipio* n'est pas toujours optimale, et la validation n'est pas systématique.

Des traitements différentiés selon le pétitionnaire

Les règles des plans sont les mêmes quel que soit le projet, du grand immeuble collectif de logements à la plus petite extension d'une maison individuelle. Mais la manière dont se déroulent les négociations entre les collectivités et les pétitionnaires varie en fonction de qui sont ces derniers. L'analyse du cas de l'Ile-de-France fait ressortir une grande différence de traitement de la part des services instructeurs selon que le projet est porté par un grand promoteur ou par un particulier. Les collectivités sont pratiquement toujours facilitatrices lorsqu'un permis est déposé par un particulier pour son usage personnel. La densification est considérée comme faisant partie des transformations normales du bâti pour s'adapter aux nouveaux occupants ou à l'évolution des besoins en logements. Un technicien d'un service instructeur explique la position de sa collectivité : « *on a des gens qui ont leur pavillon, qui construisent pour un enfant en plus, ou pour avoir plus de place. C'est des choses qu'on voit régulièrement, c'est des projets qui ne posent de problème à personne* ». Les collectivités acceptent par exemple volontiers, pour ce type de projets, de faire des régularisations alors qu'aucun permis n'a été déposé mais que la nouvelle construction respecte quand même les règles du PLU.

Les collectivités sont en revanche beaucoup plus regardantes pour de plus gros permis portés par des promoteurs ou des investisseurs. Elles demandent beaucoup plus de modifications aux opérateurs, et négocient vigoureusement afin que les projets répondent aux attentes municipales. Un technicien d'un service instructeur explique la volonté de sa collectivité de différentier les projets selon leur taille et selon leur porteur. La « charte construction durable » élaborée par sa commune, nous dit-il, s'adresse avant tout aux gros opérateurs. Il s'agit de se doter d'un outil pour contrôler les grosses

opérations, sans pour autant décourager les particuliers qui souhaiteraient construire : « *la charte de la construction durable est un outil supplémentaire dont la ville s'est dotée, en plus du PLU, pour accompagner les promoteurs. Ça concerne beaucoup moins les particuliers et les petits constructeurs, c'est plutôt pour les gros promoteurs* ».

Les gros opérateurs sont rodés à ce traitement particulier, et ont intégré dans leurs modes opératoires les discussions avec les acteurs publics locaux pour négocier ce qu'ils ont le droit de construire. Un élu détaille les comportements des gros opérateurs : « *avant d'acheter le terrain ils viennent en parler spontanément aux services instructeurs. Autrement dit au maire parce que l'information va remonter et ils savent que c'est important de travailler dans la bonne direction avec les élus, avec la sensibilité forte des habitants sur ces sujets là. Et que ce n'est pas la peine d'avancer dans un projet, de perdre du temps et de l'argent si ce n'est pas accepté à la sortie* ». Autrement dit, les gros opérateurs se plient aux attentes des collectivités, et font en sorte de s'assurer de la viabilité de leur projet à cet égard avant d'acheter le foncier. Notre interlocuteur poursuit : « *il y en a un qui était arrivé avec un projet en pavillonnaire, de plusieurs parcelles contiguës qui se présentaient à lui. Avant d'acheter il a été tâter le terrain en mairie et il a tout de suite senti qu'il n'était pas question de faire 30 ou 40 logements ici. Il n'a pas acheté les parcelles* ». Par ailleurs, les effets de réputation jouent : lorsqu'un opérateur porte plusieurs projets sur la commune, ou anticipe qu'il pourrait potentiellement revenir y travailler ultérieurement, il cherche à entretenir de bonnes relations avec ses représentants. Un élu estime ainsi que « *quand on prend des grands promoteurs nationaux, ils ne sont pas sur des logiques court-termistes, mais ils sont là pour faire des références, et pour retravailler dans une ville comme la notre où il y a beaucoup de projets* ». Un technicien raconte à son tour qu'il voit parfois revenir un même opérateur déposer de nouveaux permis. Les relations, plus régulières, changent de nature : « *il y a des démarches de leur part. Ils viennent nous voir, on essaye d'avoir des relations assez régulières avec eux. C'est bien d'avoir un peu toujours le même interlocuteur parce qu'on arrive à créer une relation et à discuter, et c'est surprenant de voir toujours la même personne qui revient déposer* ».

Les collectivités sont souvent beaucoup plus méfiantes à l'égard des petits promoteurs semi-professionnels locaux, avec qui elles peinent à négocier lorsque les projets ne répondent pas à leurs attentes, et ce même si ces opérateurs travaillent régulièrement sur leur territoire. Un élu rend compte de ses difficultés à s'entendre avec ces opérateurs locaux : « *les petits opérateurs ont un fonctionnement totalement différent, c'est 'j'ai le droit, je fais et à la limite des fois qu'on ne s'aperçoive pas de ce que j'ai l'intention de faire, je vais jusqu'au bout et j'essaye de faire passer en force'. Ça n'est culturellement pas ancré de venir discuter avec nous* ». Les relations sont tendues et les négociations vont souvent à l'affrontement, nous explique notre interlocuteur, lorsque la collectivité cherche à faire évoluer des projets qui ne lui conviennent pas : « *on est plutôt en très mauvais terme. Entre la ville et ces opérateurs il y a un désamour très fort. On n'a pas fait tout ce qu'ils ont voulu. Généralement le travail est compliqué avec ces petits opérateurs. La finalisation d'un projet est complexe. Parce qu'ils n'ont pas d'architecte, ils font des cubes, il n'y a pas de travail autour des ouvertures. Ou alors ils font des entrées avec des colonnes. C'est rude ce qu'ils font. C'est compliqué de faire évoluer leur projet pour qu'il soit un peu mieux, un peu plus travaillé, ils refusent. L'idée même de retravailler leur projet, ils sont persuadés d'avoir pondu une merveille. Et le travail et l'échange avec eux est très compliqué, les services des villes ne sont généralement pas en très bon terme, il y a souvent de la fâche* ».

Quand l'instruction des permis devient une question politique

En Ile de France

En Ile de France comme à Rome, il n'est pas rare que l'instruction des permis de construire se règle à un niveau politique. D'une part les techniciens des services instructeurs font du reporting aux élus sur les permis qu'ils instruisent, et ils leur font remonter les cas les plus problématiques. D'autre part, le maire ou l'un de ses adjoints participent souvent eux-mêmes aux discussions et aux négociations. En Ile de France, dans chaque commune, une répartition des tâches entre élus et techniciens se met en place localement autour du processus d'instruction. Un élu explique comment s'opère la division du travail dans sa commune : « *c'est d'abord les services. Quand le pétitionnaire commence à se fâcher et qu'il veut voir le maire, là c'est l'adjoint qui se charge des permis de construire qui prend le relais, et parfois cela va jusqu'au maire. C'est une collègue qui instruit les permis. Cela s'appelle droit des sols et foncier, c'est son unique job. C'est très ciblé instruction des permis, c'est un gros boulot, cela prend beaucoup de temps* ». Des techniciens particulièrement proches des élus, le directeur des services techniques ou le directeur de cabinet par exemple, peuvent à l'occasion tenir eux aussi un rôle clef dans le processus. Dans une ville de première couronne où nous avons enquêté, le directeur de cabinet du maire, en fonction depuis plusieurs décennies et déjà directeur de cabinet du précédent maire, voit ainsi passer et valide tous les permis de construire de la commune.

Les élus sont très impliqués sur les projets les plus gros et les plus stratégiques. Dans une autre commune, un technicien du service des permis de construire explique que les permis de construire les plus importants sont gérés directement par le maire et son directeur de cabinet, qui négocient eux-mêmes avec les promoteurs. Notre interlocuteur cite le cas d'un projet de remembrement de parcelles pavillonnaires pour construire un immeuble conséquent de logements collectifs : « *ce genre de projet se fait avec l'aval du maire. Ça commence à être des gros projets qui façonnent vraiment l'aspect de la ville, sur des axes assez passants. C'est des zones sur lesquelles je ne vois pas forcément les projets, le maire est impliqué à titre personnel. Il gère pas mal en direct ce type de projets là. Il a de bons contacts avec les promoteurs, et il s'arrange directement avec eux. Dans le respect des règles, nous on est là pour contrôler le respect des règles. Mais c'est lui qui négocie. L'aspect de la ville c'est politique aussi, et c'est sa prérogative aussi de dire je verrai plutôt ça comme ça, dans le respect des règles. Avec son cabinet* ».

Les élus sont également impliqués, y compris sur de plus petits permis, dans les cas de contestation ou de recours, ou lorsque des conflits de voisinage éclatent autour des constructions nouvelles. Ils sont alors pris à partie par les habitants, et se retrouvent à devoir réguler les conflits. Il s'agit d'un travail à plein temps tant la tâche est lourde, nous explique un élu : « *parfois, le voisin a l'impression qu'on lui cache son soleil, c'est un voisin gêné et c'est quelque chose qui peut se raisonner assez facilement. 'On comprend que ce soit désagréable pour vous, mais peut-être que vous aussi un jour vous aurez envie de faire des travaux de surélévation ou d'extension'. C'est rare que cela aille au conflit de voisinage très enkysté. Le rôle d'un élu c'est aussi cela, c'est le règlement des conflits de voisinage. C'est beaucoup d'énergie, à tel point qu'on a nommé un de nos collègues élus, son rôle spécifique c'est la médiation, il fait l'interface entre les différents voisins qui s'engueulent. Cela l'occupe beaucoup. C'est son unique délégation, le règlement des conflits, la médiation* ».

Toutes ces situations, où l'instruction des permis de densifications spontanées se politise, montrent à quel point cet acte souvent qualifié d'administratif peut revêtir un

caractère stratégique pour l'action municipale. L'instruction des permis constitue un levier fort des élus pour parvenir à concrétiser leur programme et leurs choix stratégiques sur le long terme, et les intéressés ne s'y trompent pas. Un élu francilien en donne un exemple concret. Notre interlocuteur porte une attention soutenue aux programmes immobiliers qui sont construits dans sa commune, et est prêt à s'engager personnellement pour en négocier le contenu. Il donne un exemple où « *le promoteur est venu me présenter un programme immobilier avec dix appartements, des deux pièces. Mais nous ce n'est pas ce que l'on veut, on veut du 65 m2 moyen, 70 % de grands appartements au moins, de trois pièces et plus* ». Ces attentes très précises renvoient aux problèmes plus globaux que lui pose l'évolution actuelle de sa commune : certains quartiers se paupérisent alors qu'il voudrait y attirer des familles issus des classes moyennes. Il explique que son action est sous-tendue par « *une vision politique de ce que sera ma commune dans les 10 ou 20 ans, c'est-à-dire un tissu qui doit se rapprocher du tissu parisien en gardant ses différences parce que jamais on n'aura la densité de Paris* ». L'engagement des élus pour ou contre une opération de densification est parfois même publicisé, lorsqu'elle est considérée comme emblématique de l'action municipale. Un particulier ayant fait une opération un peu originale raconte : « *j'ai eu beaucoup d'aide, et j'ai vraiment senti une volonté de la mairie. A la fin, le maire est venu visiter ma maison et il était très content d'avoir cette maison dans sa ville. Ce qui lui plaisait c'était qu'on densifie sa ville de manière spontanée, ils ont une politique de la ville intéressante à cet égard* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, l'implication des élus dans le suivi des projets de construction les plus stratégiques est systématique. Cette attitude est commune aux élus de toutes couleurs politiques. Un de nos interlocuteurs explique leur intérêt par le fait que les projets de construction constituent une ressource municipale importante : « *selon qu'il y ait un gouvernement de gauche ou de droite, il y a des entrepreneurs de gauche et de droite qui vont frapper à la porte du maire et discuter de telle ou telle initiative possible. Parce que la seule façon possible pour la commune, aujourd'hui, de récupérer de l'argent, ce ne sont pas les financements publics, mais c'est l'argent privé. A chaque fois qu'il y a un entrepreneur privé qui construit, il va payer les taxes foncières pour avoir le permis de construire. Et tout ça sert à la commune pour faire tous les équipements publics qu'elle aurait sinon du mal à faire* ». A la lumière de l'histoire ancienne et récente de la ville et des nombreux scandales qui ont impliqué des personnalités politiques romaines de premier rang, une autre personne interrogée rappelle aussi le rôle particulier de la corruption à Rome : « *c'est la mairie de Rome qui décide. Mais c'est l'argent qui gouverne le monde. Les élus, peu importe la couleur politique, sont tous au service de la spéculation* ».

Mais si les élus sont toujours présents, on peut voir que leur poids dans les négociations est très variable, comme le souligne un de nos interlocuteurs : « *aujourd'hui les acteurs privés ne voudraient rien négocier. Et ils construisent ce qu'ils veulent. Mais en réalité, ça n'a pas toujours été le cas, ça dépend de la force du pouvoir politique. Les adjoints définissent les grandes lignes, et dans certains cas ils ont été capables de gérer personnellement les négociations. Nous avons eu le maire Alemanno, par exemple, qui n'a rien fait. Mais avant, l'adjoint était Morassut et lui, il a tout géré en première ligne* ». Au moment où nous avons mené les entretiens, Rome traversait une période de crise, suite aux démissions du maire et de la *giunta municipale* (conseil municipal) liées aux scandales de corruption. Un « gouvernement technique » de transition était en place, qui

aurait pu suivre les chantiers en cours et assurer la continuité des actions engagées dans une période qui s'annonçait plutôt longue. Mais la faible légitimité de ce gouvernement non-élu ne lui permettait pas de peser réellement dans les négociations, comme l'explique une personne de l'association des constructeurs : « *un commissaire est en place, avec une délégation à l'urbanisme. Mais il n'est là que pour gérer, car les véritables choix pour la ville, cela appartient à la politique* ».

Les limites de l'instruction des permis de construire

Si notre analyse souligne le poids des négociations au moment de l'instruction des permis de construire, elle en montre également les limites. Nous avons pu constater à quel point le contrôle de la densification spontanée établi par les acteurs publics lors de l'instruction des permis était largement incomplet. Un cadre municipal francilien pointe les limites des procédures d'instruction des permis de construire : « *on n'est pas non plus en mesure de réguler toute la promotion immobilière sur la commune, surtout sur des parcelles privées pavillonnaires. On n'a pas de maitrise foncière, on ne va pas racheter et préempter tous les terrains qui se vendent. On peut essayer de limiter un petit peu, mais à un moment c'est compliqué, les gens ont envie de construire et ils ont envie de vendre* ». En revanche, d'autres formes de régulation de la densification spontanée coexistent en parallèle, au premier rang desquelles les autres procédures de contrôle des transformations du bâti (déclaration de travaux en Ile-de-France ; D.I.A., S.C.I.A. et C.I.L.A. à Rome) mais aussi l'illégalité tiennent une place importante.

En Ile de France

Le cas francilien met en évidence deux sources d'incomplétude des procédures d'instruction des permis de construire. La première vient du fait qu'un certain nombre de transformations du bâti se font sans permis. D'une part, il existe des cas de densification illégale, que nous avons déjà évoqués et dont parleront à nouveau plus loin, pour lesquels les opérateurs ne demandent pas de permis lorsqu'ils font leurs travaux. D'autre part, certaines densifications ne sont pas soumises aux permis de construire. Les transformations n'occasionnant pas la création de plus de 40 m2 de surface de plancher, un changement de destination, ou la création de nouvelles ouvertures sur l'extérieure, sont exclues de leur champ d'application. Une déclaration de travaux suffit alors, procédure plus simple dont les règles sont moins contraignantes pour le déposant (en particulier, l'administration n'a qu'un mois pour se prononcer, avec acceptation tacite en cas de non réponse). Un particulier raconte ainsi qu'il a pu réaliser des travaux relativement conséquents sur sa maison, et notamment augmenter sa surface au sol de manière notable, sans pour autant déposer de permis de construire. La construction, nous explique-t-il, a été optimisée pour rester dans les critères des déclarations de travaux : « *officiellement c'est une maison de 80 m2 avec des dépendances. Et elle va en faire 150. On a rehaussé le toit pour le mettre à la limite du gabarit autorisé. Je construis sans permis mais en respectant les règles du PLU. Et il y a l'atelier qu'on va habiter. C'est dans le cadastre, on n'est pas à 50 cm près, on tire de 50 cm par ci, 50 cm par là. Quand je vais voir les services de la mairie, je suis dans tous les critères de déclaration de travaux, et je le fais savoir de manière implicite. Je leur demande ce qu'il faut que je fasse. Tout va bien avec, il n'y a que vingt mètres carrés habitables de plus, en haut il y a les mezzanines mais elles vont être assez basses de plafond* ».

Un cas est très souvent évoqué dans les entretiens : celui des divisions pavillonnaires, parfois sans travaux extérieur, qui ne nécessitent alors aucune autorisation préalable bien que les transformations et leurs conséquences soient grandes. Un agent immobilier souligne les limites de l'action municipale en racontant un cas de division d'un pavillon : « *c'est un grand bâtiment. Il y avait un atelier en bas et un appart, on va vendre l'appartement du haut et diviser en bas. On crée une copropriété. La mairie ne peut pas s'y opposer, on ne fait pas de création de bâti supplémentaire* ». Un technicien d'un service instructeur explique que la plupart des transformations de ce type échappent en réalité à leur vigilance, faute de procédure obligatoire visant à contrôler des travaux qui ne rentrent généralement pas dans le champ des permis de construire ni même des déclarations de travaux : « *les propriétaires ne sont pas dans l'obligation de nous avertir, même s'ils sont dans l'obligation d'être conforme aux règles du PLU. Si jamais ils ont une maison et qu'ils la divisent en quatre logements, effectivement il faut trois places de stationnement supplémentaires mais il n'y a pas de documents Cerfa qui les oblige à nous avertir de cette division. Nous on le sait parfois par ERDF qui nous dit là il va il y a avoir une pose de trois compteurs, est-ce que vous êtes au courant, mais sinon on ne peut pas le savoir. On va le savoir s'ils modifient la façade, s'ils font des travaux, s'ils demandent en fait un dossier Cerfa. Ou ça peut être déclaré aux impôts si chaque futur propriétaire ou locataire déclare habiter dans un logement* ».

La deuxième source d'incomplétude du contrôle des acteurs publics lors de l'instruction des permis vient du fait qu'il existe peu de vérifications *a posteriori* de ce qui est réellement réalisé une fois le permis accordé. Les pétitionnaires ne demandent pas nécessairement de déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DACT) une fois leurs travaux achevés : le document n'est pas obligatoire et ne leur est pas toujours nécessaire. Comme l'explique ce technicien d'un service instructeur, le contrôle de la réalisation effective des permis est en conséquence très partiel : « *avant on ne le faisait pas, mais maintenant on essaie, surtout pour les permis de construire, de faire la conformité pour les DACT. Mais ce n'est pas une obligation, et souvent les gens ne nous le demandent pas, c'est ça le gros problème. Les déclarations préalables pour les extensions en-dessous de 40m2, on ne le fait pas, sauf si on nous le demande vraiment* ». Les services instructeurs ne savent ainsi pas toujours si les permis qu'ils ont délivrés ont bien été réalisés. Or il existe de réels écarts entre les permis déposés et ce qui est véritablement construit, comme l'explique notre interlocuteur : « *on constate que les gens se lancent, et après ils ont des difficultés financières, ou ils n'avaient pas imaginé que quand on crée de la surface on a des taxes. Et ils se retrouvent coincés et ils ne font pas la construction* ». Un particulier raconte quant à lui que lorsqu'il a construit sa maison, il n'a pas respecté ce qu'il avait demandé dans son permis de construire. Il a néanmoins demandé un certificat de conformité à sa commune. Notre interlocuteur explique que l'administration n'a pas répondu, validant ainsi par défaut sa construction : « *je n'ai jamais demandé de conformité d'aucune de mes constructions et je n'ai jamais eu aucun problème. Sauf pour cette maison, où j'ai demandé et je n'ai eu aucune réponse de la mairie. J'ai envoyé une lettre recommandée avec accusé de réception sans jamais recevoir ni de conformité, ni rien de la part de la mairie, c'est resté lettre morte. Ce qui veut dire que c'est conforme* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, encore plus qu'en Ile-de-France, une part importante des transformations urbaines se passe en dehors de procédures classiques d'instruction des permis de construire. Nous l'avons vu, un quart de la surface construite à Rome l'aurait été de

manière illégale (Nessi 2010). Un de nos interlocuteurs estime même que 40% des bâtiments résidentiels existants a été construite de manière illégale totale, partielle ou sans remplir les exigences du plan en termes d'équipements et d'espaces publics. Dans les cas d'illégalité totale, aucun permis de construire n'est demandé. Les acteurs publics n'agissent alors qu'*a posteriori*, négociant l'évaluation d'une éventuelle demande de *condono* (régularisation) ou en organisant un contrôle du territoire pour repérer les illégalités.

Par ailleurs, d'autres procédures administratives existent en dehors des permis de construire pour contrôler les modifications du bâti. La panoplie de procédures est beaucoup plus étendue qu'en Ile-de-France. Les D.I.A., les S.C.I.A. et les C.I.L.A. sont les plus couramment utilisées. D'autres procédures sont plus spécifiques, comme celle évoquée par l'un de nos interlocuteurs encadrant la conservation et la restauration du patrimoine historique : « *dans le* municipio *I, le centre ancien, si je suis propriétaire d'un immeuble classé et que je veux le modifier, qu'à l'intérieur je veux le fractionner et faire plus d'appartements, je dois faire une opération de* restauro conservativo*. Ce n'est ni un permis de construire, ni une S.C.I.A*. ». Les interventions validées par ces procédures (qui renvoient souvent à des extensions, des surélévations, des fractionnements ou encore des changements de destinations) jouent un rôle important dans les processus de densification spontanée tels que nous les avons définis. A Rome, surtout dans ces dernières années de crise économique, elles sont même plus nombreuses que les demandes de permis. Alors que les permis sont de la responsabilité de la mairie centrale, les *municipi* sont généralement en première ligne de toutes les modifications mineures de l'existant qui ne nécessitent pas de permis de construire, et pour lesquelles les propriétaires doivent leur demander une autre autorisation. En théorie, toute transformation devrait être connue par les *municipi*, comme l'explique un représentant de l'un d'entre eux, car ces autorisations sont obligatoires même pour « *des opérations minimes, comme faire une salle de bain ou déplacer un mur* ». En réalité, le manque de ressources humaines et financières des *municipi* et le nombre impressionnant de demandes d'autorisations pour modifications mineures en rendent presque impossible le contrôle. Celui-ci est d'autant plus faible que les *municipi* délèguent à des professionnels, architectes et bureaux d'études payés par le propriétaire, la charge d'autoriser la plupart de ces opérations. Depuis quelques années, c'est le « *professionnel qui a toute la responsabilité pour les SCIA, DIA, CILA*, *en se substituant partiellement à la mairie et en donnant une première validation des interventions proposées. Le* municipio *doit après vérifier si ce que le professionnel a autorisé est correct ou non* », nous explique une personne du service urbanisme et construction privée du *municipio* XII. Les acteurs publics n'ont donc qu'un rôle d'accompagnement dans le montage des dossiers, et de vérification a posteriori de l'autorisation accordée par les professionnels.

Comme en Ile-de-France, les contrôles a posteriori des autorisations accordées, pour vérifier ce qui a effectivement été réalisé, sont limités. Les acteurs publics s'avouent souvent impuissants face à l'ampleur de la tâche, qui vient s'ajouter à la nécessité de vérifier et de valider de façon rigoureuse toutes les demandes de permis de construire ou de modification mineure. Un technicien d'un *municipio* déclare qu'il n'y a *« pas beaucoup de possibilité de contrôle. Sur le terrain, ce n'est jamais nous. Parfois la police ou les vigiles urbains si les voisins signalent quelque chose de bizarre* ». Un acteur de la mairie centrale précise que « *les contrôles, il y en a mais il faut tout de même considérer qu'on a un territoire quatre fois plus grand que Paris avec le même nombre d'habitants. C'est plus difficile à contrôler* ». Un de nos interlocuteurs soulève le manque de moyens dédiés à cet

effet : « *les* municipi*, on voit tout de suite qu'ils n'ont pas assez de personnel et de ressources. Certains nous ont même dit : mais nous, on n'a même pas la voiture pour aller voir de quoi on parle* ». Le *municipio XII* semble à cet égard faire figure d'exception, avec trois techniciens en poste et trois mi-temps rattachés au service urbanisme et construction privée, et dédiés exclusivement à cet effet. Un de ses représentants explique : « *mon* municipio, *le XII, est l'un des rares à avoir un haut taux de contrôle du territoire. Nous avons réussi à nous organiser pour avoir également un contrôle préventif, pas que répressif. On a créé un groupe de travail qui analyse toutes les demandes, mêmes les lettres anonymes. Et quand le permis nous parvient, nous nous déplaçons pour contrôler l'avancement des travaux. Normalement on arrive à faire ça trois fois par an, et s'il y a des non-conformités nous déclenchons la procédure de sanction* ». Mais en règle générale, la commune comme les *municipi* n'ont pas les moyens d'assurer la vérification a posteriori de la cohérence des réalisations par rapport aux permis délivrés, pas plus qu'ils n'ont le moyens pour s'occuper de vérifier les dénonciations de constructions illégales. En outre, comme en Ile de France, les pétitionnaires ne demandent pas nécessairement de déclaration d'achèvement et de conformité des travaux.

B/ Le contenu des négociations

Lorsque des négociations s'engagent entre les acteurs publics et les pétitionnaires, elles vont souvent bien au-delà de ce qu'imposent les plans d'urbanisme, et parfois même de ce qu'une collectivité pourrait légalement demander aux pétitionnaires. Elles portent sur plusieurs aspects : le programme immobilier, sa qualité architecturale et urbaine, la production de biens publics.

Les négociations sur le programme des constructions.

En Ile de France

Les négociations portent souvent sur le contenu des programmes immobiliers construits. Des discussions peuvent notamment s'engager sur la surface de plancher à réaliser par les opérateurs, que la collectivité leur demande de réduire. Les opérateurs ne réalisent donc pas l'intégralité des droits à construire dont ils pourraient théoriquement bénéficier s'ils ne s'en remettaient qu'au règlement d'urbanisme. Les demandes de réductions peuvent aussi s'exprimer en nombre de logements. Un élu raconte des cas où la surface de plancher des projets se trouve fortement réduite suite aux négociations : « *on leur a dit, votre petit collectif de quarante logements au milieu des pavillonnaires, ça ne colle pas, pour nous ça n'est pas intégré. On a des projets qui ont été vraiment revus à la baisse. C'est-à-dire que l'opérateur ne va pas au maximum de son droit à construire parce que dans l'instruction du permis, la question d'intégration paysagère ayant été soulevée, ayant été un obstacle au projet initial, l'opérateur est fortement invité à revoir à la baisse son projet pour qu'il s'intègre mieux* ». Sans surprise, la situation inverse, où la collectivité demande à l'opérateur de densifier, est plus rare. L'objectif public de densification porté à l'échelle de la région Ile-de-France ne se répercute pas nécessairement dans les référentiels des acteurs publics au moment de l'instruction des permis de construire, où des impératifs plus locaux prennent le dessus.

Les négociations portent également sur la taille des bâtiments, ou même parfois sur le type de bâtiment : s'agit-il de pavillons ou d'immeubles collectifs ? Combien de maisons

va-t-on construire sur une parcelle ? Ce type de négociations est fréquent en zone pavillonnaire, où les collectivités redoutent les réactions des riverains face à un changement de forme urbaine. Un cadre territorial raconte un cas où sa collectivité a négocié avec le promoteur pour qu'il réalise moins de maisons que ce qu'il envisageait initialement : « *on a pu refuser certains projets parce qu'on considérait que c'était vraiment trop. Sur une parcelle de 20 m de large mettre quatre maisons, cela fait beaucoup. On leur a dit mettez en plutôt trois, parce que sinon on s'imagine sur un front bâti que des maisons comme cela, cela va faire beaucoup. Après cela pose pas mal de problème de voisinage, il y a beaucoup de gens qui ne sont pas contents qu'on construise à côté de chez eux. On ne leur laisse pas le choix non plus, après c'est de la négociation, cela reste dans leur intérêt comme dans le nôtre, mais il n'y a pas plus de trois lots* ». Dans une autre commune, c'est la hauteur d'un immeuble collectif qui a été revue à la baisse. Le service instructeur a exigé que les promoteurs retirent un étage à leur projet : « *on intervient parce qu'on sait qu'il y a des endroits très sensibles, on négocie avec les promoteurs pour qu'ils baissent d'un étage. On leur dit que c'est une question d'insertion de leur projet et d'acceptabilité au niveau de la population, il faut faire quelque chose qui sorte et qui ne soit pas bloqué par les recours. Parce que la commune est spécialiste des recours : quasiment tout permis de construire se font attaquer par une association* ».

Les demandes peuvent même porter sur l'intérieur des logements (alors même que la présentation de l'intérieur des logements dans la demande de permis n'est pas, en règle générale, une obligation). Nous avons constaté plusieurs cas où les collectivités négocient avec les promoteurs les typologies des logements qu'ils vont réaliser. Les demandes sont précises : trois ou quatre pièces, logements de 70m2 minimum, logements de standing ou non, etc. Les objectifs et les arguments sous-jacents sont généralement clairement énoncés par les élus et leurs collaborateurs : produire des logements familiaux plutôt que de petits logements, ces derniers étant occupés soit par des célibataires très mobiles qui ne resteront pas dans la commune, soit par des familles qui s'y entassent dans des conditions de confort parfois douteuses. Comme l'explique ce technicien, « *on essaie de peser sur les typologies parce que si on laissait faire le marché on aurait beaucoup de petits logements* ». Lorsque les collectivités imposent aux opérateurs, à travers les règles du PLU, de réaliser un pourcentage minimal de logements sociaux, elles négocient ensuite souvent de surcroit avec les promoteurs le choix du type de conventionnement : PLS, PLUS, logement social ciblé sur un public particulier, etc. Un cadre municipal décrit les attentes en la matière de sa collectivité, qui guident les négociations avec les opérateurs : « *la ville souhaiterait construire du logement intermédiaire, offrir du PLI. Sauf que le PLI n'est pas comptabilisé au titre des logements sociaux. C'est un peu compliqué, on essaie de remplir une ventilation entre le PLI et le PLS* ». Nous avons enfin rencontré des cas où les collectivités négocient les conditions de commercialisation des logements libres par le promoteur, en tentant d'imposer un prix maximal de vente aux futurs acquéreurs, notamment lorsque ces derniers habitent déjà la commune. Ces dispositifs sont devenus assez courants dans le cadre des opérations d'aménagement maitrisés par la collectivité, mais il est plus étonnant de voir qu'ils trouvent là leur déclinaison sur des opérations entièrement portées par des opérateurs privés.

Dans la région urbaine de Rome

On observe également à Rome, dans le cadre des processus d'instruction des permis de construire, des négociations concernant les volumétries et le type de construction qu'il

est possible de réaliser. Toutefois les acteurs publics se retrouvent souvent, surtout face aux grands promoteurs, en position de faiblesse. L'un d'entre eux évoque des cas où il cherche à réduire la volumétrie finale des projet, et relate ses *« difficultés à 'limer' les m² car les constructeurs menacent d'abandonner toute initiative* ». Les acteurs publics ont plus de poids dans le cas des densifications importantes en immeubles collectifs au sein des tissus pavillonnaires, où ils parviennent à réduire la taille et le volume des nouvelles constructions en s'appuyant sur les protestations des habitants, très souvent farouchement contraires à ce type d'intervention.

Un cas particulier de négociations autour de la taille des surfaces réalisables concerne le mécanisme de la *compensazione*. La procédure a été introduite par le nouveau *Piano Regolatore* de 2008, qui a rendu inconstructible certains secteur reconnus pour leurs qualités paysagères ou architecturales (par exemple le *parco* Appia). Or ces secteurs, essentiellement de propriété privée, bénéficiaient auparavant de droits à construire. En compensation des droits perdus par les propriétaires, les indices de constructibilité et les m3 correspondants ont été transposés vers d'autres zones où les propriétaires possédaient des terrains. Ce mécanisme a occasionné d'intenses négociations entre les acteurs publics et privés, afin d'en déterminer les conditions. Les zones bénéficiant de l'augmentation des droits à construire de la *compensazione* ont souvent été considérées comme étant de qualité inférieure aux zones devenues inconstructibles : les indices de constructibilité ont doublé voire triplé par endroit. Les propriétaires–promoteurs ont donc pu présenter des permis de construire pour des volumes beaucoup plus importants que ceux autorisés auparavant. Un de nos interlocuteurs décrit le résultat de ces négociations comme étant extrêmement avantageux pour les propriétaires privés : « *ceux qui voulaient avoir des m² dans certains secteurs de Rome, après le plan du 2008, ont eu la possibilité de les faire atterrir sur d'autres terrains, toujours de leur propriété, ou qu'ils ont acheté à des prix très intéressants. Ou bien, ils ont pu vendre à d'autres acteurs privés les m² théoriques, les droits de construction. Autrement dit, le droit d'édification est devenu avec ce système un bien privé qui peut se vendre* ».

Les négociations sur la qualité urbaine, architecturale et paysagère des constructions

Une autre partie des négociations entre la collectivité et les opérateurs, qui dans nos enquêtes concerne essentiellement l'Ile-de-France, porte sur la qualité urbaine, architecturale et paysagère des nouvelles constructions. Ce qui est négocié est parfois très précis : matériaux des revêtements, couleurs, types de fenêtres, etc. Un élu décrit les exigences de sa commune en la matière : « *on a quand même la réputation d'être un petit peu emmerdant, d'une manière générale, dans l'instruction des permis. Sur le traitement des clôtures, on essaye de lutter contre la clôture en plastique, en PVC blanc. On essaye que les clôtures soient traitées en végétal plutôt qu'en matériaux type PVC, ou en imitation bois parce que c'est moche. On est emmerdant sur les couleurs des volets, des portails, sur le traitement des clôtures, sur le ravalement des façades, y compris sur les volets* ». Dans une autre commune, un élu explique que ses demandes peuvent porter sur les aspects esthétiques de détail des nouvelles constructions : « *sur cette opération, on n'est pas complètement satisfait parce qu'on a encore de l'enduit en façade et on ne veut plus d'enduit en façade, on veut des matériaux pérennes. On va jusqu'à ce type de détails. On impose des menuiseries en bois ou en aluminium, on ne veut pas d'enduits en façade, on ne veut pas de rampe de parking extérieur, il faut que les rampes de parking soient intégrées*

dans le bâtiment, on ne veut pas de bâtiment mono orienté, on ne veut pas plus de cinq appartements au palier. Donc c'est vrai ça va assez loin ».

Certaines communes font également pression sur les opérateurs pour pouvoir donner leur avis sur le choix de l'architecte qui sera missionné par le maitre d'ouvrage privé. Un de nos interlocuteurs raconte : « *il y a des villes où on impose des architectes. Il y a un architecte à la ville, on sait que c'est lui. Si on veut avoir le permis, il faut passer par cet architecte. Mais chez nous, il n'y a pas un architecte qui a fait plus de deux opérations. Des fois les promoteurs viennent nous dire avec quel architecte vous aimeriez qu'on travaille ? Finalement le coût d'un architecte est toujours à peu près le même* ».

La frontière entre ce qui peut légitimement être négocié, et ce qui relève d'un choix esthétique personnel du maitre d'ouvrage, est souvent excessivement ténue. Les municipalités ne cherchent pas nécessairement à imposer leurs choix, ce qui serait parfois difficilement justifiable sur le plan juridique. Elles présentent plutôt leurs démarches comme des suggestions faites au propriétaire pour améliorer son projet. Un technicien explique la position de son service : « *on essaye qu'architecturalement ça s'intègre bien. Il y a des pavillons qui sont assez datés, et quand on fait des extensions ce n'est pas le même type de construction qui s'ajoute. On essaye au maximum de vérifier l'aspect architectural. Après on n'est pas dans le motif de refus en disant que c'est moche, on essaye de modifier avec les gens pour améliorer, ou pour voir si ils peuvent faire quelque chose. On essaye au maximum qu'ils viennent nous voir. Mais après ce n'est pas une obligation, si les gens n'ont pas envie, ils n'ont pas envie. On n'est pas dans l'optique de leur forcer la main en leur disant vous ferez un truc en vert, et qui vous coutera les yeux de la tête. On sait très bien que les gens qui construisent, leur budget est fixé, ils n'ont pas forcément 10 ou 20 000 euros à mettre en plus* ». Cependant, selon les cas, les suggestions peuvent être plus ou moins insistantes, en particulier à l'égard de gros opérateurs potentiellement amenés à ré-intervenir ultérieurement sur la commune. Derrière les discussions plane l'éventualité d'un refus de permis de la part de la collectivité qui le délivre, ce qui est toujours susceptible de se produire. Un élu raconte un cas de permis refusé sur des critères « qualitatifs » : « *j'essaye de tenir une ligne qualitative, définie au niveau de l'intercommunalité et de la ville, et de m'y tenir. Le type nous disait que c'était des ateliers d'artistes, et on lui a dit Monsieur, on est sous le tablier de l'A86, on est en bordure d'une zone de lavage de voiture, on est en face d'un squat, quels artistes vont venir ?* »

A Rome, nous n'avons pas observé de négociation de ce type, hormis dans les cas déjà évoqués de constructions d'immeubles collectifs en zones pavillonnaires, où les arguments de qualité urbaine sont utilisé pour réduire la taille des constructions. Il existe en outre dans certains quartiers de nombreuses servitudes (*vincoli)* concernant leur caractère patrimonial ou paysager. Un de nos interlocuteurs explique : « *il y a des zones, à Rome, où tout est sous tutelle, et on a besoin de l'autorisation de la Sovrintendenza* [institution garante de la préservation du patrimoine]*. Tout ce qui se trouve derrière l'enceinte historique, tout Trastevere, mais aussi d'autres portions plus périphériques comme Montesacro, Garbatella, sont désormais sous tutelle. On ne peut pas faire n'importe quoi* ». Dans ces secteurs, les procédures de permis de construire, mais également celles des demandes d'autorisations pour modifications mineures, sont soumises à des législations et des contraintes pléthoriques. Entre le propriétaire, souvent accompagné par un professionnel, et les services techniques, s'installe alors une discussion longue et complexe, visant essentiellement à établir ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas. Le propriétaire cherche des garanties quant à la réalisation de son projet de la part des

acteurs publics. Mais ces derniers refusent de s'engager fermement, car le processus est également soumis au positionnement des voisins. Un cas nous a ainsi été présenté d'un permis de construire pour un projet en zone historique qui aurait théoriquement pu être validé, mais qui a finalement été rejeté car un voisin a protesté contre la perte des droits de vue qu'aurait occasionné ce projet.

Quand les négociations dépassent l'échelle du bâtiment : la production de biens publics

En Ile de France

A travers des négociations avec les opérateurs privés, les collectivités peuvent notablement influencer le programme et l'aspect des constructions. Mais les négociations dépassent parfois le seul cadre de la construction en elle-même pour porter sur son environnement. La collectivité trouve ainsi dans les négociations un moyen d'action sur des questions qui relèvent de l'aménagement opérationnel : redécoupage foncier, viabilisation des terrains, ou encore production d'espaces ou d'équipements publics. Les représentants des collectivités n'hésitent pas à discuter de l'orientation d'un bâtiment, de son positionnement dans la parcelle, et du rapport qu'il entretien avec les bâtiments voisins et avec la rue. Un élu en donne un exemple : « *le promoteur aurait pu appliquer purement les règles d'urbanisme. Alors on lui a dit il faut venir se coudre sur le bâtiment d'à coté. On essaye que le quartier soit mieux aujourd'hui qu'il ne l'était avant. Et là son bâtiment vient parfaitement s'insérer* ».

Un élu d'une autre collectivité raconte comment il a imposé à un promoteur de faire du remembrement foncier avec une parcelle que la ville lui a revendue, afin d'améliorer l'agencement des parcelles de l'îlot : « *on savait que le promoteur était en promesse de vente, on était en train de discuter depuis plus d'un an avec lui sur la qualité du permis de construire. Et à ce moment le pavillon d'à coté s'est vendu. Et on s'est dit, est-ce que cela a du sens de le garder, il n'est pas de qualité. Il se retrouvait complètement au nord, à l'ombre, cela n'allait pas être qualitatif. Il est coincé entre un bâtiment qu'on veut garder et le nouveau bâtiment qui va se faire. Ce petit pavillon était un lieu qui serait non constructible dans l'avenir. Donc on l'a préempté pour faire un permis plus intéressant, pour l'imposer aux promoteurs. On lui a dit vous l'incluez dans votre permis, quelque soit le prix, pour ne pas qu'il y ait de perte pour la personne qui vendait* ». Cet exemple montre à quel point les négociations peuvent parfois être poussées. Certaines collectivités franciliennes n'hésitent pas, pour répondre à des problèmes très spécifiques, à faire de la maitrise foncière en dehors des opérations d'aménagement et à rétrocéder les terrains à des opérateurs privés. Un technicien en donne un exemple : « *on avait un terrain très compliqué, il y avait un gros squat. Quand on l'a acheté, on avait une plainte de la population qui était forte. Et on avait un promoteur qui cherchait à travailler chez nous. La parcelle n'est pas facile, mais il a fini par sortir le truc* ». Si certaines collectivités n'ont recours que de manière assez ponctuelle à ce procédé, d'autres en ont fait un mode d'action beaucoup plus systématique. Témoin une commune de première couronne qui contrôle aujourd'hui une part importante du foncier de son territoire, et qui tel un aménageur cède au coup par coup des charges foncières à des opérateurs privés dans toute la ville.

Les négociations portent aussi parfois sur l'aménagement d'espaces publics mitoyens à la nouvelle construction. Ce type de négociations existe dans de nombreux pays

(Belgique, Angleterre, Canada, etc.) où il constitue une pratique normale, assumée et réglementée visant à récupérer pour des besoins publics une partie de la plus-value foncière réalisée par l'opérateur privé. Notre recherche montre qu'il en va parfois de même en France, y compris en dehors des dispositifs existants à cet effet (Projets Urbains Partenariaux, ou régimes de participations spécifiques) et à travers des négociations beaucoup plus informelles. Un élu raconte ainsi comment sa collectivité a revendu un terrain à un promoteur pour qu'il y réalise une voirie publique : « *on a entre guillemets imposé au promoteur d'acheter une parcelle mitoyenne. On lui a imposé… c'est des discussions. Comme on dit, c'est amical. Mais à la fin c'est son intérêt s'il veut commercialiser son opération. On a travaillé avec lui l'espace public qui fait l'angle. Il y a une nouvelle rue qui est créée. Et évidemment on a travaillé cet espace public avec lui. C'est lui qui l'a acheté, et qui a fait la rue. C'est nous qui faisons les finitions de la rue, lui a démoli et il l'a mise à niveau. Et le terrain sera rétrocédé à la puissance publique* ». L'exemple est intéressant car il montre comment l'intervention du promoteur sur les abords de sa parcelle peut en retour lui offrir des conditions plus favorables pour sa construction. Ici, la création d'une voie nouvelle autorise une constructibilité plus grande sur sa parcelle au regard du règlement d'urbanisme. Notre interlocuteur poursuit : « *le coût de la rétrocession des espaces publics, c'est de la négociation. Il faut bien voir que c'est du gagnant-gagnant, parce que quand il créé de l'espace public, il crée des bornes de constructibilité principales. Donc il peut densifier sa parcelle. Moi c'est ce que je leur dis, la voie ce n'est pas un problème pour vous, c'est une solution. Quand ils font leurs calculs, assez vite ils se rendent compte que c'est intéressant de participer à la réalisation de cette voie* ».

D'autres demandes de la collectivité renvoient à la gestion des interfaces avec les parcelles voisines. Un élu en donne un exemple : « *le pavillon d'à coté, ils se plaignaient, ils n'arrêtaient pas de faire des recours contre l'école qui est en face. Les enfants sont très bruyants et comme ils ont un logement de très mauvaise qualité, il n'y a pas d'acoustique et donc ils se plaignaient du bruit. Donc j'ai négocié avec les promoteurs qui venaient à coté pour qu'ils leur fassent un mur antibruit, aux limites entre l'école et le pavillon* ». Notre interlocuteur poursuit en insistant sur la particularité de ce travail de négociation au cas par cas : « *à chaque fois c'est du cas par cas, de la couture, de la prise en compte des souhaits des habitants, une expertise aussi de qu'est ce qu'on garde et qu'est ce qu'on détruit* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, la réalisation des services et des équipements urbains qui accompagnent les grandes opérations immobilières est souvent au centre des négociations entre les acteurs publics et les propriétaires privés, tout en posant, nous l'avons vu, de nombreux problèmes. Les discours des acteurs interviewés reflètent leur préoccupation constante sur ces sujets. Le dispositif déjà évoqué des « standards d'urbanisation » prévus dans le *Piano Regolatore* sert de cadre aux négociations.

De leur coté, les acteurs publics ne possèdent généralement pas assez de terrains pour réaliser eux-mêmes les équipements publics primaires (comme les routes ou les grandes infrastructures) ou secondaires (comme les écoles, les espaces verts ou les espaces publics de desserte des quartiers). Le problème se pose aussi bien dans les nouveaux quartiers que dans les quartiers réalisés de manière illégale et qui doivent être requalifiés. Ils n'ont généralement pas non plus les ressources suffisantes pour financer

les travaux, ni pour entretenir les équipements et les infrastructures. De leur coté, les acteurs privés cherchent à obtenir leur permis de construire facilement, en respectant leur planning. Les négociations sur la réalisation des équipements publics s'ouvrent sur cette base : seront-ils réalisés directement par les promoteurs-constructeurs et rétrocédés en fin de chantier à la ville ? Ou bien les acteurs privés vont-ils plutôt verser à la mairie le montant correspondant aux standards règlementaires (*oneri di urbanizzazione)* ?

Rome 2016 – Acilia –équipements publics réalisés en cœur d'ilot privé

Cette dernière solution a souvent prévalu par le passé, mais suite aux scandales liés à la « disparition » des sommes versées dans les caisses publiques, le premier cas de figure est devenu prédominant. Un de nos interlocuteurs en donne un exemple concernant les voiries primaires et secondaires d'un quartier : « *quand les acteurs privés ont achevé le projet et ont construit les immeubles, les routes passent à l'administration communale. Par exemple dans le* municipio *XII, toute cette zone, Tor Pagnotta, elle nait avec un* consorzio *de constructeurs qui n'ont pas encore cédé, mais ils vont bientôt le faire, ils vont céder toutes ces routes avec les parkings à la Marie* ». Un autre évoque les équipements publics réalisés dans un autre quartier : *« le constructeur a fait le projet, et il est obligé de réaliser une certaine quantité de services pour le citoyen : écoles, etc. ».* Lorsque c'est le constructeur qui réalise les équipements et les espaces publics, les négociations vont généralement plus loin et s'attachent à définir avec un certain niveau de détails leurs caractéristiques. Des critères comme la largeur des routes, le nombre de parkings, la localisation des services ou leur accessibilité, deviennent alors des objets de discussion bien au-delà de ce qu'impose le plan.

A Rome, la *concessione edilizia*

Plusieurs lois nationales et régionales ont été mises en place pour réguler l'urbanisation. La loi Bucalossi (10/77) ou « concessione edilizia » datant de 1977, avait pour objectif de contraindre les acteurs privés et les constructeurs de payer aux institutions communales leur « droit à construire ». La « concession de construction » donnée par

les acteurs publics aux acteurs privés privé était un prérequis nécessaire pour lancer des opérations de construction de bâtiments ou des opérations d'urbanisme de grande ampleur. Cette loi avait notamment pour objectif que les acteurs privés participent au financements d'infrastructures et de services primaires et secondaires, ce qui a pu provoquer des effets paradoxaux : si la commune demandait un coût pour les équipements, les acteurs privés avaient plus de marge de manœuvre. Les effets de cette loi ont été étudiés notamment par Terranova (2011) ou Ferracuti. Elle fut supprimée en 2001 tout comme la licenza edilizia (1942) et remplacée par le permis de construire (D.P.R. 6 juin 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia)).

C/ Des zones d'incertitude et des marges de manœuvre par rapport aux lois et aux documents de planification

En Ile-de-France comme à Rome, on constate que l'évolution du contexte législatif sur l'urbanisme et la construction inciterait plutôt à la densification spontanée du bâti, pour des raisons différentes dans les deux cas. Mais notre analyse montre aussi qu'au-delà des prescriptions et des incitations voulues par le législateur, des zones d'incertitudes existent, qui ouvrent localement des marges de manœuvre aux acteurs publics comme aux acteurs privés pour agir comme ils le souhaitent, en soutenant ou en s'opposant aux opérations de densification. Ces zones d'incertitude résident d'abord dans l'enchevêtrement législatif et réglementaire aussi bien national que local. Elles résident également dans les règles du document de planification, dans leurs imprécisions autant que dans leurs contradictions.

Un contexte législatif contraignant qui pousse à la densification

En Ile de France

Si on s'en tient aux évolutions législatives qui ont marqué le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation depuis la SRU en 2001, tout semble être fait par le législateur pour pousser les communes à densifier les tissus urbains existants, au nom de la lutte contre l'étalement urbain et des vertus supposées de la ville compacte. Plusieurs dispositions des lois SRU et ALUR ont notamment modifié sensiblement le cadre d'élaboration des PLU, en tentant de supprimer les marges de manœuvres des élus locaux pour freiner la densification et pour limiter les constructions nouvelles en tissus déjà urbanisés. Ces dispositions pèsent localement sur le cadre des jeux d'acteurs et sur les logiques d'action des acteurs publics comme privés, comme plusieurs d'entre eux nous l'ont régulièrement rappelé tout au long des entretiens. Un technicien d'un service instructeur explique ainsi que le cadre d'instruction des permis pousse de plus en plus vers la densification : « *c'est quelque chose qu'on nous impose par le haut, avec la loi SRU, les lois urbanisme et habitat, les lois récentes sur le Grenelle, sur le Grand Paris, le SDRIF qui a été mis en révision et qui nous impose d'optimiser la construction de logement. En Ile-de-France, il y a un grand besoin de logement, et toutes les collectivités doivent faire un effort* ».

Encore récemment en 2014, la loi Alur a ainsi décidé la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS), qui représentait le rapport entre surface construite et surface de la parcelle. Le COS permettait aux élus communaux de limiter la

constructibilité sur leur territoire, en différentiant des densités acceptables selon les quartiers. Il n'est plus possible aujourd'hui d'inscrire de telles dispositions dans un règlement de PLU, comme nous le rappelle un technicien qui souligne les difficultés qui en résultent pour bloquer la densification des zones pavillonnaires de sa commune : « *maintenant on peut construire de petits immeubles de deux étages dans la zone pavillonnaire. Et plus la parcelle est grande plus on peut construire de m2. Le COS a disparu depuis la loi ALUR de 2014, donc il y a ce phénomène où différentes lois nous poussent à densifier* ».

Une autre possibilité a été supprimée par la même loi : le minimum parcellaire. Il était auparavant possible d'imposer dans le règlement d'un PLU une taille minimale de parcelle nécessaire pour pouvoir déposer un permis de construire. Cette disposition a été interdite, comme le rappelle un de nos interlocuteurs : « *auparavant on pouvait imposer une surface minimale sur la parcelle à construire et aujourd'hui, on ne peut plus imposer une surface minimum pour construire. Dans la collectivité où je travaillais auparavant, c'était 250 m2 pour pouvoir construire sur une parcelle* ». Une variante, rappelée par un autre technicien, consistait à imposer une largeur de façade minimum : « *on pouvait imposer une largeur de façade, par exemple 10 mètres de largeur sur la rue, et on ne peut plus aujourd'hui l'imposer dans un document d'urbanisme* ». Cette évolution réduit, plus encore que la suppression du COS, les marges de manœuvres des communes pour freiner la construction dans les zones pavillonnaires, où elle était le plus fréquemment utilisée. Un cadre municipal raconte : « *on est une commune pavillonnaire et on souhaite garder ce tissu urbain. Dans le POS approuvé en 1999, on avait comme critère pour chaque division de demander un minimum de 500 m2 par parcelle pour la division. Et ce critère là tombe avec la loi sur la densification, c'est pour cela que dans le PLU approuvé en 2013, il n'y a plus de minimum de surface* ».

Dans la région urbaine de Rome

Le constat peut s'appliquer, du moins pour une partie des lois, au contexte italien. Une série de lois nationales et régionales incite explicitement et fortement à densifier. La loi régionale du *Piano Casa* (Région Lazio) ouvre des possibilités importantes d'augmentation des surfaces construites, de 20% à 30% selon les contextes, en dérogation de l'outil d'urbanisme en vigueur. Certaines initiatives pour améliorer la durabilité des bâtiments reposent également sur les possibilités de densification qu'elles offrent. Les *Incentivi al rinnovo edilizio* [incitations au renouvellement du bâti] permettent de réaliser 35 à 40% de cubature de plus pour les opérations de requalification énergétique. A Rome plus spécifiquement, nous avons déjà évoqué les augmentations de cubature permises par le *Piano Regolatore* avec la *compensazione*. Enfin, le décret du président de la république n°380 de 2001, appelé *Testo Unico*, et le plus récent *decreto Sblocca Italia* n°164 de 2014, vont également dans le sens d'une simplification des procédures et d'un élargissement des possibilités pour transformer et densifier l'existant. Le premier assouplit les contraintes de dépôt des permis de construire, avec notamment l'introduction du principe controversé du *silenzio-assenso* (silence vaut accord), qui prévoit qu'une demande de permis soit automatiquement acceptée si l'autorité publique ne s'est pas prononcée au bout de trente jours à compte de la date de dépôt. Le deuxième élargit le spectre d'action des outils encadrants les modifications « mineures ». Par exemple, une simple déclaration de début des travaux – C.I.L.A. –permet aujourd'hui d'effectuer des transformations importantes des logements, notamment les divisions sans augmentation de surface.

D'autres lois, sans nécessairement prôner explicitement les densifications, ont eu comme effets secondaires de les encourager. C'est le cas de la série de lois sur le *condono* (1985, 1994 et 2003), visant à régulariser les anciennes constructions illégales. Elles donnent la possibilité, moyennant le paiement d'une sanction plutôt symbolique, de régulariser la plupart de constructions illégales réalisées avant la date d'approbation de la loi, quelle que soit l'échelle de l'irrégularité (le *condono* s'applique aussi bien aux fermetures de terrasses qu'aux lotissements). La régularisation ouvre le droit de pouvoir réaliser ultérieurement des surélévations ou des extensions. La première (1985) a eu le mérite de clarifier un nombre important de situations complètement ou partialement illégales, relevant en grande partie d'un *abusivismo* de nécessité, et pour lesquelles il fallait trouver une solution. Mais la deuxième loi (1994) et, surtout, l'anticipation annoncée de la troisième (2003) ont fortement contribué au développement d'opérations de densification non conformes sans permis de construire. En étant ainsi assurés de pouvoir régulariser *a posteriori*, les propriétaires, les promoteurs et les constructeurs privés, du petit au grand *consorzio*, ont été encouragés à construire sans déposer de permis, ou sans respecter strictement les projets que les services avaient autorisés.

Contrairement au cas francilien, ces différentes initiatives semblent surtout avoir pour objectif premier celui de faire rentrer dans un cadre légal les pratiques romaines de la construction, secteur dont on a pu souligner l'importance dans l'économie régionale, plus que d'encourager la densification en elle-même pour ses vertus urbanistiques supposées. Une personne du service Urbanisme et construction privée du municipio XII s'exprime en ce sens à propos du *Piano Casa* : « *quand le Piano Casa est sorti, nous avons mis en place une forte campagne publicitaire pour sensibiliser les acteurs privés mais également les professionnels, en disant 'attention, il est inutile de faire les choses illégalement, avec cette norme il vous est permis de faire vos interventions d'une façon légale* ». Un architecte expert en requalification ajoute : « *beaucoup de personnes ont construit de façon illégale, ils ont construit un morceau de bâtiment en plus. Donc à travers ce Piano Casa on ne fait en effet que régulariser une situation déjà existante* ».

A Rome, le *condono edilizio*

Le condono edilizio est une procédure de régularisation administrative des bâtiments illégaux qui permet la suppression des infractions liées à la construction illégale. Cette procédure pour légaliser *a posteriori* les constructions a fait l'objet de trois lois : celle du 28 février 1985, n°. 47 ; la loi 23/12/94 n. 724 art.39 ; la loi 24 novembre 2003, n° 326 *"il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente*". En échange de cette autodénonciation, la commune s'engage à fournir en infrastructures les zones sous-équipées. Toutefois, la somme de l'amende donnée à la commune ne permet pas de financer tous les frais liés au raccordement des anciennes zones abusives et à leurs équipements. Pour beaucoup, les deux dernières lois, établies sous Berlusconi seraient aussi en grande partie liées à des enjeux électoraux. En 2014, 6 692 régularisations avaient été faites (source : Comune di Roma, Condono Edilizio « concessioni edilizie in sanatoria riasciate nell'anno 2014 »).

Les zones d'incertitude découlant de l'enchevêtrement législatif et réglementaire

Le cas de Rome illustre pleinement les zones d'incertitudes issues de la complexité et de l'enchevêtrement des systèmes de règles de lois, dès lors que l'on ne regarde plus uniquement les lois en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction, mais que l'on regarde aussi les lois qui régissent la protection du patrimoine, de l'environnement ou de la propriété privée. Ces lois, contrairement à celles que nous avons évoquées dans le paragraphe précédent, posent des limites importantes à la densification spontanée.

En matière environnementale ou patrimoniale, plusieurs de nos interlocuteurs évoquent le poids des *zone di vincolo*, zones de protection du paysage, de l'architecture, de l'archéologie, ou encore des risques sismiques ou naturels. Le territoire romain est couvert de ce type de zones. Les contraintes engendrées vis-à-vis des opérations de densification sont importantes et sont parfois difficiles à saisir du fait des superpositions règlementaires qu'elles engendrent. Un architecte rapporte un certain découragement des densificateurs potentiels : *« la loi qui complique plus les choses est le* Piano Paesaggistico [plan paysage]. *Il bloque la construction dans une quantité énorme de zones. Par exemple Infernetto, qui aurait besoin d'un bon nombre d'interventions. Mais non, dans cette zone, pour pouvoir faire une augmentation de surface, tu dois obtenir une telle quantité de permis, dans 20 services différents, c'est tellement compliqué que la démarche en soi te coûte plus que le projet. Donc tu abandonnes ».*

Les tensions entre les incitations à densifier et le droit du code civil, qui protège largement la propriété privée, sont illustrées par le succès mitigé du *Piano Casa*. Il donne théoriquement la possibilité d'augmenter le volume d'un bien immobilier et est supposé s'appliquer sur tout le territoire. Mais il se heurte aux droits établis par le Code Civil, ce qui en rend très difficile l'application dans tout autre cas de figure que celui d'une maison individuelle. Dès lors que la propriété d'un immeuble est fractionnée, nous explique un de nos interlocuteurs, « *l'autorisation des modifications dans le cadre du Piano casa est soumise au consensus unanime de tous ceux qui y habitent* ». Par ailleurs à Rome, le *Piano Casa* ne peut de toutes façons pas être appliqué dans la zone centrale interne à l'ancienne enceinte, qui est soumise à la protection architecturale de la part de la *Soprintendenza* d'après le *vincolo* établi par la loi n°1089 datant 1939. Notre interlocuteur précise que « *cette loi concerne également l'intérieur des immeubles, donc tu ne peux rien modifier. Que des bricoles comme refaire ta salle de bain, et pour cela aussi tu dois déposer un projet à la* Soprintendenza ».

Les contradictions, le manque de cohérence et les écarts entre les lois les plus récentes et une série de lois anciennes complètement inadaptées par rapport aux situations actuelles, mais pourtant encore en vigueur, sont des thèmes récurrents pour la planification urbaine en Italie. Une personne du municipio XII nous en donne un exemple concret : « *le* regolamento edilizio *[code de la construction] en Italie date de 1934. Le* Piano regolatore *de 2008. Aujourd'hui une nouvelle version du* regolamento edilizio *est en cours d'élaboration, mais je vous laisse calculer le gap d'années qui séparent les deux documents. Donc il existe tout un tas d'exigences qui vont bien au-delà de la législation, auxquelles on essaie de faire face avec des circulaires, des notifications, des commissions, on essaie de couvrir les trous avec des artifices réglementaires à l'échelle de la ville ou du* municipio ».

On le voit, les superpositions législatives sont sources de confusion et semblent freiner les processus de transformation urbaine, en particulier la densification spontanée. Un professionnel de l'immobilier et architecte estime ainsi nécessaire *« de simplifier les opérations de construction sur l'existant. Il faut rendre plus simples les modifications, les démolition-reconstruction, parce qu'en réalité les procédures sont tellement longues, incertaines et compliquées qu'à la fin plein de personnes renoncent* ». Un troisième type de blocage que le Piano Casa rencontre dans son application, la « démonstration de légitimité », nous en donne un exemple concret. Afin de pouvoir augmenter la surface de son logement, le propriétaire doit commencer par prouver que son bien est complètement légal ou qu'il a été légalisé à travers un *condono*. Cette démonstration est tout sauf simple, nous explique une personne du *municipio* XII, tellement l'écheveau de lois auxquelles elle est soumise est complexe : « *avant 1934 nous avions seulement le* testo unico *et le* regolamento edilizio*. Une autre loi fondamentale qui s'est ajoutée est la loi n°1150 de 1942. Certains articles sont encore en vigueur, d'autres ont changé avec la loi Bucalossi du 1977, et aussi en 1978 avec la loi Ponte. Après il y a aussi toutes les lois régionales, avec la délégation des compétences, aux régions, à la ville, aux* Municipi*, ou bien à la* Soprintendenza *si c'est dans le centre ancien, ou à la ville si c'est dehors. Ce n'est pas facile. Et tout ça, ce n'est que pour pouvoir démontrer qu'on a le droit de poser cette demande du Piano Casa* ». La loi encadrant, entre autre, le permis de construire (le *testo unico* n°380 de 2001) et la récente loi dite *Sblocca Italia* (débloquer l'Italie) de 2014 ajoutent des couches supplémentaires importantes, comme l'explique un de nos interlocuteurs : « *depuis que le décret présidentiel n°380 est sorti, j'ai derrière mon dos 15 dossiers de normes, qui sont tous en vigueur, et qui couvent tout. Il faut tous les connaître. Nous avons décidé de monter des cours de sensibilisation pour les professionnels* ».

Le système de lois, de normes, et de règlements, aussi bien nationaux que régionaux ou municipaux, représente donc un ensemble complexe, inhomogène et parfois contradictoire. Une personne de l'association des constructeurs (ACER) nous le décrit comme une « *pelote d'algues* » qui joue fortement sur le contexte local et sur les outils de planification classiques : « *tous ces éléments sont plus importants et s'imposent à la planification locale. Si ces lois me disent que je ne peux pas faire ceci et cela, je ne peux pas. Même si le Piano Regolatore me dit que oui, c'est possible, et même si le Piano Regolatore est plus récent. Ce sont ces lois qui gagnent* ». Cependant, les acteurs publics locaux aussi bien que les acteurs privés disposent de stratégies pour dépasser ces blocages. La réponse la plus fréquente face à la complexité des lois a toujours été celle d'agir illégalement en outrepassant les interdictions, ou bien de profiter des zones d'incertitude entre les lois en phase de négociation et d'instruction des permis. Comme le signale une architecte romaine, « *plus le territoire est soumis à des contraintes et à des vincoli, plus il y a de lois, de règlementations, et de normes, et plus les gens sont forcés de construire de façon illégale. C'est trop difficile de le faire légalement, et trop difficile d'interpréter les lois* ». Tout se passe comme si plus la complexité du système législatif était grande, plus sa transgression était tolérée.

Les zones d'incertitude des documents de planification

Une autre source d'incertitude renvoie aux documents de planification en eux-mêmes. Les acteurs publics et privés, lorsqu'ils négocient, se créent des marges de manœuvre en exploitant les zones d'incertitude qu'ils parviennent à trouver au sein du document de planification, à la fois entre ses règles et autour de leur application. Ces phénomènes

concernent aussi bien le cas français que le cas italien. Mais notre analyse le met clairement en évidence en Ile-de-France. On l'a vu, le cadre législatif général, précisant les modalités de définition des droits des sols en Ile-de-France et plus largement en France, incite de manière univoque à la densification, en réduisant les marges de manœuvre que pouvait conférer l'élaboration d'un PLU aux acteurs publics locaux pour la freiner. Mais on constate dans la pratique qu'élus et techniciens communaux parviennent à trouver d'autres moyens pour contrôler l'urbanisation de leur commune comme ils l'entendent, en favorisant ou en limitant selon les cas les possibilités de densification, et ce indépendamment des évolutions législatives nationales. Tout se passe comme si les anciens dispositifs freinant la densification (le COS, la taille minimale de la parcelle, etc.) avaient pu être, au moins en partie, remplacés par d'autres.

Ce constat renvoie au fait que les règles du plan comportent une part d'incertitude. Pour des situations urbaines similaires et avec des règles identiques d'un même document de planification, les négociations entre acteurs publics et privés peuvent prendre des tournures extrêmement différentes, selon les quartiers ou encore selon les acteurs en présence. Un particulier ayant densifié sa maison avec succès explique que les choses se sont passées de manière très différente pour un de ses voisins, qui n'arrive pas à faire aboutir son projet alors qu'il part d'une situation sensiblement similaire : « *il a dû avoir les mêmes galères que moi. Il veut aussi rehausser sa maison. Lui pour le coup la mairie le bloque. Parce qu'il ne répond pas au PLU, il y a une bande de 20 mètres et il est déjà au delà de la bande 20 mètres. Je pense qu'il pourra y arriver un jour, mais il prend la mairie de front, il ne s'y prend pas très bien. S'il disait moi aussi je veux densifier, c'est quelque chose de bien, vous devriez m'accompagner la mairie aurait un discours différent* ». Il ne s'agit pas ici de dire que les règles des documents d'urbanisme ne servent à rien : elles comptent évidemment beaucoup quant à la définition des possibilités de construire. Cependant, les acteurs jouent avec ces règles. Ils se saisissent des marges d'interprétation possibles pour construire leur action. Et ce faisant, ils transforment, adaptent et recomposent les systèmes de règles qui contraignent l'action.

Les sources d'incertitude des documents de planification sont multiples. L'incertitude vient d'abord de l'imprécision des règles du plan, qui gardent un caractère général, et qui n'ont pas vocation à encadrer dans les moindres détails les projets de construction. Un technicien d'un service instructeur francilien le rappelle : « *il y a des éléments sur l'attention au voisinage, l'insertion urbaine par rapport aux éléments de patrimoine, qu'on peut difficilement fixer dans un document réglementaire. On peut le fixer ponctuellement au cas par cas. Mais le PLU c'est un document plus politique, plus général, qui dit la vision des élus sur le développement de la ville* ». Les règles sont largement incomplètes et ne déterminent pas tout.

L'incertitude vient également des contradictions entre les règles, et des marges d'interprétation qui en résultent. Un particulier francilien raconte que son permis présentait des ambiguïtés par rapport aux contraintes du PLU : sa parcelle était bordée par une voie privée, et le PLU ne précisait pas si les règles de prospect et d'ouvertures qui s'appliquaient étaient celles réservées aux voies publiques ou celles réservées aux parcelles privées. Notre interlocuteur raconte : « *il y avait des incertitudes sur la façon dont était rédigé le PLU. Ici c'est une voie privée. Elle cumule les contraintes appliquées aux voies publiques parce que c'est une voie, et celles appliquées aux parcelles privées. Ma maison est borgne sur cette façade, ce qui n'aurait pas été obligatoire sur une voie publique. Et comme c'est une voie, je ne suis pas monté comme j'aurais pu le faire en limite d'une parcelle privée, parce que quand tu es en limite de voirie tu as une contrainte de*

gabarit. Toutes ces choses là étaient mal rédigées dans le document. Et je commençais à construire sans afficher donc c'était compliqué de partir sur un projet qui potentiellement, s'il était attaqué, pouvait être cassé ». Dans la crainte des recours, notre interlocuteur a choisi la solution la plus défavorable de cumuler les deux types de contraintes.

Une forte source d'incertitude du plan vient du fait qu'il ne définit pas les conditions de son opérationnalisation. Celle-ci repose soit sur le bon vouloir des acteurs privés, soit sur une démarche plus active de la part des acteurs publics. Un élu francilien raconte ainsi les efforts qui ont été nécessaires pour parvenir à réaliser une nouvelle voie publique qui avait été inscrite au PLU sur une parcelle privée, sans aucune idée de la manière dont elle pourrait effectivement voir le jour. Notre interlocuteur raconte : « *cette nouvelle voie, au niveau du PLU, il y avait un emplacement réservé. Il y avait un axe de voirie. Alors c'est là qu'on a négocié. Ça se vendait, on a vu avec le promoteur qui a acheté le terrain, et nous on a fait la voie* ». Les négociations s'engagent ici autour des contraintes spécifiques de réalisation. A Rome également, un technicien du *municipio* IX insiste quant à lui sur le fait que le flou autour des procédures d'opérationnalisation du plan est à l'origine d'inégalités territoriales importantes, la bonne mise en œuvre du plan dépendant de la bonne volonté à la fois des citoyens et des acteurs publics : « *ça dépend du volontarisme et de la détermination des propriétaires : il y a des* municipi *où les habitants sont plus actifs, plus participatifs, plus à l'écoute, d'autres où on n'arrive à rien faire car il y a une méfiance atavique. Et cela des deux côtés, ça vaut pour les attitudes des techniciens et des élus aussi* ».

L'incertitude autour des règles du plan est enfin extrêmement liée au processus d'instruction du permis au cours duquel elles peuvent être en partie rediscutées et renégociées. Il est toujours possible de trouver dans un permis de construire des éléments qui ne respectent pas les règles des documents d'urbanisme et qui permettront de contester sa validité. Comme nous l'explique un technicien d'un service instructeur francilien, « *quand on attaque un permis, on n'attaque pas sur quelque chose : on attaque. Après l'avocat essaye de fouiller le dossier pour voir s'il n'y a pas une virgule qui manque quelque part, qui pourrait faire tomber le permis. Mais il n'attaque pas sur quelque chose, il attaque en disant je ne veux pas de ce permis et à l'avocat de trouver des éléments qui ne soient pas réglementaires. Nous on rejette tous les recours en disant que si on a accordé le permis, c'est qu'on estime qu'il est réglementaire. Sauf que c'est complexe le règlement, il y a toujours parfois des trucs qui se discutent, est ce que c'est vraiment cela ou pas, est ce qu'on ne peut pas estimer que tel bout de gouttière n'était pas à la bonne distance ? Et des fois il y a des petites choses qui nous ont fait tomber des permis. On a eu une annulation partielle d'un permis parce qu'il manquait un caniveau au droit d'une fondation. Le juge a vu après qu'il avait un peu déconné* ». Autrement dit, la phase d'instruction et les potentiels recours sont autant de moments où la règle du plan peut être discutée et réinterprétée.

Les marges de manœuvre des acteurs publics

Le cas francilien illustre bien la manière dont les acteurs se construisent des marges de manœuvre en jouant avec les règles du document de planification. Parmi toutes les règles des plans locaux d'urbanisme (PLU) français, plusieurs reviennent régulièrement comme étant particulièrement favorables aux acteurs publics. Ils s'appuient sur ces règles et sur la lecture qu'ils en font pour être en position de force dans les négociations.

L'insertion urbaine et paysagère

La première renvoie à l'impératif d'« insertion dans le contexte urbain existant ». Il existe notamment un article des PLU, facultatif mais qui fait pratiquement tout le temps l'objet de préconisations, portant sur l'aspect extérieur des constructions, leur qualité architecturale et leur insertion dans leur milieu environnant (article 11). Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent l'importance des marges d'interprétation liées à cet article et à son contenu : l'appréciation de la qualité de l'insertion dans le site est largement laissée à la discrétion des services instructeurs et des élus. Un élu explique à quel point cet article ouvre aux acteurs publics des marges de négociation ou des marges de dissuasion pour des opérations qui ne leur conviennent pas : « *dans l'instruction d'un permis, il y a certes le droit des sols : on peut, on ne peut pas. Et il y a aussi l'article 11, on peut se réfugier derrière, sous réserve d'intégration urbaine et paysagère. Donc c'est là dessus qu'on négocie avec l'opérateur en faisant valoir l'intégration urbaine et paysagère. C'est comme ça que les permis peuvent être mis en stand by un certain temps. Ça a été le seul levier pour faire renoncer un certain nombre d'opération qui partait de manière un peu trop démesurée* ». L'article 11 ouvre ainsi des possibilités d'action aux communes pour contrôler les opérations de densification.

Outre l'article 11, d'autres règles reposent sur la préservation de la qualité urbaine ou paysagère du site. Une autre collectivité a par exemple instauré une protection paysagère des cœurs d'ilots, comme l'explique l'un de ses représentants, pour des raisons écologiques : « *on ne peut pas imposer un logement par parcelle, c'est formellement interdit par la loi. Le COS a disparu depuis la loi Alur. Mais l'idée c'est quand même de garder l'aspect pavillonnaire, en termes de volumétries, et d'insertion urbaine. Par exemple les hachures vertes, c'est les cœurs d'ilots, pour protéger les fonds de parcelle qui sont majoritairement des espaces verts de pleine terre. Ça a un intérêt écologique, ça protège la faune et la flore, et c'est des espaces de respiration. Ça a un intérêt lors des gros orages pour éviter les inondations. Et ça réduit la constructibilité. L'intérêt des cœurs d'îlot, c'est que même si demain il y a des divisions de parcelles en drapeau, les propriétaires vont se retrouver avec des fonds de parcelles verts, et ils ne pourront pas faire leur second pavillon* ».

L'argument de la qualité paysagère, architecturale ou urbaine est un argument fort : bien justifié, il peut même être utilisé pour instaurer au PLU des zones avec un minimum parcellaire, alors que dans le cas général cette possibilité a été abrogée par la loi SRU. Un élu explique : « *c'est devenu illégal de demander une taille minimale des parcelles. Mais il y a encore possibilité, et on l'a fait, si on rentre dans ce fameux cadre un peu arbitraire des raisons paysagères. On peut identifier, mais il faut argumenter, des secteurs dont la qualité paysagère est remarquable et où il serait dommage de faire évoluer les choses par une densification ou des constructions sur des parcelles plus petites. Donc on a réintroduit cette notion de parcelle minimale, en lisière de forêt, sur un secteur un peu particulier. Il faut surtout l'argumenter, parce que l'Etat peut l'invalider sauf si on arrive à vraiment démontrer qu'il y a une qualité paysagère remarquable qu'il faut préserver* ». Les arguments vont des questions paysagères aux bâtiments classés, en passant par le patrimoine végétal. Notre interlocuteur poursuit : « *ici on est encerclé de foret et la mise en avant de la qualité paysagère est assez facile à établir. Et il y a un autre secteur avec un lotissement qui s'est fait avec un rythme très particulier, il y a une ambiance très particulière, petite meulière végétale, du jardin, re-petite meulière, re-végétal, il y a vraiment un rythme qui imprime un paysage chic. Avec un inventaire qui a été fait par un*

architecte, un inventaire du patrimoine remarquable, du patrimoine bâti des maisons classées remarquables, il y en a un très grand nombre ici ».

On voit dans ces extraits à quel point l'environnement et la présence de la nature peuvent être utilisés aussi bien dans l'élaboration des règlements d'urbanisme que dans les arguments de négociation au cas par cas des droits de construire. Un élu explique comment la présence d'un espace naturel remarquable sur sa commune compte dans la définition des droits de construire à proximité, et permet d'empêcher de construire aux abords. Cette forêt constitue un élément stable qui ne risque pas d'évoluer, comme l'explique notre interlocuteur : « *c'est une foret ancestrale qui est classée en foret protégée. Pour casser la protection de la forêt il faut passer en conseil d'état. Autant dire que c'est immuable et personne ne s'aventurerait à faire de l'anticipation ou à faire des réserves foncières, en se disant un jour cela va évoluer. Non, les choses sont claires, nettes, personne n'ose imaginer une seconde que la forêt pourrait être modifiée* ».

Les gabarits et prospects

D'autres règles du PLU centrales dans les négociations sont celles qui définissent les gabarits et qui limitent la constructibilité des parcelles. Il n'est plus possible aujourd'hui de spécifier un coefficient d'occupation des sols (COS) maximal à la parcelle. Mais, nous disent nos interlocuteurs, il existe de nombreuses règles, liées aux prospects et aux conditions d'occupation de la parcelle, qui permettent d'obtenir à peu près les mêmes résultats. Elles portent notamment sur la constructibilité des fonds de parcelles, comme dans l'exemple de la commune de ce technicien où les possibilités en la matière ont été drastiquement limitées : « *il n'y a plus aujourd'hui de minimum de surface constructible. Mais on a essayé de maintenir le tissu urbain de la commune, et le but pour nous c'est de lutter contre les constructions en fond de parcelles. Avec un bureau d'études, on a trouvé une sorte de rédaction au niveau de l'article 6 du PLU, comme quoi on autorise seulement les constructions nouvelles ou projetées dans la bande de 20 m, pas au delà. Donc tout ce qui est dans le fond c'est interdit* ».

Un élu d'une autre collectivité explique que le PLU de sa commune limite la constructibilité devant, derrière, et sur les cotés des maisons, ce qui permet de garder un tissus pavillonnaire discontinu : « *on a une bande d'implantation de 4 à 12 mètres dans la parcelle, on ne peut pas aller construire au fond de la parcelle. Et on ne peut pas se mettre en alignement de la rue, pour conserver cette zone qui est généralement plantée. Ça fait un écran végétal et pour l'ambiance générale de la rue, c'est plus agréable que d'être dans le minéral tout de suite. Donc il y a des raisons esthétiques et puis aussi des raisons fonctionnelles, on a quatre bacs poubelle avec le tri sélectif, donc on a quatre conteneurs entreposés. Donc il faut un petit peu de place devant la maison pour les mettre, sinon ça resterait tout le temps sur l'espace public. Et sur les bandes latérales, on peut être mitoyen sur un coté, ça dépend de la taille de la façade de la parcelle. Si on a une parcelle étroite on est autorisé à se mettre en mitoyen, si on a une façade un peu plus large, on demande un retrait au moins d'un coté, qui respecte les règles de prospect* ». Les règles de gabarit sont moins souples et moins sujettes à interprétation que celles relatives à l'insertion urbaine dans le site. Néanmoins, il existe parfois du jeu entre ces règles. Par ailleurs, elles incitent les acteurs privés à engager les discussions avec la collectivité qui délivre les permis pour comprendre ce qui est autorisé. La collectivité peut par ce biais aborder d'autres questions sur lesquelles le PLU ne précise rien.

Le stationnement

Une autre règle est particulièrement utilisée par les acteurs publics pour limiter la constructibilité des parcelles et contraindre les propriétaires à négocier : les obligations en matière de stationnement lors des créations de logements. La règle est particulièrement efficace pour éviter les constructions de logements collectifs en zone pavillonnaire, comme l'explique ce technicien d'un service instructeur : « *on a de plus en plus de permis pour construire un pavillon avec trois, quatre ou cinq logements. A priori on ne peut pas refuser. Mais un artifice qu'on a mis dans le règlement pour donner une contrainte, pour nous permettre de maitriser ce qu'ils font, c'est les places de stationnement. On exige deux places de stationnement par logement* ». En raison des contraintes constructives fortes qu'elle impose aux opérateurs, cette règle s'avère particulièrement efficace pour limiter la densité et l'occupation des parcelles en l'absence de coefficient d'occupation des sols. Un élu explique : « *on impose des places de parking par pavillon ou par appartement, c'est assez contraignant parce que les gens, ça vient leur manger du jardin, de l'espace libre ou de l'espace habitable. Et en particulier quand tu as des entreprises, parce qu'on peut imposer des places de stationnement en fonction du nombre de salariés. Souvent c'est là que cela coince, et en plus ils ne veulent pas faire d'infrastructure* ».

La règle de stationnement est d'autant plus facilement acceptée localement qu'elle correspond, dans les quartiers périurbains, à des attentes fortes des habitants motorisés. Une remarque d'un élu rappelle combien le sujet est sensible : « *la population devient tout de suite très virulente sur le stationnement. On n'a pas de solution technique à proposer, et quand on est dans des secteurs où la voiture reste indispensable, on ne peut guère dire oubliez la voiture, changez de modes de déplacement. On n'est pas très crédible parce que cela ne correspond pas aux modes de vie. Donc on a augmenté le nombre de places de stationnement exigibles sur la parcelle, parce que c'est une façon de contrer des projets un peu trop importants de 20 à 40 logements en tissu pavillonnaire que d'exiger, non plus une place, mais deux à trois places par logement créé. C'est une façon de limiter cette densification à des opérations beaucoup plus raisonnables en nombre de logements* ».

Cette règle peut freiner des constructions d'immeubles collectifs importants qui nécessiteraient de réaliser des places de stationnement en sous-sol, ce qui s'avère extrêmement coûteux. Mais elle limite aussi parfois de petites transformations, extensions ou surélévations de l'existant, comme l'explique l'un de nos interlocuteurs au sein d'une collectivité qui applique la règle de manière très stricte : « *exiger davantage de places de stationnement, c'est valable aussi pour une opération de surélévation, et même quand on ne créé pas de nouveaux logements. Pour qu'un permis de construire soit autorisé, il faut que les deux places de stationnement soient prévues sur la parcelle et ce n'est pas toujours possible* ». Des marges d'adaptation existent néanmoins parfois par rapport à ces règles de stationnement, lorsqu'il est impossible de réaliser ces places sur la parcelle, et que le pétitionnaire peut trouver des places dans des parkings collectifs publics ou privés situés à proximité. La collectivité tient là un levier de négociation important, en particulier lorsqu'elle possède, elle ou l'un de ses bailleurs sociaux, des parkings collectifs dans lesquels elle peut octroyer des baux de longue durée.

Les marges de manœuvre des opérateurs privés

Ces exemples montrent à quel point les représentants des collectivités peuvent utiliser et jouer avec les règles des documents de planifications, qu'ils savent à l'occasion réinterpréter ou transformer en leur faveur, pour justifier leurs décisions d'octroyer ou non les permis de construire. Il en va de même pour les propriétaires privés, qui trouvent eux aussi des marges d'action en jouant avec ces mêmes règles. L'analyse du cas francilien nous en donne ici encore une bonne illustration.

Une première manière de maximiser les possibilités de construire consiste pour l'opérateur privé à modifier la taille et la forme de ses parcelles, à les diviser ou à effectuer des remembrements qui peuvent en faire évoluer la constructibilité. En Ile de France, le responsable d'un service d'urbanisme d'une collectivité raconte un cas de réunion de deux parcelles qui a permis à l'opérateur d'implanter quatre maisons là où il n'y avait qu'un seul pavillon : « *sur cette parcelle où il y a un pavillon, ils vont essayer de faire quatre maisons. C'est des gens qui ont acheté deux parcelles, le promoteur rachète tout et fait un lot là, un lot là, un lot là et un là. C'est vraiment de la densification au maximum* ». Dans un autre exemple déjà présenté, un élu raconte même le cas d'un promoteur ayant accepté de réaliser une nouvelle voie publique sur sa parcelle, ce qui lui a donné de nouvelles bornes de constructibilité principales et lui a permis de maximiser la constructibilité de sa parcelle.

Les jeux avec les règles renvoient également au travail de conception architecturale, qui permet aux propriétaires d'optimiser leur opération. Un particulier raconte comment il a pu gagner de la surface construite en rehaussant sa maison et en l'élargissant jusqu'au gabarit maximum autorisé par le PLU. L'utilisation du volume maximum implique de revoir entièrement l'intérieur du bâtiment existant. Notre interlocuteur raconte : « *j'ai déposé un permis de construire qui prend le volume maximum, qui prend un volume très important. La maison n'allait pas tout à fait jusqu'à la limite de derrière et de devant, et elle était plus basse. J'ai surtout relevé et je suis allé jusqu'aux limites de part et d'autre. Et j'ai relevé le garage. Ici les contraintes c'était 10 mètres maximum, et puis ici à partir d'un mètre, tu traces 45 degrés, tu dois rester dessous. C'est des questions d'ensoleillement* ». Notre interlocuteur explique qu'il a également joué avec la disposition des pièces, car les contraintes qui s'imposent sur les ouvertures ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse ou non d'une pièce principale : « *entre les pièces secondaires, salle de bain, cuisine, etc., et pièces principales, salon et chambres, j'avais fait une disposition des pièces qui me permettaient d'ouvrir les fenêtres comme je voulais de chaque coté. C'est pour ça d'ailleurs que j'ai fait l'intérieur dans ma demande de permis* ».

Les règles instaurées dans les PLU peuvent avoir des effets pervers : la manière dont les porteurs de projet les interprètent fait qu'elles ne produisent pas du tout les effets que les acteurs publics en attendaient, voire qu'elles produisent des effets inverses ou contreproductifs. Un élu raconte ainsi un cas où un promoteur a monté un projet d'immeuble collectif de logements sur une parcelle très étroite, et ce malgré des règles de prospect très contraignantes du PLU qui avaient été conçues pour dissuader ce type de projet. Le résultat est finalement pire avec ces contraintes du PLU, qui ont conduit l'opérateur à réduire au maximum la taille des logements : « *il a fait ça sur une lanière, et le gars il t'applique le PLU, il achète la lanière et voilà ce qu'il fait : deux plots et du stationnement à l'air libre. Typiquement c'est ce qu'on ne veut pas, c'est difficile de faire plus laid que cela. Le PLU cherche justement à pousser au regroupement des lanières, les règles font qu'entre les prospects, les machins, les bidules, dès que ta parcelle fait moins de*

trois mètres de large, elle devient difficilement constructible. Mais lui il construit ». Notre interlocuteur ajoute néanmoins qu'il a trouvé un autre moyen de bloquer le permis : l'insertion urbaine…

D/ La multiplicité des institutions publiques impliquées dans le processus de densification, et la fragmentation de leurs compétences

L'analyse pointe une autre source d'incertitudes qui peut être exploitée par les acteurs publics et privés pour construire leur action. Elle découle de la multiplicité des institutions publiques impliquées dans le processus de densification spontanée, institutions dont les compétences sont à la fois fragmentées et fortement imbriquées. A Rome notamment, les acteurs interviewés ont à plusieurs reprises insisté sur la difficulté des interactions entre les différents échelons de pouvoir autour de la gestion des processus de densification spontanée, que la question de la répartition des compétences institutionnelles touche donc de près.

La fragmentation institutionnelle entre échelles spatiales : les jeux entre la mairie centrale et les *municipi*

A Rome, les compétences relatives à la construction et à l'urbanisme sont particulièrement fragmentées entre des institutions d'échelles territoriales différentes et dont les périmètres sont fortement imbriqués : la ville, les *municipi*, ou encore la région. La question ressort moins nettement de notre enquête en Ile-de-France, probablement du fait du quasi-monopole des communes et du faible poids des intercommunalités, du moins jusqu'à présent, sur les questions d'urbanisme et de construction. Dans le cas romain, la fragmentation institutionnelle génère des zones d'incertitude fortes, exploitées autant par les acteurs publics que privés, aux interfaces entre les compétences des uns et des autres.

Les ambiguïtés de la répartition des compétences en matière d'urbanisme et planification entre la mairie centrale et les *municipi* sont particulièrement fortes. A l'origine de beaucoup de conflits et de dysfonctionnements, la question est régulièrement à l'ordre du jour des débats politiques locaux, sans pour autant qu'émergent des solutions. La mairie centrale s'occupe, à travers ses différents départements et services, de l'instruction des permis de construire et des macrodécisions en matière de planification urbaine, notamment de l'élaboration du *piano regolatore*. Les *municipi* suivent toutes les démarches de modifications « mineures » des constructions, et ont la délégation pour la gestion de différents services publics comme les écoles et les équipements de proximité. Les *municipi* n'ont pas d'autonomie financière et doivent faire des demandes d'autorisation à la mairie centrale, comme l'explique un de nos interlocuteurs : *« c'est le* municipio *qui suit toutes les interventions de modification et d'entretien du bâti, mais il n'a pas d'autonomie financière et doit toujours se référer à l'administration centrale ».*

La complexité de la répartition entre la mairie centrale et les *municipi* est renforcée par la présence des niveaux régionaux et nationaux. Notre interlocuteur donne l'exemple des démolitions de constructions illégales, pour lesquelles les *municipi* sont compétents

mais dépendent de subventions régionales pour agir : *« ici, nous avons identifié des constructions illégales non conformes. Elles doivent être démolies. Mais pour cela, nous avons dû faire une demande de financement à la Région car nous ne pouvons pas le faire directement* ». La superposition des échelons institutionnels, du local au national, constitue un contexte particulièrement complexe pour toute opération de densification. Un de nos interlocuteurs résume la situation : « *dans le cadre d'un permis de construire, il y a la question des droits de vue. Là, c'est le* Piano territoriale paesistico*. Donc la tutelle du territoire n'est pas faite par la commune, mais par la Région. Mais ce plan à son tour doit se référer aux plans nationaux pour les risques d'inondations etc. Le paysage et la culture, ce sont des compétences nationales. Pour les* vincoli *architecturaux, c'est la* Sovrintendenza *nationale à travers ses organes régionaux ou communaux. Mais l'environnement, c'est à la fois l'Etat, la région ou la province. Et en plus, maintenant, aussi* Città metropolitana*, un nouvel échelon* ». Certains militent pour simplifier la répartition des compétences, mais comme l'explique un technicien, la réforme n'est pas à l'ordre du jour : *« le* municipio *est de plus en plus reconnu comme un échelon important. A termes, il faudrait que tout l'urbanisme soit transféré aux* municipi*. Le nouveau* piano regolatore *qui est en discussion prévoit ça, mais il n'est pas encore en vigueur, et on ne sait pas quand il le sera. Là, nous ne sommes pas encore prêts, il n'y a pas encore de structures bien organisées au sein des* municipi *pour transférer toutes les compétences ».*

Une telle fragmentation génère des tensions. Elus et techniciens des *municipi* se plaignent d'être peu impliqués dans les décisions prises par la ville concernant les permis de construire, alors que les effets concrets de ces décisions retombent directement sur leur territoire. Le *municipio*, nous disent-ils, est le niveau le plus proche du citoyen, il va recueillir les doléances de la population, sans pour autant avoir pu participer aux processus décisionnels à l'origine des projets. De nombreux exemples ont été évoqués par nos interlocuteurs, mais c'est sans doute le mécanisme des compensations établi par la ville dans le cadre du nouveau *piano regolatore* de 2008 qui inquiète le plus les acteurs des *municipi*. L'un d'eux explique : « *les droits de construction retirés du Parc de l'Appia Antica ont été reportés à 80% dans le* municipio *IX. Il s'agit de millions de m3 inattendus qui arrivent sur notre territoire. Le* muncipio *se retrouve dans une position très très délicate* ». La situation est similaire dans un autre *municipio*, où un de ses représentants raconte : « *nous nous organisons, au* municipio *XII, afin de mettre en place des rotations de personnel pour essayer de suivre ce qui se passe sur notre territoire par rapport aux opérations planifiées par l'échelon central. La ville impose par le haut des projets qui « tombent » sur notre territoire. Comme par exemple dans le cas des* compensazioni *: notre* municipio *hérite d'une des plus fortes concentrations de m3 transférés avec cette démarche. Nous estimons qu'elle induit une augmentation de population sur notre territoire d'environ 30 000 habitants. Et les services, c'est nous qui devons les garantir* ».

Les compensations ne sont pas le seul type d'opérations que les *municipi* ont du mal à suivre. Ils sont parfois informés très en retard des projets importants dont le permis de construire est déposé en mairie centrale. Nos interlocuteurs estiment que les *municipi* sont souvent complètement ou partiellement exclus de la phase de négociation qui accompagne l'instruction de ces permis. Et même quand ils sont impliqués, leur avis n'est que consultatif et n'a aucun pouvoir coercitif. Un technicien donne l'exemple du dispositif des « conférences de services » organisées par la mairie centrale, visant à anticiper les besoins en matière d'équipements collectifs induits par les projets : « *le département de la mairie centrale organise une conférence de services avec les acteurs*

privés, les muncipi *et d'autres acteurs. On analyse les projets, et le* municipio *est quand même l'acteur qui connaît le mieux le territoire, donc il peut dire : attention, là il y a une nappe, là ce n'est pas vide mais il y a des constructions illégales qui ne sont pas indiquées sur les cartes, ici nous avons eu des inondations donc il faudrait faire une étude des sols, etc. Mais il ne s'agit que d'avis et d'indications, après c'est au promoteur et au département de les prendre ou non en considération* ». La conférence de services, rapporte un autre de nos interlocuteurs, est un bon exemple des rapports de force qui peuvent se nouer entre la mairie centrale et les *municipi*. Il précise que l'avis des *municipi* ne peut pas être complètement négligé par l'échelon central : « *quand on doit approuver un projet avec un certain impact, il faut écouter l'avis du* municipio. *Car il peut se faire porteur des intérêts d'une large portion des habitants de son territoire, donc il fait valoir sa force politique* ». La remarque de notre interlocuteur laisse percevoir les marges d'action que les tensions entre la mairie centrale et les *municipi* ouvrent aux tiers, pétitionnaires et opposants aux constructions, dans les décisions concernant les permis de construire.

Les relations entre les deux échelons diffèrent selon les *municipi*. Elles dépendent fortement des configurations d'acteurs. Un de nos interlocuteurs évoque le cas d'un *municipi* où le président, en raison de sa proximité politique avec le pouvoir central, a les coudées franches. Les services centraux ne peuvent agir sans son aval pour les décisions qui touchent son territoire : « *la gestion des projets passe par la commune, les* municipi *n'ont généralement pas de pouvoir. Mais, dans le cas du* municipio *XII, il y a cette synergie, cette connexion heureuse entre les deux niveaux, grâce à une proximité toute politique. Donc il y a une sorte de délégation de pouvoir informelle au président du* municipio, *qui a facilité la mise en place de projets et la gestion d'un certain nombre de dossiers avec les acteurs privés* ». La remarque de notre interlocuteur montre que les acteurs privés savent jouer des différentes configurations pour faire avancer leurs projets, ici en s'appuyant sur le municipio.

Dans certains cas, des formes de coopération interinstitutionnelle entre les services administratifs et techniques se mettent en place, pour rendre l'action possible malgré la fragmentation des compétences et les difficultés qu'elle engendre. C'est le cas d'un certain nombre de démarches mises en place au sein du bureau central des *condoni*. D'un coté, la mairie centrale est responsable de l'instruction des *condoni*, de l'autre le *municipi* est responsable des démolitions de constructions illégales. Un technicien raconte en quoi cette situation pose problème lorsqu'une demande de *condono* est rejetée, confirmant ainsi l'illégalité de la construction : « *il y a des demandes de* condono *que nous avons rejetées. Initialement, nous communiquions le rejet au* municipio *qui aurait dû procéder à la démolition. Nous lui disions simplement : il y a tel abus. Nous ne lui fournissions ni de dessin ni d'indications précises, car le* municipio *était supposé vérifier sur place à travers une visite de terrain. Mais nous nous sommes rendu compte que les* municipi *souvent n'avaient pas les moyens humains et financiers pour s'en occuper. Et sans se déplacer, et sans dessin, il est difficile de comprendre ce qu'il faut faire car souvent les illégalités ne concernent que des portions d'immeubles. Alors nous avons introduit une modification dans la procédure : dans la certification, il devenait obligatoire de la part du propriétaire privé de joindre les dessins et d'expliquer en détail ce qu'il avait fait, pour que cela soit plus clair* pour le municipio ».

La fragmentation institutionnelle intersectorielle : de l'urbanisme au patrimoine

La fragmentation des institutions publiques impliquées dans les processus de densification spontanée renvoie également au caractère intersectoriel du phénomène. La densification du bâti ne concerne pas uniquement le secteur de l'urbanisme, mais touche beaucoup d'autres secteurs d'action publique, de l'agriculture au commerce, dont les acteurs peuvent même dans certains cas être impliqués dans l'instruction des demandes d'autorisation de bâtir. Des représentants d'autres institutions publiques que l'autorité délivrant le permis sont ainsi sollicités au cours de la procédure d'instruction, le permis leur étant soumis pour avis. Comme pour la fragmentation institutionnelle entre échelles spatiales, la fragmentation institutionnelle intersectorielle ouvre alors des zones d'incertitude que les acteurs publics et privés exploitent pour agir. Le cas du secteur de la préservation du patrimoine architectural et historique, qui ressort de notre enquête aussi bien à Rome qu'en Ile-de-France, en est une bonne illustration.

En Ile de France

En France, l'instruction des permis de construire est généralement portée par les communes, ou parfois par les EPCI lorsque la commune leur a délégué cette compétence (comme à Savigny-le-Temple, où c'est la communauté d'agglomération de Sénart qui instruisait les permis de construire jusqu'à la création en 2016 de la Métropole du Grand Paris). Mais la demande de permis est également systématiquement transmise pour avis aux services préfectoraux. Dans certains cas particuliers, elle est par ailleurs transmise à d'autres personnes publiques, comme pour les projets soumis à la commission départementale de consommation des espaces agricoles, ou pour certains permis en zone agricole, qui sont transmis au ministère de l'agriculture. Un cas très fréquent est l'obligation de transmettre la demande à l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), dès lors que la construction est située à moins de 500 mètres d'un bâtiment classé à l'inventaire des monuments historiques, ou encore lorsque la construction est située dans une Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP).

L'obligation de soumettre le permis à l'Architecte des Bâtiments de France a été souvent rencontrée dans nos enquêtes : les monuments classés sont suffisamment nombreux pour que les demandes se situent très souvent dans son périmètre de compétence. Du point de vue des négociations entre l'opérateur et les collectivités, la présence d'un tiers introduit des marges de manœuvre supplémentaires, souvent plus en faveur des communes que des opérateurs. Un technicien d'un service instructeur explique qu'un avis réservé de l'ABF lui ouvre la possibilité de convoquer les pétitionnaires pour discuter des évolutions à apporter au projet : « *la prise en compte d'un avis de l'architecte des bâtiments de France dans le périmètre qui est classé monument historique, ça donne une maitrise, un regard sur les opérations y compris dans le diffus même si elles sont petites. C'est quand même une certaine dose de contrôle* ».

L'ABF est présenté même comme un « allié » dans les négociations, par un élu cherchant à renforcer la qualité des projets de construction sur sa commune : l'avis de l'ABF lui est souvent utile pour imposer ses propres contraintes sur les prospects ou sur les façades. Notre interlocuteur s'explique : « *le promoteur pourrait prendre le règlement d'urbanisme et l'appliquer, oui, mais on a un ami c'est l'architecte des bâtiments de France, puisque tout est sous contrôle de l'ABF. Chez nous on a deux monuments historiques qui*

imposent un périmètre de 500 mètres, sur lequel l'ABF regarde. Et le promoteur ne peut pas simplement faire ce qu'on appelle une architecture de prospect, j'applique les règles d'urbanisme bêtement. Il faut que les projets viennent s'insérer. Moi c'est ce que je dis au promoteur, si c'est pour nous rajouter un bâtiment en plus qui ne vient pas embellir la ville, ça ne nous intéresse pas ». Mais cette situation n'est pas systématique, et l'allier peut parfois se retourner contre la commune, lorsque celle-ci soutient un projet que l'ABF choisit de bloquer sur d'autres critères.

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, nous avons vu que la *Sovrintendenza* jouait un rôle similaire à celui de l'ABF en France. Notre enquête montre que son action est loin d'être toujours appréciée par les acteurs privés comme par les autres acteurs publics. Au delà de son rôle de protection des immeubles et des sites historiques remarquables, elle développe une panoplie très compliquée de normes encadrant la construction dans des périmètres de protection. , Les normes sont produite à plusieurs échelons de pouvoir, la *Sovrintendenza* nationale, régionale et communale, et se superposent. La limite entre ce qui est conseillé et ce qui est obligatoire est souvent floue. Un architecte explique qu'« *il faut très souvent à Rome demander un avis à la* Sovrintendenza. *Il y a une tutelle pour le paysage, mais également pour les aspects culturels. Ces derniers peuvent être très objectifs, c'est-à-dire je creuse, je trouve une tombe étrusque. Ou bien plus indéterminés. Par exemple, à tel endroit il y a eu une bataille historique, donc il y a le respect de la mémoire du passé. Presque 70% de Roma est sous* vincolo*. Pour s'y repérer, le* piano regolatore *a fait avec la* Sovrintendenza *une carte supplémentaire, appelée Charte pour la qualité, où sont identifiés tous les immeubles, les sites, les droits de vue, les perspectives, tout ce qui est classé. Et il peut y avoir plein de type de* vincolo *différents* ».

Dans cette situation, les acteurs privés rencontrent généralement de grandes difficultés pour établir les documents qui accompagnent les permis de construire ou les demandes de modifications mineures. Il est même parfois extrêmement difficile de comprendre ce qui est faisable et réalisable selon ces normes. Mais la situation des services techniques instructeurs n'est pas plus enviable, car la complexité de certaines situations leur demande un travail important pour évaluer correctement les permis. Les services techniques sont même parfois pris en défaut par certains professionnels chargés par les maitres d'ouvrage privés de monter les dossiers de demande de permis. Ces architectes ou géomètres se sont spécialisés dans les demandes d'autorisation de construire en site classé, et ils en sont devenus de véritables experts. Ils arrivent souvent à trouver des biais entre les différentes normes pour parvenir à valider les permis, et savent répondre aux remarques des services techniques de façon pertinente.

E/ La place des voisins dans les processus d'instruction des permis de construire

Le pétitionnaire et les services instructeurs de l'autorité compétente ne sont pas les seuls protagonistes des processus d'instruction des autorisations de construire. Nous avons vu que d'autres acteurs publics peuvent intervenir au nom de leurs propres compétences, ce qui modifie sensiblement la structure des jeux d'acteurs. Du coté des acteurs privés, d'autres protagonistes peuvent également jouer un rôle de tiers. Il s'agit des propriétaires voisins, y compris relativement lointains, lorsqu'ils se mobilisent en

amont, pendant ou après la délivrance du permis. Ils pèsent alors dans l'évolution du projet de construction, et constituent en cela des acteurs importants du processus.

Le contrôle social du voisinage

A Rome comme en Ile-de-France, les voisins cherchent à maitriser l'évolution de l'environnement dans lequel se situent leurs propriétés foncières, celui-ci étant constitutif de la valeur des biens. Un élu francilien rappelle combien ces rationalités patrimoniales sont centrales pour comprendre l'action des voisins. Il donne l'exemple d'une contestation de type NIMBY (not in my back yard) à l'encontre d'un projet d'immeuble collectif dans un quartier pavillonnaire : « *c'est un petit collectif de 40 logements dans un quartier qui n'en connaît pas, en bordure de foret. Les gens sont venus sacrifier pas mal de choses, une bonne qualité de desserte, ils n'ont pas de commerces, ils n'ont pas d'équipements, ils n'ont rien ici, ils se sont saignés aux quatre veines pour acheter leur petite maison au bord de la forêt et ils ont tout d'un coup un petit collectif qui pousse à coté de chez eux. Au prix où on a acheté sa maison ce n'est pas pour voir un petit collectif au fond de son jardin. Là c'est des résistances. C'est le voisin qui vend, il part, c'est dans son intérêt à lui. C'est le voisinage qui n'admet pas le changement de donne* ». Un technicien résume : « *quand on touche à la propriété c'est toujours problématique* ».

Les voisins suivent de près les transformations des bâtiments à proximité de chez eux. Une forme de contrôle social se met en place à l'échelle de petits secteurs ou quartiers, où toute évolution est regardée attentivement. Un particulier ayant densifié sa maison raconte ainsi que ses voisins avaient étudié en détail son permis de construire et venaient le rencontrer sur le chantier pour en discuter : « *pendant le chantier, des gens sont passés et connaissaient mes plans mieux que moi, ils les avaient consulté en mairie. Des voisins, de la rue plus haute, un gars qui s'appelle Michel, un ancien élu, juste en face. Je passais un certain nombre d'heures sur les échafaudages et sur la toiture, donc on voit les gens. Ils m'ont dit, ah mais c'est là que vous allez mettre la cuisine !* ». Un élu explique que dans certains quartiers, le contrôle social est tel que les voisins sont même parfois au courant des projets de transformation avant le maire et avant qu'un permis n'ait été déposé : « *tout se sait assez vite, le voisin a appris que machin est en train de vendre son terrain et tout de suite il en parle aux autres voisins. Et les autres voisins commencent à s'alarmer et ils viennent vite voir le maire : 'au secours, vous ne savez pas ce qui est en train de se tramer, on ne veut pas cela'. Ça arrive en amont. C'est plutôt la population qui réagit avant l'élu. La population a très vite vent de ce qui se trame et alerte le maire avant que le permis ne soit déposé* ». Nous verrons plus loin que le contrôle social joue également un rôle extrêmement fort dans le contrôle de l'urbanisation illégale à travers les dénonciations.

Les recours

Notre cas d'étude francilien montre à quel point des conflits entre voisins peuvent se cristalliser autour des projets de densification. On peut faire le même constat dans le cas romain, même si notre analyse n'a pas permis d'approfondir particulièrement ce point. Tous les conflits ne débouchent pas sur un recours contre le permis de construire. Un recours n'est pas toujours possible, les démarches sont longues et difficiles. Un particulier évoque le cas de sa voisine qui l'a plusieurs fois menacé d'un recours mais

n'est jamais passée à l'acte : « *la voisine d'en face, on ne se parle plus depuis la construction, elle reproche le caractère esthétique de la construction, en bardage métallique très présent. Elle n'aime pas le bardage métallique. Elle a dit qu'on n'est pas dans une zone industrielle. Elle a appelé la mairie pour faire arrêter le chantier, mais sur mon permis il y a marqué bardage, il n'y a pas la matière mais il y a écrit bardage. Elle n'a pas fait de recours. Elle a envoyé la police parce que je faisais du bruit un jour, ils sont arrivés sur le chantier mais il n'y avait pas de problème. Tout le monde est en conflit avec elle* ». Avant d'arriver aux recours, des discussions peuvent par ailleurs s'engager entre le porteur du projet et ses voisins mécontents, dissipant ou mettant en sourdine les réclamations : le recours ne se fait pas. Notre interlocuteur évoque le cas d'un autre voisin : « *je suis allé expliquer le projet pendant le chantier, quand on a commencé à casser et pouvoir parler avec les gens. C'était une vielle dame qui est décédée depuis. Elle a dit faite, mais les héritiers n'étaient pas contents. Ils sont venus me voir pendant la construction, et j'ai eu de la chance parce que le plus en colère, sa femme est originaire des mêmes endroits que moi, même lieu en formation. Cela a adoucit le truc* ». A l'inverse, certains opérateurs abandonnent leur projet de construction de peur des recours ou des réclamations, comme le note un technicien d'un service instructeur : « *on a souvent le cas du gars qui veut faire une véranda, c'est conforme au PLU mais du fait de la pression des voisins il ne le fait pas. Ils disent 'comment ça se fait, la lumière, ils surélèvent ils vont me voir dans mon jardin'. Et nous on dit c'est conforme au PLU. Il y en a qui n'ont pas peur et qui le font et il y en a d'autres qui retirent le projet* ».

Les cas de recours sont néanmoins très fréquents. Dans certains quartiers, les permis de construire liés à une densification sont systématiquement attaqués pendant la période légale de deux mois après l'affichage du permis de construire. Un technicien d'un service instructeur raconte le cas d'un quartier de sa commune où les riverains, regroupés en associations, sont très virulents : « *pour ce projet là il y a eu des recours, pour celui là aussi, de toute façon il y a toujours des recours. Quasiment tous les projets d'immeubles collectifs ont des recours, que ce soit les riverains aussi qui se mobilisent ou leur association* ». Certains voisins mécontents sont particulièrement efficaces. Ils se regroupement en association et s'entourent des expertises juridiques et techniques nécessaires pour agir, lorsqu'ils ne les maitrisent pas eux-mêmes. Tous les moyens sont bons pour contester un permis, raconte un cadre municipal, il suffit de trouver la faille : « *des associations de défense de certaines rues pavillonnaires se sont organisées et se sont plus ou moins spécialisées. Ils s'entourent d'experts, d'avocats, ils regardent les permis et ils essayent de trouver la faille en termes d'instruction. Il y a telle règle que nous n'avons pas vue lors de l'instruction, et cela ne respecte pas le PLU. Par exemple, ils vont peut-être découvrir que nous n'avons pas vu qu'il y a un balcon qui ne respecte pas les marges de retrait, qu'il y a une place de stationnement qui manque, ils vont faire tous les calculs et montrer qu'il n'y a pas le quota d'espaces verts requis* ».

Petits (et gros) arrangements entre voisins

Les recours peuvent être déboutés, ou au contraire complètement bloquer un projet. Ils peuvent aussi conduire à enclencher des négociations qui vont faire évoluer la conception du nouveau bâtiment dans un sens qui satisfasse les plaignants. Un technicien raconte un cas de ce type dans une commune francilienne : « *ce promoteur a deux projets dans notre ville et ça ne s'est pas très passé. Il y a eu des recours, il y a eu une levée de bouclier de la part des habitants et il y a eu un retrait de permis. On a demandé à*

ce qu'ils changent leur projet. Et ils ont redéposé un projet classique mais qui convient aux gens aux alentours ». Un élu évoque aussi un cas où les négociations sont d'un autre ordre, le plaignant acceptant de retirer son recours en échange de compensations financières parfois conséquentes : « *pour le permis de construire, cette personne a déposé un recours. Je ne sais pas comment le promoteur s'en est tiré, souvent c'est des recours un peu crapuleux* ».

Il n'est pas rare non plus que des travaux supplémentaires plus ou moins importants soient réalisés par l'opérateur pour ses voisins, en échange de leur bienveillance sur son projet. Un agent immobilier raconte le cas d'un particulier ayant négocié avec ses voisins du rez-de-chaussée la possibilité de rehausser d'un étage leur petite copropriété, en échange de la réalisation d'une douche. L'agent, dans cette situation, a joué les intermédiaires : « *il est allé voir les gens en leur expliquant. Lui il augmente la surface, et les voisins du bas qui vont aux douches publiques parce qu'ils n'ont pas d'argent, il leur paye une douche. Il refait tout l'immeuble à neuf, il rehausse. C'est des gens âgés qui n'ont pas beaucoup de moyens, et il refait l'immeuble, eux ça ne change rien dans leur vie de tous les jours. En discutant ça règle beaucoup de problèmes* ».

Le seul fait que les possibilités de recours existent pousse souvent les opérateurs à négocier en amont avec leurs voisins. Un particulier nous raconte ainsi un exemple particulièrement étonnant de négociations. Notre interlocuteur a élaboré son projet de construction au moment où le propriétaire d'à coté déposait son permis. Il en a profité pour négocier, pendant le délai de recours du permis de son voisin, des conditions particulièrement favorables pour la réalisation de son propre projet. Il raconte : « *j'ai négocié au moment où ils ont déposé leur permis de construire. C'était le moment où tous les recours étaient possibles, j'avais déjà mon permis et donc tous les recours étaient possible sur le leur. Et du coup ils avaient intérêt à mettre les voisins dans la poche. Ça a été fait sans menace* ».

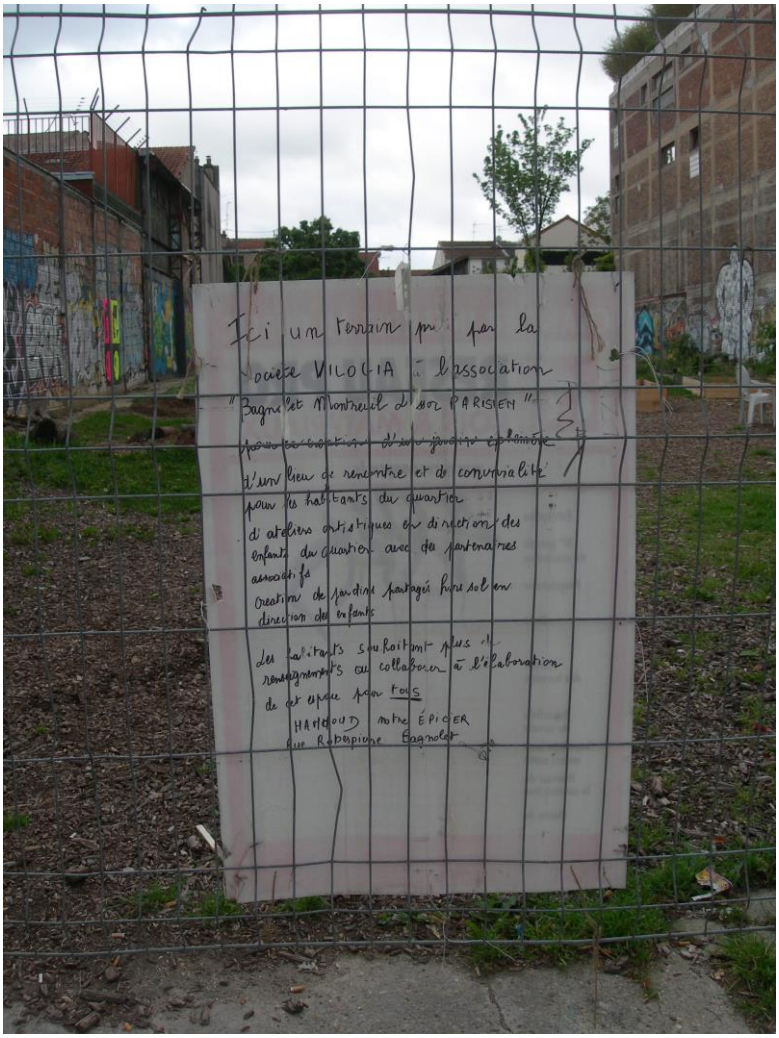
Notre interlocuteur explique qu'il a notamment négocié avec ce promoteur la possibilité d'acheter un lot de parking dans le futur immeuble, d'en devenir ainsi copropriétaire, et surtout de se créer depuis cet immeuble un accès particulier vers sa propre maison, située en fond de parcelle de sa copropriété principale. Il explique : « *avec le promoteur, j'ai négocié pour avoir un lot dans la nouvelle copropriété voisine. Et j'ai exigé une servitude de passage à titre gracieux pour pouvoir rentrer dans ma maison. Son immeuble s'est construit en mitoyenneté autour de ma maison. J'ai refait le mur de séparation et j'ai mis une porte qui donne sur leur cour. Quand je vais chez moi je rentre par chez eux, il y a une servitude de passage piétonne, et pour le parking je vais me garer chez eux. Il y a donc une espèce de flou dans les copropriétés. Je suis copropriétaire des deux parce que j'ai un lot de parking. C'est un peu le bordel, mais ça fonctionne. Eux ont une vue plus agréable, c'est quelque chose d'assez propre* ». Les négociations ont porté ici sur les interfaces entre les deux copropriétés. Elles ont abouti à faire évoluer les projets tout en structurant des interdépendances spatiales nouvelles et des imbrications entre les constructions.

Dans certains cas, la faisabilité même du projet de densification dépend des négociations avec les voisins. Si les négociations échouent, le projet ne se fait pas. Un particulier raconte par exemple que pour réaliser ses travaux de construction, il a dû négocier avec son voisin pour que celui-ci accepte de le laisser traverser sa propriété : « *le problème du chantier, c'est qu'il fallait passer par une petite porte de l'immeuble principal. Ça faisait monter le prix à 360 000 euros de travaux. On était bloqué, et on apprend que l'immeuble voisin allait être démoli pour une opération immobilière. Et j'ai demandé est ce qu'on ne peut pas utiliser votre terrain avant que votre chantier ne démarre pour s'en servir comme*

accès pour notre chantier. Il a d'abord refusé en disant je ne veux pas avoir des gens chez moi pendant un an. Et j'ai dit un mois ça suffira si on fait un truc en bois. Et c'est ça qui a déterminé la construction bois. Pour aller plus vite. On a fait un projet en préfabriqué, ils sont arrivés avec une grue, on a fait venir neuf semi-remorques et toute la maison a été assemblée en une journée. Et on a un projet de bien meilleure qualité, alors qu'une maison béton aurait couté plus cher ». On voit encore une fois que les imbrications avec les propriétés voisines pèsent sur la conception architecturale et technique des projets, ici en déterminant le mode constructif. Notre interlocuteur insiste sur la forte implication personnelle du porteur de projet que requièrent ces négociations : « *le voisin n'était pas facile à convaincre, il a fallu passer pas mal de temps avec lui. Ça s'est terminé au café à minuit avec quelques bières, il a signé mon papier. Il faut être moteur pour faire ça. Il a fini par accepter, et on a construit la maison* ».

Un autre porteur de projet raconte quant à lui comment il a pu profiter du chantier voisin pour réaliser à moindre frais le comblement de ses carrières : « *on a mutualisé les comblements de carrière avec le chantier voisin. Quand j'ai voulu combler mes carrières, compte tenu de la difficulté du chantier, cela me coutait 50 000 euros. J'ai attendu que celui qui comblait les carrières à coté démarre et je me suis mis d'accord avec lui, je lui ai demandé s'il ne pouvait pas faire les deux en même temps. Ça l'arrangeait, parce qu'il y avait une veine qui passait chez moi. Du coup il a dit j'ai juste à couler du béton partout, et à ce moment je ne vous fais payer que le béton et je vous fais cadeau de l'installation de chantier, elle était payée par l'autre projet. J'ai demandé son accord au promoteur d'à côté, et tant que cela ne lui coutait rien, il m'a dit faites ce que vous voulez. Le coulis je l'ai payé 9 000 euros au lieu de 50 000* ».

Le recul historique dans le cas de Rome nous montre comment les arrangements entre voisins peuvent parfois peser de manière non négligeable sur les processus d'urbanisation. A Rome, ils ont compté dans les cas de densifications illégales massives qui ont caractérisé l'urbanisation de la ville dans les années de l'après-guerre. Des quartiers entiers ont été construits sans permis et chaque lot bénéficiait de la part des voisins de la même indulgence et de la même connivence dont tous les autres avaient pu bénéficier auparavant. Aujourd'hui, bien qu'avec une portée réduite, des situations de complicité entre voisins face aux obligations règlementaires sont toujours présentes, souvent alimentées pas des mécanismes d'imitation. Un de nos interlocuteurs explique ainsi que parfois, lorsqu'un particulier agrandit son pavillon ou ferme sa véranda sans permis, ses voisins préfèrent ne rien dire et procèdent eux-mêmes à une modification de leur bien.



Bagnolet 2015 – prêt temporaire d'un terrain par un opérateur à une association de quartier

Le rôle des copropriétés

Les négociations entre voisins se déroulent parfois au sein d'une même copropriété. En France, lorsque l'un des copropriétaires souhaite densifier son lot, il doit obtenir l'accord des autres copropriétaires sur son projet, puisque celui-ci vient grever la constructibilité globale de la propriété commune. Les négociations tiennent alors compte des règles de décision définies par la structure de copropriété et par son règlement. Certains acteurs peuvent ici jouer un rôle particulier, comme les représentants du syndicat des copropriétaires, ou encore le syndic gérant la copropriété. En rajoutant l'obligation de valider les projets en assemblée générale, les structures de copropriété rajoutent une difficulté supplémentaire aux projets de densification. Il en va de même pour les lotissements pour lesquels un règlement de lotissement est encore en cours.

Certains copropriétaires relèvent cependant l'obstacle. Un particulier raconte ainsi son acquisition d'un terrain situé en fond de parcelle d'un immeuble en copropriété. La constructibilité effective du terrain dépendait de l'accord des copropriétaires, qu'il ne pouvait officiellement pas obtenir avant d'avoir réellement acheté et convoqué une assemblée générale des copropriétaires. Notre interlocuteur a donc acheté en pariant qu'il parviendrait à obtenir un accord unanime sur son projet, mais il a néanmoins

discuté au préalable avec tous les copropriétaires : « *il fallait avoir l'unanimité des copropriétaires pour avoir le droit de construire, il fallait que le terrain soit complètement privatisé. Le précédent avait eu l'idée de faire ça, mais il n'avait pas eu l'accord de tous les copropriétaires et il avait fini par vendre. On a écrit un courrier en disant on veut acheter le terrain, avec le projet joint dans le courrier. Si vous ne le voulez pas, dites le nous tout de suite comme cela on n'achète pas. Et si vous dites oui, ne revenez plus sur votre décision. Et on a reçu un courrier de tous qui s'engageait à dire oui, donc on a acheté. Avec un engagement qui ne valait rien juridiquement, mais qui était au moins moral. On était un peu inconscient et on y est allé comme cela, mais on s'était renseigné avant. On a été voir un par un, chez eux, les douze autres copropriétaires* ».

A travers les négociations, notre interlocuteur a également obtenu gratuitement les droits à construire, que ses copropriétaires auraient pu lui faire payer. Il a insisté sur les avantages financiers et paysagers qu'allait apporter aux autres son projet : « *on n'a pas eu à acheter des droits à construire, ils ne nous ont pas fait payer, parce qu'on leur rendait service. (…) Le jardin était entretenu par un des copropriétaires qui était décédé, et le jardin était en friche depuis quelques années. C'était devenu une sorte de dépotoir et personne ne voulait s'en occuper. Et l'idée avait muri dans la tête des autres copropriétaires que c'était une charge plus qu'autre chose, ils ne voulaient pas payer un jardinier pour l'entretenir. (…) Par ailleurs, le deal c'était que comme je créé de la surface, mon lot est devenu le plus gros de la copropriété et a allégé les charges des autres. Quand ils ont vu à quel point les charges étaient diminuées, ils ont dit ok, pour eux c'était assez intéressant. Tout ce qui est frais de nettoyage des communs, eau, poubelle, on partage* ».

A Rome, les *condomini*, qui rassemblent les propriétaires et locataires des immeubles collectifs, constituent l'équivalent des copropriétés françaises. Leur rôle est similaire : les réunions de *condominio* s'expriment sur les projets de chaque propriétaire, avec une possibilité de véto, à la majorité des votes exprimés, sur les opérations qui concernent la globalité de l'immeuble. Par ailleurs, à une échelle plus large d'un îlot ou d'un quartier, il existe à Rome la possibilité de créer des *consorzi* d'habitants qui peuvent rassembler plusieurs centaines voire quelques milliers de personnes. Ces *consorzi* ont une place très importante dans les processus de densification, et dans les négociations aussi bien avec les pouvoirs publics qu'avec les promoteurs et les professionnels. Les *consorzi* sont souvent également le lieu où se jouent et se résolvent les conflits de voisinage. Nous en reparlerons plus loin.

Des élus et des techniciens médiateurs des conflits

Dans les discussions entre voisins, les acteurs publics jouent parfois un rôle de tiers qui peut s'avérer central. Sur ce point encore, le constat semble similaire pour nos deux terrains, même si l'analyse du cas romain n'a pas particulièrement permis d'approfondir la question et que nos exemples sont surtout franciliens. Comme évoqué plus haut, les élus sont les premiers sollicités. Les techniciens des services instructeurs recueillent également les doléances. D'autres techniciens plus inattendus interfèrent enfin dans le processus. Il s'agit en Ile-de-France, selon les sujets, des services de l'hygiène, des maisons des droits, ou encore des services de médiation qui existent dans certaines collectivités. Le technicien d'un service instructeur raconte qu'il lui arrive fréquemment de se retourner vers ses collègues en mairie ou dans d'autres institutions, selon les problèmes soulevés dans les conflits : « *nous on ne reste que sur l'urbanisme et on leur dit qu'il peut y avoir un médiateur. On a une maison du droit, il y a des conciliateurs. Nous on*

ne se focalise que sur le plan de l'urbanisme. Est ce que les travaux sont régulièrement effectués ou pas, est ce que cela respecte le PLU, est ce qu'il y a une autorisation en bonne et due forme ? Mais les questions de bruit, d'odeur, d'ensoleillement, c'est des problèmes de droit civil et cela ne nous concerne pas. On oriente les gens vers les bonnes personnes, vers les bons interlocuteurs. C'est le conciliateur de justice à la maison du droit. S'il y a un problème d'insalubrité on les oriente plutôt vers les inspecteurs de salubrité. Si c'est un problème de voirie ou d'assainissement on oriente vers les techniciens de l'assainissement en mairie. Mais nous c'est purement urbanisme, sinon on ne s'en sortirait pas ». Parfois la police peut même intervenir, raconte un particulier ayant été confronté à cette situation sur son propre chantier : « *les voisins c'est plus simple de discuter avec eux. Je peux en discuter avec eux, je vais sonner à leur porte, je leur ai dit ce que je fais. Mais ma voisine, elle a 94 ans. Quand j'ai construit, le premier truc qu'elle a fait c'est de m'envoyer les flics. Ils sont venus, j'ai fait visiter aux flics le chantier, et puis voilà les flics lui ont expliqué. J'étais allé la voir mais elle a 94 ans, du jour au lendemain elle ne se rappelle pas forcément, elle est sourde, et elle comprend tout de travers* ».

Le rôle des acteurs publics dans les différents entre voisins est variable, selon les situations, les collectivités, ou même les individus. Il va de la prévention des conflits à leur arbitrage. Les élus ont ainsi tendance à anticiper les conflits et à freiner toute transformation qui pourrait en occasionner, comme l'explique l'un d'eux : « *l'élu finit par être dans l'autocensure, à se dire là je sens que cela ne passe pas, ce n'est pas passé ici, ce n'est pas passé là, cela ne passera pas ailleurs. Donc même avant que la population ne se manifeste on calme le jeu tout de suite* ». Les collectivités incitent également les porteurs de projets à discuter avec leurs voisins pour limiter les conflits. Un technicien francilien explique : « *ce qu'on dit aux gens, c'est que quand vous mettez le panneau d'affichage, c'est une obligation. Mais surtout allez voir vos voisins pour les avertir* ». Les acteurs publics sont également un filtre pour les recours qui ne respectent pas les formes, comme l'explique un technicien : « *souvent des gens nous écrivent, on leur répond, mais ce ne sont pas des recours. Et souvent le problème c'est qu'ils viennent peut-être un peu tard par rapport à un délai de recours. Un permis de construire on a deux mois pour l'attaquer à partir du moment où il est affiché sur le terrain* ». Ils peuvent enfin être sollicités comme arbitres, comme l'explique un cadre d'un service urbanisme : « *les voisins prennent un peu la ville à partie pour essayer de casser le permis* ».

Dans plusieurs collectivités franciliennes, nous avons constaté que les acteurs publics institutionnalisent leur rôle de tiers dans les négociations entre voisins. Ils encouragent fortement les opérateurs, voire dans certains cas les obligent, à présenter leur projet dans des réunions publiques à destination des habitants du quartier. La réunion peut être spécifique à un projet, ou elle peut se faire lors des conseils de quartiers. Elle se déroule avant le dépôt du permis et vise précisément à anticiper les recours et les conflits. On retrouve la même tendance à Rome, par exemple avec l'intermédiation des *consorzi* dans le cadre des *progetti di recupero.* En Ile-de-France, un architecte ayant plusieurs fois participé à ce type de réunions publiques pour le compte d'un promoteur raconte que ce mode de fonctionnement s'est généralisé ces dernières années dans de nombreuses communes. Les présentations aux riverains font aujourd'hui partie intégrante de son travail de concepteur pour des maîtres d'ouvrages privés, et elles peuvent conduire à modifier sensiblement un projet : « *la mairie demande de présenter, même si c'est un projet privé, en comité de quartier, aux habitants. Dans cette ville, c'est quasi systématique, dès qu'il y a un projet, on a une réunion publique avant de déposer le permis de construire. Et c'est un peu embêtant parce qu'il faut deux mois pour la préparer.*

Donc le dossier est fini, et s'il y a des gens qui s'y opposent il faut changer. Et il faut longtemps pour préparer cette réunion publique parce que ça passe dans le magazine local un mois voire deux mois à l'avance. Mais c'est une volonté de la ville de passer par cette étape un peu participative. La ville l'impose. C'est elle qui convie les gens, c'est dans les locaux de la ville. C'est l'architecte généralement qui prépare la présentation, le promoteur fait son petit blabla et il y a pas mal de monde. Il y a les voisins concernés qui viennent voir ce qui va se passer à coté de chez eux et il y a ceux qui veulent acheter. Donc en général à chaque fois il y a une centaine de personnes ».

Cette démarche pèse fortement sur le processus de projet, et conduit en général à revoir la taille des projets à la baisse pour satisfaire aux attentes des riverains. Un consultant travaillant à l'élaboration de PLU pour le compte de collectivités raconte que certaines communes « *ont des problèmes à faire sortir des opérations, parce que c'est dans leur philosophie, dans leur éthique que de concerter énormément la population. Ils vont présenter chaque projet aux riverains, aux quartiers, et systématiquement le projet tel qu'il est présenté se fait retoquer par la population. C'est trop, trop de logements, trop haut, alors qu'on est déjà dans des secteurs denses. Et ils sont obligés systématiquement de revoir les opérations à la baisse. C'est leur façon de fonctionner. Jusqu'à ce que parfois les opérations ne soient même plus viables économiquement parlant* ».

F/ Les acteurs publics face aux densifications illégales

Une autre manière pour les propriétaires privés de jouer avec les règles du plan consiste à ne pas les respecter. On rentre ici dans le champ de l'urbanisation illégale, la limite entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas étant parfois ténue. On l'a vu, Rome constitue un cas d'école en la matière, mais le phénomène n'est pas absent du cas francilien. Nous allons voir ici qu'il existe deux formes d'illégalité qui correspondent à des manières différentes pour les propriétaires de transgresser les règles du plan, consistant soit à ne pas demander du tout d'autorisation de bâtir (extrêmement massif à Rome), soit à ne pas construire conformément à l'autorisation délivrée (plus fréquent en Ile-de-France).

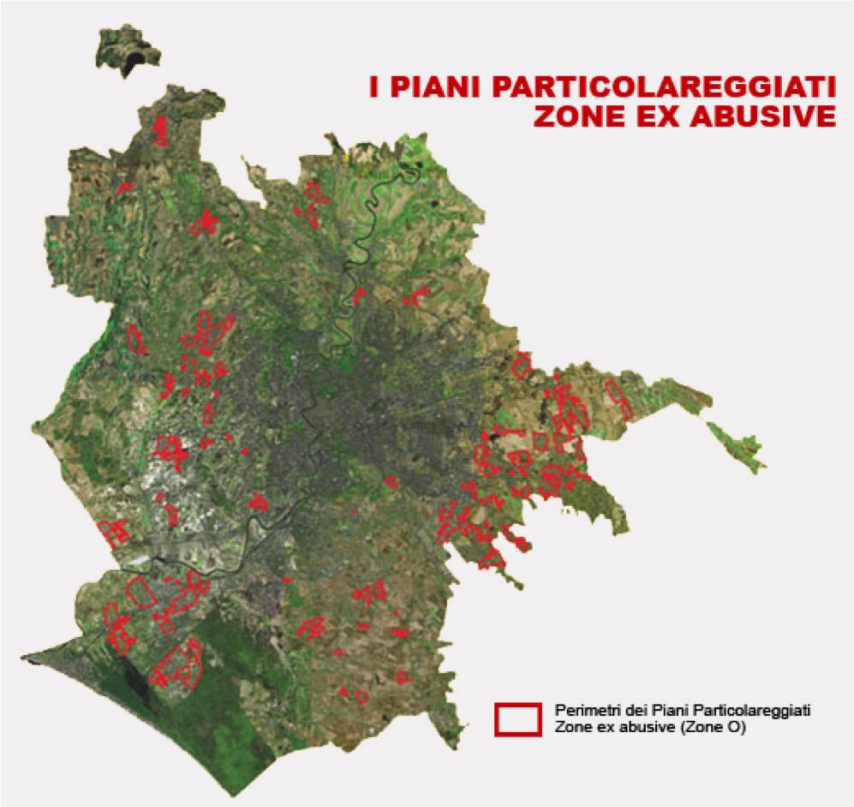
Lorsqu'ils sont confrontés à la densification illégale, les acteurs publics semblent souvent impuissants à la contrôler. Les moyens de repérer les constructions illégales d'une part, et d'agir une fois qu'elles sont avérées d'autre part, sont relativement restreints. Il est possible pour les collectivités de recourir à la justice si les constructions ne respectent pas les règles des plans, mais on va voir que ce mode d'action montre vite ses limites. D'autres formes de régulation s'avèrent en revanche beaucoup plus efficaces, notamment le contrôle social instauré par les voisins, et la régulation opérée lors des transferts de propriété.

A Rome, l'illégalité comme problème public

Rappelons en préambule de cette partie l'intérêt de la mise en regard du cas de l'Ile-de-France avec celui de Rome, où la gestion des constructions illégales est depuis longtemps un problème public, alors qu'elle est comparativement plutôt absente des débats publics dans le cas français. La régularisation des constructions illégales doit donc être regardée à Rome dans une perspective historique. Les acteurs publics romains ont dû faire face dans le passé, nous l'avons vu, à des phénomènes d'*abusivismo* massifs qui ont investi des parties très importantes du territoire. L'existence des zones illégales

a posé de nombreux problèmes, tout en représentant une des seules réponses à la crise du logement pour les classes sociales les plus défavorisée. L'illégalité est encore aujourd'hui source de difficultés et en même temps moteur de transformation pour la ville.

Dans ce contexte, l'intervention des acteurs publics est ancienne. La régularisation des constructions illégales repose sur deux piliers que nous avons déjà évoqués mais qu'il est utile de synthétiser ici. Le premier a consisté à intégrer l'urbanisation illégale dans les outils de planification de la ville, avec une intervention massive des acteurs publics pour réaliser les services publics. Une chercheuse de l'Université de Roma Tor Vergata synthétise le processus historique qui a permis l'intégration règlementaire, administrative et en quelque sorte sociale, des zones illégales au tissu central de la ville : « *à Rome on a eu deux processus différents de régularisation. Un lié au* condono*, pour chaque unité immobilière, porté par les propriétaires privés. Et l'autre massif porté par la ville. Ce deuxième processus a pris de l'ampleur à la suite de la prise de pouvoir de la gauche à Rome, pour la première fois, vers la fin des années 70 jusqu'à la fin des années 80. Il y a eu un processus d'inclusion des zones illégales dans le* Piano Regolatore*, avec des recensements et la création des* Toponimi *et Zones O. Avant ces zones ne faisaient pas partie des outils de planification, elles ont donc été introduites comme Zones O à travers des* varianti du Piano *datant 1962. Ces zones sont devenues régulières. Donc on a pu, et même on a dû les doter en services, égouts, eau. Un processus très long, loin d'être terminé encore aujourd'hui. Les immeubles, eux, ont été enregistrés au Cadastre, cela a pris également pas mal de temps* ».



Rome - PRG 2008 – plan des zones O ex abusive

Le deuxième pilier repose sur la mise en place de mécanismes d'intéressements des propriétaires à la régularisation, et notamment avec les différentes lois de *condono* déjà évoquées, qui permettent aux propriétaires de rendre légales leurs constructions contre

le paiement d'une faible amende. La régularisation permet aux propriétaires de revendiquer le droit aux équipements et aux services urbains, ainsi que de vendre ou louer légalement leur bien. Au delà des *condono*, d'autres dispositifs incitatifs ont également été mis en place au niveau national afin d'encourager la mise en conformité des constructions illégales. Il s'agit principalement de réductions d'impôts dans le cas d'interventions sur l'existant, à travers les SCIA par exemple. Ces réductions d'impôts peuvent être importantes, jusqu'à 50% sur un montant maximum de 100 000 euros de travaux réalisés, en crédit d'impôt à étaler sur dix ans. Mais pour que le propriétaire puisse en bénéficier, sa demande d'autorisation doit être complète, et son bien conforme au plan et totalement légal. Les *municipi*, à travers leurs guichets d'accueil du public et de nombreuses campagnes d'information en partenariat avec les professionnels de la construction, se charge de promouvoir ces dispositifs en expliquant leurs avantages financiers.

Aujourd'hui, la régularisation et la gestion des constructions illégales restent deux des enjeux urbains les plus importants à Rome, notamment parce que les grands quartiers anciennement illégaux constituent aujourd'hui les derniers territoires mutables de la ville, tout en étant en même temps des territoires fragiles et caractérisés par de forts manques en services et en logements. L'intervention au sein de ces territoires est encadrée, nous le verrons, par des dispositifs spécifiques qui s'avèrent particulièrement intéressant dans le cadre de nos réflexions.

Contourner les règles du plan : les constructions ou les transformations sans autorisation d'urbanisme

En Ile de France

Un cas très fréquent d'illégalité consiste à densifier sans demander d'autorisation d'urbanisme alors que la situation l'aurait exigé. Il s'agit essentiellement de particuliers, les surfaces concernées sont petites, et la proportion par rapport à la surface de départ est faible : les transformations sont généralement peu importantes et peu visibles. Un agent immobilier constate : « *il y a beaucoup de gens qui augmentent les surfaces sans le dire, ou qui annexent des surfaces sans le dire. Cela arrive tout le temps* ». L'irrégularité se remarque au moment de la vente, lorsque la transaction est bloquée par le notaire et que le vendeur cherche à régulariser la construction. Un cadre des services instructeurs d'une commune raconte : « *le cas qu'on a beaucoup c'est les gens qui ont fait sans permis et qui revendent, mais le notaire se rend compte que le client a fait une chambre en plus sans le dire* ». Mais parfois, comme l'explique l'agent immobilier, certaines illégalités ne se remarquent pas tout de suite et la transaction s'opère malgré tout : « *si les vendeurs ont grugé de manière cool, genre des gens qui récupèrent des combles et qui en font une pièce, ou qui agrandissent une partie, cela a du mal à être grillé. C'est des combles ou des combles aménagés, même le notaire il ne voit pas trop la différence, ça passe* ».

Des extensions illégales sont parfois ajoutées aux bâtiments existants, comme dans ce cas d'illégalité signalé par la mairie de Bagnolet : « *on avait été alerté par des gens nous disant qu'il semblait y avoir des logements alors que ça devait être des entrepôts. La personne avait fait une extension donc ça a été facile pour voir l'infraction : on est allé sur place* ». D'autres densifications illégales s'opèrent en revanche sans construction de nouvelles surfaces, uniquement à travers des modifications intérieures des bâtiments existants. Un particulier, racontant son expérience de densification, explique qu'il lui a

été possible de créer de la surface de plancher supplémentaire sans modifier l'aspect extérieur du bâtiment, et en s'affranchissant sans problème de demander une autorisation d'urbanisme : « *je n'ai pas fait de permis. Si tu parles de la surface officielle, officiellement je n'ai rien rajouté, officieusement pas mal à l'intérieur. Ça n'est que des travaux intérieurs* ».

Les transformations peuvent renvoyer à des changements d'affectation sans autorisation de surfaces existantes qui deviennent du logement. Nos interlocuteurs présentent ainsi des exemples de transformations de garages comme à Aubervilliers (« *là c'est des box, mais on ne sait pas si ce n'est pas du logement derrière* ») ; de cabanes de jardins comme à Sucy-en-Brie (« *en fond de parcelle il y a la cabane de jardin un peu grande, qui peut éventuellement servir de chambre d'amis* ») ; de surfaces de stockage comme à Bagnolet (« *en creusant un peu, on se rend compte que la chambre qui est derrière c'était un ancien hangar, qu'une surface qui n'était pas en habitation passe en habitation, que le garage, cela se voit de l'extérieur que c'était un garage. Des cas d'augmentations illégaux comme ça il y en a tout le temps* »). Les divisions pavillonnaires rentrent aussi dans cette catégorie. Elles s'opèrent sans création de surface supplémentaire, et la plupart du temps sans déclaration. Mais elles dérogent généralement aux règles du PLU en matière de nombre minimal de places de stationnement par logement, puisqu'il y a augmentation du nombre de logements. Un élu explique : « *en principe quand on ne change pas les éléments extérieurs d'une habitation on n'a pas de déclaration à faire. Le seul point sur lequel on peut faire un reproche, c'est sur la règle de stationnement : oui vous n'avez pas modifié l'aspect extérieur, mais n'empêche que vous avez créé des logements et vous n'avez pas créé des places de stationnement qui vont avec* ».

Montreuil 2016 – travaux de transformation sans autorisation d'un garage en logement

Dans la région urbaine de Rome

Nous avons retrouvé à Rome tous les cas de figure listés pour l'Ile-de-France de transformations réalisées sans aucune demande d'autorisation de bâtir. Mais il n'a pas été simple de faire ressortir, dans les entretiens, les densifications illégales « mineures », car les illégalités de grande ampleur sont si importantes qu'elles polarisent l'attention et les préoccupations des professionnels et des acteurs publics. Les petites extensions et modifications réalisées sans autorisation semblent par ailleurs tellement rependues qu'il est difficile de les localiser précisément.

La mairie de Rome et son *ufficio condoni* (bureau des *condoni*), chargés de traiter les demandes de régularisation des constructions illégales suite aux trois lois sur le *condono* (1985, 1994 et 2003), ont construit une échelle pour évaluer la gravité et l'ampleur des interventions illégales, qui renvoie aux différentes périodes d'illégalité et aux différentes lois. Un technicien raconte : « *le premier* condono, *c'est très souvent une construction complètement illégale, de A à Z. Dans le deuxième* condono, *on va avoir le père qui construit pour le fils une surélévation ou une extension. Avec le troisième* condono*, on ferme la véranda, on fait un patio, ou même un petit espace accessoire dans le jardin ; on modifie les espaces internes, on fractionne. Nous, sur cette base, on a créé une typologie d'illégalités : 1, 2, 3, jusqu'à 7 ; où 1, 2 c'est tout ce qui est 100% illégal, et 6, 7 pour les modifications mineures* ».

L'*ufficio condoni* utilise les données disponibles pour essayer de quantifier et de localiser les interventions illégales, tout en sachant que ces données s'arrêtent en 2003 (mais pas les interventions illégales), et que les demandes de régularisation reçues sont loin de correspondre à la totalité des illégalités commises, surtout quand ces dernières sont de petite taille ou internes aux logements. Un technicien donne un ordre de grandeur : « *à Rome ont été présentées entre 1985 et 2003 environ 600 000 demandes de* condono*. Il y a donc au moins tout ça, c'est massif* ». Il cite les quartiers les plus concernés : « *les anciens* municipi *VII et VIII* [la numérotation des municipi a récemment changé à Rome] *sont les plus concernés, mais il y a quand même aussi la zone nord de l'ancien municipi, sans oublier Ostia dans l'ancien municipi XIII au sud. Ou encore Tor Bella Monica, le secteur de Lunghezza, tout le secteur de la Cassia. C'est dans ces zones que l'on rencontre le plus grand nombre de demandes de* condono ».

Les modifications d'usage sans aucune autorisation sont également fréquentes. On trouve des garages qui deviennent des pièces à vivre, des activités industrielles qui se transforment en activités commerciales, des immeubles sur pilotis dont les rez-de-chaussée deviennent des appartements parfois très sombres et insalubres, des sous-sol transformés en micro-logements loués illégalement à des étudiants ou à des immigrés clandestins, des caves transformées en salles hobby, des combles aménagés en chambres pour les enfants, etc. Si les plus forts taux de modifications illégales se font en secteurs pavillonnaires (car il y a souvent l'espace suffisant pour les réaliser dans le jardin, et il est moins facile d'être repéré), les zones centrales et historiques ne sont pas épargnées. Un de nos interlocuteurs raconte : « *les terrasses sont fermées, ou alors les vérandas et les balcons. Cela fait une pièce en plus. Les locaux techniques sont transformés en rangements. Ou alors les lavoirs. Les immeubles anciens ont au dernier étage des lavoirs, mais ils n'ont pas une hauteur légale sous plafond qui permettrait d'en faire une pièce. Leur hauteur n'est que de 2,40 m, ils n'ont pas l'*agibilità*, mais beaucoup les ont transformés en chambres »*. Une personne de l'association des constructeurs de Rome

évoque les astuces visant à masquer ces interventions illégales, et en donne un exemple : « *dans cet immeuble en face, il y a en réalité un étage en plus. Les appartements ont un escalier interne qui monte dans un étage où ils ont fait une petite chambre très basse. Pour masquer cela, ils ont recouvert le toit de panneaux photovoltaïques. Dans l'épaisseur entre les panneaux et le sol de la terrasse ils réalisent toute sorte d'interventions* ».

Contourner les règles du plan : quand ce qui est construit ne correspond pas au permis déposé

Une autre forme d'illégalité, que nous avons surtout mise en évidence dans le cas francilien, renvoie aux opérations où une autorisation d'urbanisme est bien demandée, mais où ce qui est effectivement réalisé ne correspond pas à la demande effectuée. Des pièces supplémentaires, ou encore de la surface de plancher en plus, ont été ajoutées par rapport au dossier de permis de construire accordé. Un agent immobilier raconte ainsi un cas de vente bloquée du fait de l'illégalité de la construction : « *on a eu une dame où le mari il y a 24 ans a fait une demande de création d'un parking, et il a monté un étage sans rien dire. Aujourd'hui la mairie a refusé la vente et le certificat de fin de travaux. On ne peut pas vendre, vous avez une maison qui est désignée sur le titre de propriété avec un séjour, deux chambres, une salle de bain, et dans la maison que vous avez actuellement il y a quatre chambres, deux salles de bain, et deux WC. Le notaire ne va pas forcément voir la baraque, il ne va pas bloquer, mais les acheteurs ne sont pas débiles, ils se rendent bien compte que la surface n'est pas du tout la même* ».

Plusieurs types d'écarts existent. Le premier cas est celui où il existe une différence entre l'autorisation accordée et ce qui est réalisé. Cette différence peut se traduire ou non par un différentiel de surface. Un particulier nous raconte son expérience de densification, où la surface de plancher réellement créée ne change pas par rapport au permis déposé, mais où la surface au sol est beaucoup plus grande : « *quand j'ai acheté il y avait un permis, le promoteur avait fait faillite et tout était en vente. J'ai gardé le même permis. Et j'ai réalisé une version approchée. L'enveloppe générale du bâtiment est à peu près la même, et vu d'avion c'est à peu près le même périmètre, mais j'ai récupéré le volume jusqu'aux combles qui n'était pas prévu. Toutes les chambres ont des mezzanines. Ça fait un peu plus de surface habitable sous les pentes* ». Dans un autre cas similaire, le propriétaire a été jusqu'à rajouter un étage entier dans le volume du bâtiment par rapport au permis déposé : « *ça ne correspond pas du tout au permis que j'avais demandé. Le dernier étage n'existe pas sur le permis que j'ai demandé. Dans le volume du permis, j'ai dilaté les hauteurs de plancher, j'ai redescendu d'un mètre le vide sanitaire et après j'ai rabaissé chaque niveau en gardant la hauteur sous plafond de 2,6 mètres au lieu de 3 mètres. J'ai réduit autant que je pouvais l'épaisseur des planchers, cela me fait gagner de la hauteur sous plafond* ».

Le deuxième type d'écarts rencontré correspond à une surévaluation de la surface de départ indiquée au permis. Un propriétaire raconte : « *j'ai surévalué la surface habitable de départ, j'ai tout compté, même ce qui était en dessous de pente ou le garage. Ce qui m'a amené à une surface de départ beaucoup plus importante* ». Cette stratégie permet d'une part de payer moins de taxes d'aménagement, de minorer les augmentations de taxes foncières et d'habitation, et de changer de régime d'instruction des autorisations d'urbanisme : « *Là où j'ai pris des libertés avec la réglementation, c'est de surévaluer la surface de l'existant pour amener un permis à très faible surface ajoutée et ce pour deux*

raisons. La première c'est de ne pas avoir l'obligation de passer par un architecte. Théoriquement j'ai augmenté la surface de la maison d'une vingtaine de m2, je n'avais pas besoin de passer par un architecte, j'ai tout fait en tant que particulier. Et la deuxième chose, c'est que tu payes une taxe en fonction des m2 que tu ajoutes. Donc plus tu surévalues la surface de départ, moins tu en ajoutes ».

Un troisième type de libertés que s'accordent les pétitionnaires par rapport aux permis qu'ils déposent consiste à falsifier la nature des travaux pour lesquels ils demandent une autorisation, pour changer le régime d'instruction dans lequel va se situer leurs travaux. Le technicien d'un service instructeur explique ainsi que les propriétaires ont généralement intérêt à demander un permis pour une réhabilitation ou une extension plutôt que pour une construction neuve, car les règles qui s'appliquent sont moins contraignantes : « *le bras de fer dans lequel on est très souvent, c'est que les architectes ne nous déclarent pas qu'il s'agit une construction neuve. Ils s'accrochent à des bouts de murs existants, ils disent je ne fais qu'une surélévation, mais en réalité quand on voit les plans, on se rend compte que cela revient à tout démolir et tout refaire. On leur dit que si vous ne gardez que les quatre murs et que vous enlevez le toit, que vous refaites un plancher pour tous les étages, vous ne pouvez plus bénéficier des règles souples de l'extension d'un bâtiment existant. Vous êtes contraint de respecter les règles plus contraignantes de la construction neuve. Et ils ne sont pas contents, parce que dans le PLU et pour d'autres réglementations, comme par exemple la réglementation thermique ou la déclaration fiscale, c'est plus intéressant de dire qu'on fait l'extension d'une construction existante que de dire qu'on fait une construction neuve. Dans le PLU on déroge à beaucoup de règles quand on ne fait qu'une simple extension. Par exemple il y a une règle plus souple qui est qu'on n'impose pas d'espaces verts quand il n'y en avait pas dans le terrain pour une petite extension. Mais pour une nouvelle construction, c'est-à-dire démolir l'ancien pour construire, on va dire attention il faut respecter le pourcentage minimum de 30% d'espaces verts de l'article 13 du PLU* ».

Au-delà des avantages financiers et procéduraux qu'il peut y avoir à falsifier le permis par rapport au projet réel, les décalages proviennent également des aléas liés à la réalisation elle-même et des évolutions des projets en cours de travaux. Un particulier, auto-constructeur de plusieurs de ses maisons, explique qu'il a toujours fait évoluer ses projets par rapport au permis déposé sans jamais demander de permis modificatifs : « *quand je dépose le permis je ne sais pas ce que je vais faire. Quand je construis j'ai toujours cette logique d'optimisation pendant les travaux. Mes travaux sont vraiment des projets vivants, c'est-à-dire que d'une semaine à l'autre les choses évoluent en fonction de ce que je trouve* ». Notre interlocuteur, qui est resté propriétaire de ses maisons, n'a jamais éprouvé le besoin de régulariser ses constructions puisqu'il n'a pas cherché à les vendre et que personne ne lui a jamais rien demandé : « *je n'ai pas fait de permis modificatif. J'ai construit, et c'est resté comme cela, je n'ai jamais demandé la conformité, et voilà* ».

Par rapport à l'Ile-de-France, nous avons peu rencontré à Rome de cas de non conformité de la construction par rapport à l'autorisation demandée, même si plusieurs interlocuteurs nous indiquent que « *c'est très fréquent, c'est un peu partout* ». Cela peut s'expliquer, à nouveau, par la nature relativement moins grave de ce type d'opération par rapport aux illégalités massives rencontrées par ailleurs, et également par le fait que, jusqu'aux années 2000, beaucoup d'opérations se faisaient tout simplement sans demande d'autorisation. Nous avons tout de même identifié des cas de nouvelles constructions, notamment pour l'habitat pavillonnaire, où la manière dont les projets

sont conçus favorise l'utilisation détournée des espaces par rapport aux permis de construire obtenus. C'est souvent le cas des pièces accessoires (garages, ateliers, etc.) conçues pour être pouvoir être facilement transformées en pièces habitables, voire pour être séparées du reste des logements et louées comme logements indépendants.

Les limites du contrôle de l'illégalité par les services instructeurs

En Ile de France

Pour vérifier la légalité des constructions, les services instructeurs des communes franciliennes organisent des tournées d'inspection. Des techniciens assermentés et habilités à dresser des procès verbaux circulent dans la ville pour repérer les constructions illégales. Tous les services d'instruction que nous avons enquêtés en Ile-de-France organisent ce type de tournées. Un élu raconte : « *les illégalités, on les découvre fortuitement, parce qu'il y a des tournées, on a des agents assermentés qui font des tournées régulièrement pour voir si il y a pas eu de travaux sans permis. Au service instructeur, il y a deux agents assermentés. Qui ont le droit de faire le constat d'une illégalité* ». Cependant, tout n'est pas visible lors des tournées d'inspection. Certaines transformations, notamment celles qui touchent les cœurs d'îlots ou celles qui concernent l'intérieur du bâtiment, sont difficiles à repérer. Un autre élu raconte que les contrôleurs ne peuvent pas tout voir : « *il y a beaucoup de pavillons où tu vois cinq boites aux lettres sur les façades, des paraboles en veux tu en voilà, donc c'est assez instructif de se balader. Et quand tu commences à voir des façades comme ça, avec des bâches, des devants qui sont bâchés, on ne sait pas trop ce qui se passe. (…) Mais on a beau faire passer des contrôleurs, ils ne peuvent pas tout voir, ils ne peuvent pas aller partout* ».

Un technicien, travaillant dans un service instructeur d'une commune de 40 000 habitants, note la faiblesse des effectifs dédiés à cet effet : « *on a un service droit des sols où on est deux. On a quelqu'un qui se balade et qui regarde toutes les infractions* ». Il est donc d'autant plus difficile de repérer les irrégularités. Plusieurs de nos interlocuteurs prennent pour exemple le cas des divisions pavillonnaires, qu'aucune modification visible de l'extérieur ne permet de repérer. Un technicien raconte que beaucoup échappent aux contrôles : « *on n'arrive pas à tout repérer. Même s'il y a un agent et que c'est son boulot de se balader et de vérifier. C'est délicat parce qu'il y a des gens qui nous appellent pour dire qu'il y a eu des divisions de logements, mais pour les divisions de logements il n'y a pas à nous déposer un dossier. Ils n'ont pas à faire une déclaration préalable donc c'est là qu'on se retrouve en difficulté. Et une modification de logement s'il n'y pas eu une modification de façade on ne peut pas le savoir* ».

Lorsque les services instructeurs parviennent néanmoins à repérer une construction illégale, ils n'interviennent pas pour autant de manière systématique. Ils ont la possibilité de saisir la justice. Mais cette solution est lourde, coûteuse en temps et en argent, et à l'issue souvent très incertaine. Un technicien francilien souligne les difficultés de la procédure : « *on peut dresser des procès verbaux, ce qui est très lourd. En France, c'est une procédure qui relève du tribunal, c'est un délit de construire sans permis. Il faut écrire au procureur, attendre d'avoir une audience au tribunal correctionnel, c'est très lourd. Alors que si c'était une simple contravention comme le code de la route, on pourrait plus facilement mettre une amende et obtenir des régularisations plus rapidement. Mais là, la procédure est tellement lourde que le vrai récalcitrant qui ne veut pas régulariser, avant qu'il lui arrive quelque chose, cela peut mettre plusieurs années* ».

Les collectivités ont donc très peu recours à la justice dans les cas d'illégalité. Cette solution est utilisée uniquement pour les cas les plus problématiques. Un élu explique la logique adoptée par sa commune : seuls quelques cas emblématiques sont régulièrement portés devant la justice, pour médiatiser le fait que la commune se montre vigilante à ce sujet. Notre interlocuteur explique que ces coups d'éclat entretiennent la réputation de sévérité des services instructeurs communaux : « *on a eu une série de recours, on en a trois ou quatre en cours. Parce qu'à un moment il y a eu un point de vigilance, et on s'est dit il faut qu'on tape dur, parce qu'il faut montrer qu'on n'est pas d'accord et qu'on intervient. Si on ne fait que constater, qu'on n'intervient pas, ça se sait. C'est pour ça qu'on a quelques contentieux en cours parce qu'on a eu une volonté de mettre un frein. Mais un contentieux c'est du temps, c'est de l'argent, c'est désagréable pour tout le monde. Si ce n'est pas un truc extrêmement grave, on ferme un œil, comme pour les transformations de combles. Qu'est ce que cela change dans le fond ? Rien, c'est juste vis-à-vis des services fiscaux, la taxe d'habitation n'est pas la même si on a une augmentation de la surface habitable* ».

De nombreuses situations d'illégalité sont finalement tolérées. Il s'agit des petites extensions et des petites surélévations de faible surface et peu visibles, ainsi que des transformations non autorisées d'affectation. A défaut de pouvoir contrôler ces évolutions du bâti, les élus et les services techniques se montrent généralement très tolérants à leur égard. Un élu explique sa position : « *quand un garage devient une surface habitable il y a quelques indicateurs. Pour les combles aussi, on voit qu'il y a des velux. On n'intervient pas forcément, parce que sur les combles aménagés on s'en fiche, ce n'est pas très grave. Il y a toujours eu des extensions non déclarées. On n'a pas une volonté non plus de s'attaquer vraiment à ça* ». La position des acteurs publics consiste plutôt ici à encourager les propriétaires à régulariser leurs petites extensions illégales, dès lors qu'elles respectent les documents d'urbanisme. Un technicien explique que « *si c'est régularisable, on ne va pas faire un procès-verbal parce que ça prend trop de temps. Ça part au tribunal, il y a le commissariat qui est au courant. Si c'est régularisable et conforme au PLU, on leur demande de faire une régularisation en déposant un dossier et on délivre* ». Un autre technicien souligne la simplicité de la procédure : « *les formalisations sont assez simplifiées, il y a des formulaires types qui ne sont pas insurmontables. L'architecte n'est obligatoire qu'à partir de 170 M2, donc en dessous on peut régulariser avec une simple entreprise qui fait les travaux. Et ça n'est pas insurmontable de déposer une déclaration de travaux pour régulariser son abri de jardin. On dit aux gens de nous le dire, et on fait un courrier aux récalcitrants* ». Finalement, comme le souligne un de nos interlocuteurs, beaucoup de demandes de permis de construire sont en réalité des régularisations *a postériori*.

Dans les cas les plus complexes et les plus problématiques, des négociations plus ou moins musclées peuvent cependant s'engager entre les densificateurs illégaux et les services techniques des municipalités. On peut l'observer dans un cas d'urbanisation illégale de plusieurs ilots, rencontré dans une collectivité francilienne de première couronne, où plusieurs familles occupent depuis plusieurs décennies des terrains municipaux sur lesquels elles ont construit illégalement leurs maisons, et sur lesquels elles continuent aujourd'hui à densifier. La mairie a tenté, pour l'instant sans succès, de négocier avec les habitants leur départ. Un témoin explique : « *la mairie a fait signer à tous les habitants des papiers comme quoi ils partiraient, pour construire un projet urbain qui ne s'est jamais vraiment fait. En disant que dès qu'elle met en œuvre son projet, elle les met ailleurs. Ils ont tous signé. Les négociateurs de la mairie sont allés voir une famille que*

je connais. Il y a une personne qui est arrivée en se présentant de la mairie et qui faisait une sorte de chantage. A savoir soit vous partez, on vous construit un beau logement et vous revenez. Soit vous ne signez pas et dans ce cas là le projet commence, on vous vire, vous ne reviendrez pas, il n'y aura rien pour vous. Ceux qui acceptaient seraient revenus en tant que locataire, dans des logements sociaux aidés ». La commune agit aussi pour reprendre physiquement possession des terrains qui lui appartiennent, en démolissant les constructions illégales qu'elle parvient à récupérer et en clôturant les terrains : « *il y a eu un incendie, la mairie est venue, elle a clôt la palissade autour et s'est réappropriée le lieu. Ils ont tout enlevé et je ne sais pas ce que sont devenus les gens, il y a pas de reconstruction sur cette parcelle encore. La mairie a aussi commencé à faire un petit collectif d'habitat sur le bas, elle a réussi à grignoter 20 mètres qui sont le long de la rue. Ils ont réussi à mettre des petites choses, ils ne sont pas dans l'objectif de leur grand projet, ils vont opération par opération* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, les services techniques des *municipi* n'ont que peu de moyens pour contrôler les constructions illégales, alors qu'ils en ont théoriquement la charge. Au mieux, comme nous le verrons, ils parviennent à instaurer un contrôle sur place en cas de dénonciations des voisins, et parfois une supervision pour les démarches légales avec permis. Les acteurs publics interviewés ont souligné à plusieurs reprises l'impossibilité d'effectuer un contrôle plus actif et systématique de leur territoire pour identifier des *abusi* en train de se faire ou achevés. L'un d'eux s'explique : « *les* municipi *s'occupent du contrôle du territoire. Mais le problème est que Rome est très grande, et un* municipio*, il peut faire, comme le XIIème, 140 000 habitants, la vingt-septième ville d'Italie. Et les outils mis à disposition pour ce contrôle, cadrés par des lois régionales, ne nous donnent pas suffisamment de moyens pour être à la hauteur de la tâche* ».

Les mécanismes de contrôle sont pourtant, au dire de ces mêmes acteurs, largement plus efficaces que par le passé, ce qui va de pair avec une diminution de l'*abusivismo* et de phénomènes de corruption du secteur public très répendus jusqu'aux années 1990. Un de nos interlocuteurs rappelle l'évolution historique : « *les premiers* abusi *de nécessité ont pu avoir lieu, mais ceux qui ont suivi aussi, faits par des classes moyennes cultivées, qui ont tout de même agit comme leurs parents et construit illégalement là où ils voulaient. Et la commune leur a permis ça, le contrôle du territoire n'a pas eu lieu, un peu par myopie, un peu par corruption* ». Il souligne la différence avec la situation actuelle : « *avant on pouvait faire ces densifications illégales. Aujourd'hui les acteurs publics font plus attention, il y a un contrôle plus important. C'est une évolution culturelle aussi* ». L'un des signaux qui permet de supposer la baisse du nombre de constructions illégales est justement la diminution du nombre de procédures de démolition portées par les *municipi* : « *on en faisait beaucoup, c'était un point important dans le bilan de l'année, celui des démolitions. Mais là, depuis quatre ou cinq ans, on n'a presque plus rien fait. Et si on fait, c'est des activités commerciales*. »

Le développement de nouvelles technologies de contrôle renforce l'action des *municipi* et permet partiellement de palier le manque de personnel dédié. Un acteur du service urbanisme de la mairie de Rome explique : « *il peut y avoir encore des cas d'abusi qui nous échappent, mais depuis quelques années nous mettons en place un contrôle à travers les images satellitaires. Nous avons aussi des drones qui prennent des photos, cela nous aide à repérer les modifications non autorisées* ». Ces démarches sont portées par la

mairie centrale et sont principalement utilisées dans la zone du centre historique pour les immeubles classés. L'efficacité de ce type de contrôle est donc géographiquement limitée et, bien évidemment, « *ne permet de saisir toutes les modifications internes, les fractionnements, les fausses restaurations conservatives, ou les densifications en habitants* ». Les *municipi* ont également développé des contacts et des collaborations avec d'autres organismes, qui les accompagnent et qui contribuent aux opérations de contrôle : « *les* municipi *agissent conjointement avec la police judiciaire, vont sur place, vérifient et appliquent la norme en vigueur, la loi régionale n°15/2008. Ils agissent suite aux dénonciations, aux indications de la ville, des forces de polices, de la police judiciaire ou municipale, des vigiles urbains, du corps forestier, et en relation avec les magistrats ; le réseau est large* ».

Comme en Ile-de-France, même lorsqu'ils repèrent une illégalité, les acteurs publics n'interviennent pas nécessairement. Les illégalités mineures sont généralement tolérées, sauf dans le *municipio* I (centre historique) où la *Sovrintendenza*, au nom de la préservation du patrimoine classé, impose des contrôles plus importants et une plus grande sévérité dans le traitement des infractions. Quand l'*abuso* est plus important, le *municipio* devrait théoriquement se charger de la démolition. Mais intervenir *a posteriori* une fois les bâtiments construits s'avère extrêmement difficile.

Le blocage est d'abord d'ordre financier. La démolition a un coût, que le *municipio* n'est souvent pas en mesure d'assumer. Il peut alors demander des financements à la mairie centrale ou à la région, selon le type d'abus, à travers des procédures qui s'avèrent longues et lourdes. Des difficultés d'ordre technique peuvent par ailleurs se présenter. Si l'intégralité du bâtiment est illégale, celui-ci peut assez facilement être démoli. Le problème vient plutôt des surélévations, des extensions, ou des modifications partielles impliquant une transformation structurelle importante, où dans la plupart des cas, il est impossible de restituer au bâtiment son aspect initial. Les démolitions sont pour cette raison particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans le centre historique, où les immeubles classés devraient théoriquement être « *rispristinati allo stato originario* » suite à un *abuso*, c'est-à-dire ramenés aux conditions d'origine.

Certaines situations exceptionnelles facilitent néanmoins l'intervention des *municipi*, comme par exemple la présence d'un risque sur le territoire. Un de nos interlocuteurs raconte : « *le mois dernier nous sommes intervenus dans cette zone à risque du* municipio *XII, où il y a une fosse qui devait être libérée car elle pouvait déborder et faire des dégâts. Nous avons donc repéré toutes les habitations illégales présentes et nous les avons démolies, en partenariat avec la police provinciale* ». Les outils régionaux et nationaux de planification et de protection du territoire (par exemple les *piani paesaggitico, sismico, o idrogeologico*), jouent un rôle similaire de facilitateur. Les *municipi* peuvent s'appuyer sur les plans pour intervenir dans les zones identifiées comme non constructibles et pour démolir les bâtiments illégaux. Enfin, les grands projets de construction peuvent faciliter la démolition des bâtiments illégaux se trouvant dans leur périmètre. Dans le cadre de ces grands projets sont organisées des conférences de services, réunions avec l'échelon central et les promoteurs privés auxquelles le *municipio* participe. Un représentant d'un *municipio* explique que les problèmes de constructions illégales peuvent y être abordés : « *on signale, attention, ici ce n'est pas vide, il y a un immeuble* abusivo *qui doit être démoli. Car dans la plupart des cas les opérations illégales ne sont pas représentées sur la carte, mais nous parfois, pas toujours, nous les connaissons et pouvons les signaler* ».

L'intervention d'autres techniciens municipaux : les services de l'hygiène

La régulation de la densification illégale ne repose pas uniquement sur les services instructeurs des permis de construire. D'autres acteurs publics interviennent. Le cas de l'Ile-de-France, où les services communaux de l'hygiène et de la sécurité peuvent jouer un rôle important, nous en donne un exemple intéressant. A la différence des services techniques des permis de construire, les inspecteurs de l'hygiène ont le droit de rentrer dans les logements. Ils ont donc la possibilité d'alerter leurs collègues s'ils constatent, dans le cadre des contrôles de la salubrité des logements, des transformations intérieures qui leur semblent peu légales. Un technicien d'un service instructeur explique que beaucoup d'illégalités sont repérées par ce biais : « *on est souvent alerté par l'hygiène parce que les normes d'habitabilité ne sont pas correctes. Et là on peut mettre un PV en disant vous n'êtes pas conformes au PLU* ». Notre interlocuteur précise qu'en raison de leur complémentarité, les tournées de vérification des constructions illégales sont organisées conjointement avec les services de l'hygiène.

Les cas où les services de l'hygiène interviennent portent la question de la densification sur un autre terrain que celui de l'urbanisme. Les modes de régulations qui se construisent reposent alors sur des ressorts différents, liés à la salubrité intérieure des logements ou à la lutte contre la sur-occupation. Les cadres d'intervention sont différents, et les acteurs publics jouent sur les possibilités d'action offertes par ces situations mixtes. La coopération interservices ouvre des capacités d'intervention. Un technicien d'un service instructeur explique la position de son service face aux divisions pavillonnaires : « *on est un peu démunis. On essaye de discuter avec ce genre de marchand de sommeil et quand on arrive à dresser un PV, on le transmet au procureur de la république et il ne donne pas suite. (…) Donc on va essayer de trouver d'autres biais d'intervention, par rapport à l'insalubrité. On fait appel aux inspecteurs de l'hygiène pour voir si le logement est insalubre ou pas. Ils peuvent intervenir et faire un arrêté d'interdiction d'habiter* ». Dans une autre commune, un cadre raconte de la même manière comment un PV a pu être dressé contre une surélévation illégale, l'argument soulevé étant la non-habitabilité des logements : « *on avait été alerté par des gens disant qu'il semblait y avoir des logements alors que ça devait être des entrepôts. Et malheureusement cette personne a fait une extension donc ça a été facile de voir l'infraction. On est allé sur place et on a constaté que c'était de l'entrepôt qui avait été divisé en logements, dont certains de très mauvaise qualité. Et on a le droit de faire un procès-verbal parce que ça ne répond pas aux normes d'habitabilité. Trop petit, pas de fenêtres, ils ne répondent au code de la construction et de l'habitation* ».

Contrôle social et dénonciations des illégalités

En Ile-de-France

Nous avons déjà évoqué le poids du contrôle social du voisinage dans les processus d'instruction des permis de construire. Il s'exerce pleinement à l'égard des constructions illégales, vis-à-vis desquelles il constitue un frein puissant. S'il est parfois difficile pour les services instructeurs de repérer les transformations illégales, elles échappent beaucoup moins à la vigilance des voisins. Ils connaissent l'environnement de leurs propriétés et y sont très attentifs. Un agent immobilier raconte : « *j'ai déjà vu des gens balancer des voisins, les gens voient qu'il y a une augmentation de surface, soit le hangar de derrière, soit le box qui a été refait, et c'est la dénonciation* ». Par ailleurs, les travaux

sont parfois importants et passent difficilement inaperçus, comme le note un technicien : « *les constructions sans autorisation, ça arrive. On repère avec les plaintes, ce sont des plaintes du voisinage qui nous signalent qu'il y a des travaux* ».

Un cadre d'un service instructeur explique que les délations s'avèrent beaucoup plus efficaces que toutes les autres formes d'intervention et de contrôle. Il précise que son service va vérifier prioritairement les cas de dénonciations, qui constituent un indicateur précieux : « *on est regardant s'il y a des gens qui nous interpellent. C'est de la délation. Quand les gens nous appellent, dans ce cas-là on vérifie. Ils disent 'il y a une surélévation, rien n'est affiché, est-ce que c'est conforme ?'* ». Un autre technicien précise que l'intervention des voisins est également bien souvent préventive : « *généralement les voisins voient les constructions illégales et ils viennent nous voir. Ou alors au moment où le gars fait des travaux, sans même forcément venir nous voir nous, le voisin lui dit il faut déposer un permis. Ça n'est pas forcément de la délation, c'est plutôt le regard du collectif, au sens des riverains. Qui lui dit que 'moi j'avais fait mon permis quand j'ai fait mon abri, j'ai fait un dossier et payé la taxe, il y a pas de raison que toi tu ne le fasses pas'. Les voisins sont de bons conseils. Ou alors il y a de la délation pure et simple et on les incite à venir nous dire. Il n'y a pas de raison, la construction sans permis c'est souvent de l'évasion fiscale, c'est un moyen de ne pas payer les taxes, comme la taxe d'aménagement* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, « *les meilleurs contrôleurs sont les citoyens* », nous explique une personne du *municipio* IX. Le contrôle social joue un rôle extrêmement fort face à l'urbanisation illégale à travers les dénonciations. Dans la plupart des cas, les dénonciations partent des voisins. Elles sont adressées à la police municipale ou nationale, ou directement aux services techniques du *municipio*. Elles peuvent prendre la forme de plaintes officielles ou rester très informelles comme dans le cas des lettres anonymes. Elles peuvent émaner de démarches collectives ou individuelles. Les acteurs publics interviewés, membres des *municipi* et des services techniques, disent essayer de vérifier et de répondre à toute dénonciation reçue. La tâche est difficile, en raison du manque de moyens humains et financiers déjà évoqué. L'efficacité de la réponse des acteurs publics aux sollicitations des habitants varie fortement d'un lieu à l'autre, et également selon les périodes : les contrôles sont plus difficiles l'été, par manque de personnels alors que les travaux sur le territoire s'intensifient.

Les dénonciations portent sur tous types de transformations. Elles visent souvent des modifications qualitativement importantes du tissu urbain, comme l'explique un de nos interlocuteurs : « *ici on ne peut pas faire ça, on est dans un quartier peu dense, on ne peut pas mettre du collectif* ». Des opérations plus réduites en taille, comme l'extension ou la surélévation d'un pavillon, ou encore la fermeture d'une terrasse, peuvent également être visées par les plus proches voisins surveillant les espaces mitoyens à leur propriété. Dans certaines zones reconnues pour leur qualité architecturale ou paysagère, les citoyens sensibilisés peuvent être particulièrement informés, attentifs et virulents. Certains connaissent du bout des doigts le *piano paesaggistico* et les contraintes liées aux sites classés et, comme l'explique un de nos interlocuteurs, « *cela peut constituer un vrai risque, même pour couper un seul arbre, car les voisins te dénoncent* ».

Les mutations foncières, un moteur de régularisation des constructions illégales

Les mutations foncières constituent en Ile de France et à Rome le principal moteur de régulation des constructions illégales. C'est très souvent au moment de la vente que l'illégalité devient perceptible, et qu'il peut devenir nécessaire de régulariser la construction non autorisée, ou de la démolir si la régularisation n'est pas possible. A contrario, les recours contre une construction illégale ayant déjà fait l'objet d'une cession en l'état sont plus difficiles. Autrement dit, le moment de la vente, ses règles et ses acteurs sont centraux dans la gestion de l'illégalité.

En Ile-de-France

L'illégalité de la construction empêche théoriquement la cession d'un bien. Le notaire vérifie la concordance entre le titre de propriété détenu par le vendeur et le contrat de vente. Si des travaux nécessitant un permis de construire ont eu lieu, celui-ci doit figurer dans l'acte de vente. Le notaire peut donc repérer les travaux réalisés sans autorisation, et bloquer la vente. S'il veut céder son bien, le vendeur doit donc régulariser la situation. Beaucoup de régularisations de constructions illégales se font donc plusieurs années après, au moment de la vente. Un cadre communal explique que le cas est fréquent pour les petites transformations et extensions faites par des particuliers : « *on a beaucoup de cas où les gens ont fait leur transformation sans permis. Ils revendent. Mais le notaire nous dit qu'est ce que vous avez comme archives sur ce terrain, on lui sort le vieux permis des années 1950 et il se rend compte que le client a fait une chambre en plus sans le dire. C'est au moment des ventes qu'on obtient la régularisation des travaux sans autorisation. L'acquéreur dit je n'achète que si vous régularisez votre machin, et donc en catastrophe le vendeur dépose un dossier de régularisation de son garage. Quand c'est régularisable tout va bien, il va payer la taxe d'aménagement et on lui donne l'autorisation* ». Si les régularisations ne posent pas de problème et qu'elles respectent les règles du PLU, les collectivités sont plutôt bienveillantes à leur égard. Un agent immobilier raconte : « *toutes les ventes ne sont pas bloquées parce que les propriétaires, en discutant bien avec la mairie, ils expliquent que c'était il y a 20 ans, et si c'est clair pas de problème. Le problème c'est quand les gens ont vraiment fraudé comme le monsieur qui demande un permis et qui fait quelque chose qui n'a rien à voir avec. Mais le mec qui réaménage ses combles qui n'a pas de surface habitable, tout le monde s'en fout. Au pire les notaires marquent dans le compromis que c'est à la responsabilité de l'acquéreur* ».

Certains cas ne respectent pas les PLU et sont difficilement régularisables. Dès lors que la situation est repérée par le notaire, que la commune n'accepte pas la régularisation et que le vendeur persiste à vouloir céder son bien, ce dernier n'a d'autre choix que de démolir la construction illégale. Un technicien d'un service d'instruction des permis de construire explique que sa ville obtient plus de démolitions de constructions illégales par ce biais qu'à travers la voie juridique : « *parfois des gens ont fait des choses sans autorisation qui ne sont pas régularisables. Ils ont construit un abri de jardin à 50 cm du voisin, et cela pose des problèmes d'accès, d'hygiène et l'abri n'est pas régularisable. Donc il faut le démolir. On obtient beaucoup de démolitions de choses faites sans autorisation sans même l'avoir demandé, uniquement au moment des mutations des terrains. Parce que les gens savent qu'ils ont fait sans permis, ils veulent vendre, et le notaire d'en face ou leur propre notaire dit 'il faut vendre un truc qui soit clean'* ». Une autre possibilité pour le vendeur consiste à renoncer à céder son bien s'il en a la possibilité, à le garder pour son

usage propre ou à le louer. Un agent immobilier raconte ainsi qu'une de ses clientes a reporté son projet de cession, espérant bénéficier d'une prescription sur l'extension illégale de son pavillon. Les conditions de régularisation imposées par la mairie étaient impossibles à remplir, nous explique-t-il : « *il y a des carrières et ils demandent un remblaiement, c'était une fortune. Donc elle l'a mis en location pour quelques années, cela fait 24 ans donc on estime que dans 6 ans il y aura prescription. Et les locataires qui sont dedans je pense qu'à terme ils vont acheter la maison* ».

On peut voir ici le rôle central des notaires dans ce type de régulation de l'illégalité des constructions. Leur rôle d'intermédiaire dans les transactions les place en position de pouvoir repérer les illégalités. La transaction se faisant entre l'acquéreur, le vendeur et le notaire, le processus échappe en grande partie aux acteurs publics. Les municipalités sont éventuellement informées des transactions dans les cas où les notaires les sollicitent, notamment dans les périmètres où le droit de préemption a été instauré. Mais c'est généralement le notaire seul qui détient les informations nécessaires pour vérifier la légalité des constructions. Un agent immobilier donne l'exemple d'un pavillon qui a été divisé en copropriété. Le PLU impose de créer des places de stationnement puisque des logements sont créés. Mais la transformation ne nécessite pas de permis de construire, et la mairie n'est donc pas sollicitée. C'est le notaire qui a ici insisté pour que le vendeur se mette en conformité vis à vis du PLU au moment de la création de la copropriété : « *ils font quand même un parking. En fait la mairie n'est même pas dans la boucle, parce qu'en réalité ça passe chez le notaire. Parce qu'on ne créé pas de surface. On respecte la loi. En même temps, et c'est aussi ce que le notaire vous dira, on a un devoir de conseil. Mais un propriétaire qui fait les choses lui-même sans rien demander, personne ne peut rien faire. Il faut un géomètre, un notaire et faire un règlement de copropriété* ».

Il arrive cependant que les notaires actent des ventes de constructions réalisées, partiellement au moins, de manière illégale. Les notaires ne vont jamais vérifier sur place la réalité des constructions, et se basent sur les documents et les déclarations des vendeurs et des acquéreurs. Un agent immobilier raconte ainsi un cas de cession d'une maison dont une partie a été réalisée illégalement, et pour laquelle « *le notaire n'a rien dit du tout, la personne a acheté la baraque comme ça et elle se retrouve avec une surface construite supplémentaire qui est illégale et qu'elle ne peut pas revendre* ». Le nouveau propriétaire a néanmoins réussi lui-même à revendre son bien, en essayant plusieurs notaires : « *la vente chez le premier notaire ça a été retoqué direct. Le deuxième notaire, on a tout expliqué, ils ont mis deux ou trois éléments dans le compromis pour expliquer que ça avait été fait sans autorisation, et les acheteurs vont détruire une partie. (…) La vente se fait quand même mais avec beaucoup de conditions sur la promesse et sur l'acte* ». Si la vente ne supprime pas l'illégalité des constructions, elle revient en pratique à empêcher les recours des acteurs publics. Il serait extrêmement difficile, coûteux et politiquement risqué pour une collectivité de contester la légalité d'une construction vis-à-vis d'un propriétaire qui ne serait pas lui même l'auteur de l'irrégularité. Un élu peste ainsi contre un notaire qui a laissé passer une vente d'un bien transformé illégalement : « *le bien était non conforme en termes d'urbanisme, mais la vente s'est faite, le notaire a laissé faire la vente. C'est un pavillon qui avait été transformé en dix studios sans autorisation d'urbanisme. (…) Le fait que la vente se fasse, ça régularise d'un point de vue d'urbanisme, parce que la personne vient te voir et te dit j'ai acheté dix lots et ensuite elle vient te présenter un programme immobilier avec dix appartements, on peut difficilement dire non* ».

C'est finalement plus souvent les acquéreurs eux-mêmes qui vérifient scrupuleusement ce qu'ils achètent, et qui alertent leur notaire en cas de problème. Un agent immobilier raconte un cas de ce type, déjà évoqué, où le notaire n'avait pas repéré l'illégalité : « *le notaire ne va pas forcément voir la baraque, il ne va pas bloquer, mais les acheteurs ne sont pas débiles, ils se rendent bien compte que la surface n'est pas du tout la même ».* On peut donc supposer, même si nous n'y avons pas été confronté directement, qu'il existe des cas où le vendeur et l'acquéreur sont d'accord pour ne pas déclarer l'irrégularité, et notamment pour sous-estimer la surface habitable vendue. Comme le souligne un particulier, ayant lui même beaucoup prospecté auprès des agences immobilières pour trouver des maisons à densifier, ne pas régulariser permet d'éviter de payer trop de taxes locales : « *il y a un intérêt à ne pas régulariser, c'est que les impôts locaux sont plus bas. Quand tu as un 100 M2 ou un 200 M2 ça n'est pas le même prix. Et à la vente c'est aussi un argument. Les agents immobiliers savent très bien le dire, cette maison elle fait 200 m2, mais dans l'acte vous n'en aurez que 120. Si vous voulez on la régularise à 200 m2, mais les impôts locaux c'est 4 000 euros au lieu de 2 000. C'est quelque chose que j'ai entendu beaucoup comme argument des agents immobiliers* ». Dans ces conditions, la vente d'un bien non régularisé se fait plus facilement.

Dans la région urbaine de Rome

A Rome comme en Ile-de-France, les propriétaires n'engagent de démarches de régularisation que lorsqu'ils ont besoin de prouver la légalité de leurs biens, c'est à dire lorsqu'ils veulent les vendre, les louer, ou les transformer. Nous avons déjà évoqué l'importance, pour bénéficier des avantages du *Piano Casa* et d'autres lois qui encouragent la densification du bâti, de posséder la *legittimità urbanistica*, c'est à dire de pouvoir prouver que le bâtiment est aux normes et qu'il est légal. De la même manière, pour vendre, il est nécessaire de prouver la légalité du bien. Les mutations foncières jouent en cela un rôle dans la régularisation des constructions illégales, et constituent l'un des principaux moteurs des politiques incitatives à la régularisation.

Mais le contrôle de la légalité des biens au moment des ventes s'avère très aléatoire. Il devrait être effectué par les notaires, mais plusieurs acteurs interviewés précisent qu'il est fréquent que des ventes de biens non conformes et au moins partiellement illégaux aient lieu. Un de nos interlocuteurs explique : « *il y a les notaires, quand tu veux vendre ta maison, il y a obligation de vérifier si tout est légale et conforme. Si ce n'est pas complètement légal, tu ne peux pas vendre* ». Notre interlocuteur ajoute en souriant « *… même si moi, j'ai réussi, j'ai vendu ma maison* ».

Les acheteurs ne sont pas toujours vigilants sur cette question, et ne vérifient pas toujours que le bien qu'ils achètent est en règle. Une personne de l'*ufficio condoni* de la mairie explique : « *il y a avant tout une grande ignorance des citoyens qui achètent des logements sans en vérifier la légitimité du point de vue de l'urbanisme ou la conformité par rapport aux dessins. Dans l'exemple du* condono*, les propriétaires sont vraiment convaincus que, quand en 1985 ils ont déposé leur demande de* condono *et ont payé leur amende, tout est devenu légal. Ils sont de bonne foi ! Mais* quid *de l'*agibilità *? Le logement ne l'a pas. Et le* collaudo*, ils l'ont fait ? Pour le béton, c'est important, c'est la sécurité ! Non, ils ne l'ont pas. Même s'il a eu le* condono*, le logement n'est pas conforme, n'est pas aux normes* ».

Quant aux propriétaires, ils découvrent parfois que leur logement n'est pas conforme lorsqu'ils veulent le revendre. C'est le cas de certains logements anciens construits à

l'époque sans conformité avec l'autorisation de construire, en vente pour la première fois aujourd'hui, et dont les contrôles plus scrupuleux et les changements de réglementation font ressortir aujourd'hui la non-conformité. Un de nos interlocuteurs cite un exemple : « *l'appartement n'était pas conforme au dessin qu'on avait au cadastre. Le constructeur avait bien déposé un permis et envoyé des dessins, il y a 40 ans, mais le projet ne s'y est pas conformé. On l'a découvert aujourd'hui pour la vente. Le nombre de cas comme celui-ci est infini* ».

Vendeurs et acheteurs ne sont pas toujours innocents. Ils ont souvent trouvé un accord au préalable, avantageux pour les deux, consistant à passer sous silence une illégalité existante, comme des combles aménagés ou un garage transformé en pièce à vivre. Un de nos interlocuteurs précise : « *quand ils vendent, ils vendent comme un garage, et ceux qui achètent, achètent un garage. Mais ils savent bien que personne ne pourra leur empêcher de remettre un lit et d'en faire une chambre* ». Les agents immobiliers profitent souvent de ce type de situations. Au lieu de signaler un abus, ils y voient un argument de vente consistant à indiquer aux acquéreurs potentiels de possibles détournements d'usage du bien.

Nonobstant le nombre encore élevé d'irrégularités, plusieurs de nos interlocuteurs estiment que les mentalités tendent à évoluer au sein de la société romaine en faveur d'une plus grande éthique, aussi bien chez les propriétaires que chez les acteurs censés veiller à la légitimité des processus comme les notaires. Les propriétaires sont vivement encouragés à régulariser leurs biens. Une personne du *municipio* XII illustre le rôle des guichets d'information aux citoyens à cet égard : « *on leur explique les avantages, notamment économiques, d'une régularisation de leurs biens. Et on leur présente le large éventail de possibilités de modifications d'un bien immobilier une fois sa légitimité acquise. Car il y en a pas mal, on peut faire plein de choses* ». Les notaires semblent également exercer un contrôle plus rigoureux, comme nous le signale un architecte : « *aujourd'hui, si ça n'est pas conforme et que tu veux vendre ton appartement, c'est beaucoup plus difficile, les notaires ne laissent plus passer. C'est un processus long, mais c'est un changement de mentalité important qui dans le temps va porter ses fruits* ».

G/ La gestion des effets induits

L'intervention des acteurs publics dans les phénomènes de densification spontanée ne porte pas uniquement sur les processus individuels de construction, et ne renvoie pas qu'aux négociations avec les propriétaires. Les acteurs publics sont confrontés aux effets induits que nous avons mis en évidence en partie 2, lorsque ceux-ci deviennent localement perceptibles et qu'ils s'inscrivent à l'agenda politique. Les acteurs publics sont alors amenés *a posteriori* à devoir organiser la gestion de ces effets qu'ils n'avaient pas anticipés, et dont les conséquences peuvent poser problème à un niveau collectif. D'autres techniciens que ceux des services de l'urbanisme, les services gestionnaires concernés, se retrouvent alors au cœur de l'action.

La mise à l'agenda politique local des effets induits

Les effets induits passent parfois largement inaperçus. Comme nous l'avons déjà évoqué, les conséquences environnementales en Ile-de-France des densifications spontanées sont assez peu visibles et peu débattues collectivement, car elles sont souvent gérées par

des acteurs non communaux à des échelles territoriales beaucoup plus larges que celles où sont géré les droits des sols. Mais les effets induits peuvent aussi devenir localement des objets de débats politiques, ce qui ouvre la voie à des formes spécifiques d'action publique.

En Ile-de-France

Les effets induits qui sont inscrits à l'agenda politique communal portent essentiellement, en Ile-de-France, sur les espaces et les équipements publics. Les ressorts des controverses peuvent consister à pointer du doigt certaines conséquences problématiques avérées de la densification pour pousser les collectivités à y remédier, ou au contraire d'agiter la menace d'effets induits potentiels pour pousser les collectivités à freiner la densification.

Les controverses sont parfois lancées par l'opposition municipale, qui utilise les effets induits comme argument politique. Un technicien communal évoque un cas de recours contre un permis de construire, porté par des opposants à la municipalité en place. Les risques d'effets induits sur le stationnement sont utilisés comme principal argument contre un projet qui avait obtenu l'aval du maire : « *c'est des gens qui sont décidés. Ils sont plutôt à droite, certains étaient sur la liste de droite d'opposition aux élections municipales. Et on a la malchance d'en avoir un qui est avocat. Le recours est contre un promoteur qui a acheté une parcelle et qui veut faire un petit immeuble. Ça fait fantasmer les gens, il y a cinq logements, et après ils disent cela va être n'importe quoi, et qu'il va y avoir des voitures partout* ». C'est souvent aussi la population déjà en place qui se mobilise contre des effets induits potentiels ou avérés. Un élu compare de ce point de vue les effets induits en termes de stationnement et les effets induits sur les réseaux, les premiers étant beaucoup plus sensibles : « *c'est l'impact sur le stationnement qui gêne le plus. Les réseaux on se dit que si on n'a pas les moyens on ne fait pas, personne ne dit rien. Mais le stationnement là tout de suite la population devient très virulente sur ce sujet, en disant 'on ne peut plus stationner dans notre quartier'* ».

La politisation des effets induits passe très souvent par les associations locales ou les conseils de quartier, qui relaient et portent les revendications. Il peut s'agir d'associations constituées de manière temporaire autour de la contestation d'un projet de construction, ou d'associations plus pérennes qui entretiennent des revendications autour de l'amélioration du cadre de vie. Dans le cas des effets induits sur les équipements scolaires, les associations de parents d'élèvent tiennent une place centrale dans tout ce qui touche aux impacts des nouvelles constructions sur les conditions de scolarisation. Le responsable du service éducation d'une commune décrit ses interlocuteurs : « *les représentations des parents d'élèves, il y a la FCPE, qui est l'interlocuteur officiel et régulier de la ville et qui est considérée comme représentative. Elle est présente dans tous les conseils d'école. Ensuite vous avez les représentants élus des parents au conseil d'école, vous avez des listes autonomes qui se présentent. Ceux-là sont sensibles aux enjeux du quartier plutôt qu'à des enjeux à l'échelle de la ville, que la FCPE peut parfois porter. Et ensuite vous avez un tas d'interventions plus ou moins individuelles à la faveur des réunions publiques ou à la faveur d'interpellation des élus ou des services. En général les interventions individuelles vont plutôt porter sur des enjeux très spécifiques, les représentants de parents au conseil d'école voient l'intérêt de l'école, et la FCPE peut avoir une vision un peu plus globale* ». Un autre technicien décrit un cas de mobilisation des parents d'élèves dans un collège. L'augmentation de population du quartier, liée aux

nouvelles constructions, s'est accompagnée d'évolutions sociologiques qui ont eu pour conséquence la sortie du collège du réseau d'éducation prioritaire, et donc une diminution des moyens pour des classes plus nombreuses : « *la révision de l'éducation prioritaire a tenté de sortir le collège du réseau d'éducation prioritaire. Partant du fait qu'il y avait une gentrification en cours du quartier, ce qui n'est pas complément faux. Il y a eu une mobilisation locale et ils ont obtenu un sursis* ».

Paradoxalement, les habitants les plus mobilisés contre les effets induits semblent être ceux qui densifient. Un élu, confronté à des récriminations d'habitants d'un quartier sur la qualité des espaces publics, souligne les contradictions de la situation : les riverains se plaignent d'effets qu'ils ont eux-mêmes engendrés par leur propre action. Notre interlocuteur explique que les propriétaires transforment leurs garages en chambre, se garent dans la rue, et se plaignent ensuite que les espaces publics soient saturés. Il raconte : « *dans le tissu pavillonnaire, les gens ont souvent deux voitures, et comme ils transforment toutes les dépendances et les garages en lieux d'habitation, on se retrouve avec des voitures dans des rues pavillonnaires qui ne sont pas faites pour être des parkings à ciel ouvert. Dans cette zone, on a refait toutes les rues, et cela a été un gros conflit, une concertation houleuse avec les habitants. Une partie des gens se plaignaient de ne plus pouvoir circuler sur les trottoirs avec les poussettes, parce que les voitures sont toutes à cheval entre la rue et le trottoir. Et l'autre moitié des gens disaient j'ai deux ou trois voitures, où je vais les mettre ? (…) Assez vite les gens sont coincés à leurs propres contradictions, à la fois ils se plaignent qu'il y a du stationnement sauvage devant chez eux, qu'ils ne peuvent pas avoir leur bateau réservé à eux, en même temps ils veulent garer leur voiture, et ils veulent avoir un espace public de qualité* ». Un responsable d'un service scolaire municipal relate un phénomène similaire pour les équipements scolaires : les nouveaux habitants qui arrivent avec les densifications sont aussi les plus virulents à réclamer des équipements scolaires de qualité. Il explique : « *le problème de la densification douce, c'est qu'elle ne laisse pas ou peu de moyens pour construire les nouveaux équipements scolaires auxquels les nouveaux occupants de cette densification douce ont droit par ailleurs. D'où la tension qu'on peut retrouver à un moment donné. Cette difficulté est réelle* ». Notre interlocuteur estime que les nouveaux arrivants sont notamment ceux qui s'engagent le plus pour faire évoluer les conditions de scolarisation. Il donne l'exemple de la carte scolaire : « *les parents d'élèves ayant accédé à la propriété sont hypersensibles aux logiques de sectorisation. C'est largement les parents d'élèves les plus actifs et les plus investis* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, la gestion des effets induits de la densification spontanée est depuis longtemps au cœur des politiques urbaines locales. Le taux très élevé de densifications spontanées de nature illégale, présentes sur tout le territoire, sur des zones asses vastes, combiné au taux également très fort de densifications spontanées légales, agissent conjointement pour produire, comme nous l'avons vu en partie 2, des effets induits structurellement importants, qui sont depuis de nombreuses années au centre de différents instruments et dispositifs d'action publique.

A l'échelle des quartiers, les effets induits les plus forts concernent, nous l'avons vu, le manque quantitatif et la faiblesse qualitative des équipements primaires et secondaires. Les régularisations massives ont obligé les acteurs publics à fournir les services manquants (égouts, routes, transports, écoles) à des habitants qui en avaient un besoin

extrême. Pour cela ont été introduites dans le *Piano Regolatore* les zones dites « zones O » anciennement illégales et, ensuite, les *Toponimi*, c'est à dire : « *l'identification de secteurs prioritaires d'intervention en ville, pour requalifier les anciennes zones* abusive*. Car si les immeubles avaient été régularisés, ces quartiers ne bénéficiaient d'aucune infrastructure publique. Dans les Zones O, la Commune avait mandaté des professionnels, des architectes, des aménageurs, pour faire des projets pour ces zones. Cela n'a pas trop marché, les plans ont mis vingt ans à être rédigés, et très peu ont trouvé une réelle application et ont été réalisés. En parallèle, il y a eu l'intervention directe de la Commune qui construisait les égouts, les écoles. Et la création de* consorzi *de quartier qui réalisaient eux-mêmes les services. Cela a plutôt bien marché, pour les infrastructures primaires. Ensuite, dans les années 1990, les* Toponimi *ont vu le jour, toujours à l'initiative de la Commune mais en s'appuyant cette fois sur les* consorzi *qui avaient le mieux marché. Mais avec une participation plus forte des citoyens. Ce sont eux, avec les professionnels, qui proposent les plans de requalifications*. *Leur réalisation a eu lieu au cours des années 2000, mais certains ont eu des difficultés* ».

Ces dispositifs d'action spécifiques, portés par la commune de Rome, ont eu un rôle important dans la gestion des effets induits. Ils ont débouchés sur deux types de plans de requalification, les *Piani di Recupero* et *les Piani particolareggiati*, qui ont permis la réalisation d'une partie des services et des équipements manquants. Un architecte et chercheur à La Sapienza ayant collaboré à la réalisation de plusieurs projets de requalification évoque le cas d'un centre culturel construit dans une ancienne zone *abusive* totalement dépourvue d'équipements de ce type : « *nous avons construit ce bâtiment dans San-Basilio, en collaboration avec les habitants, car à ce moment il y avait aux affaires un adjoint proche du parti communiste, et le* municipio *avait aussi un élu du même parti. Ils ont réussi à établir des liens très forts entre eux et avec les habitants, même si cela n'a pas été facile. A la fin, le centre a vu le jour, et c'est l'un des rares centres culturels qui fonctionnent à Rome* ».

Ces démarches n'ont pas été sans difficultés, comme nous l'explique un technicien du bureau central de l'urbanisme de la mairie de Rome : « *le bureau allait dans ces territoires, comme par exemple dans la Borgata Finocchio, et réalisait les égouts, l'éclairage public, en appliquant le* Decreto Ministeriale *1044/68, qui impose une certaine quantité de services par m² construits et habitants installés. Le paradoxe, c'est qu'on faisait ces ouvrages publics, mais sur des terrains privés, car le sol restait de propriété privée* ». Ce paradoxe s'accompagne d'une autre inversion inhabituelle des rôles propre aux anciennes zones illégales, nous explique notre interlocuteur : « *toi citoyen, tu fais un geste illégal, tu construis ta maison. Après, tu me paies une sanction symbolique avec le condono, et te voilà régularisé et en plein droit de me demander, à moi la mairie, une école, l'éclairage, les transports, etc*. ». Cette situation a conduit la mairie de Rome à développer massivement les partenariats avec les acteurs privés, qu'il s'agisse des promoteurs ou des *Consorzi*, pour réaliser les équipements manquants. L'implication de la mairie est parfois réduite au stricte minimum, comme l'explique un technicien : « *ici, la seule chose que la commune a dû ramener ce sont les écoles. Une école primaire et un collège. Pour un quartier de 15 000 habitants en périphérie de Rome, c'est bien* ».

Contrairement au cas francilien, la gestion des effets induits environnementaux fait l'objet à Rome de débats et de controverses politiques vigoureuses. Les questions environnementales sont particulièrement sensibles (on touche à la santé ou au cadre de vie) alors même les effets sont difficiles à mesurer et à quantifier. Par ailleurs, de nombreux acteurs publics interviennent, légifèrent et se répartissent les compétences

aux différentes échelles de pouvoir, ce qui multiplie les risques de controverses. Un élu d'un *municipio* explique les difficultés à construire des consensus politiques sur les questions environnementales : « *il faut toute une série de conjonctions qui doivent s'entrecroiser positivement. Autour de ces sujets, il n'existe pas de consensus précis et partagé, et le peu qui existe est remis en cause par les difficultés objectives du terrain. Et il faut de la bonne volonté, un travail long et périlleux, des négociations. Il suffit qu'un pion du jeu change, et tout risque de tomber. Sans compter la corruption et les inimitiés personnelles, car on a déjà vu de bonnes résolutions tomber à l'eau pour des antipathies personnelles, le président du* municipio *qui se dispute avec le représentant de l'adjoint et c'est fini* ».

Le rôle des services technico-administratifs gestionnaires des équipements et des espaces publics

En Ile-de-France

Les directions techniques autres que l'urbanisme et le droit des sols, confrontées dans d'autres secteurs d'action publique aux effets induits, en tiennent compte dans leur action. D'une part les effets induits modifient la manière dont elles assurent la gestion des services ou des équipements dont elles sont responsables, et d'autre part ces directions mettent en place des actions spécifiques face aux effets induits. Différents services communaux, comme les services de voirie, d'éducation ou de la petite enfance, sont dans ce cas. Des services d'autres institutions le sont parfois également, comme les services assurant la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement à un niveau intercommunal ou départemental. Les effets induits sur la gestion des réseaux d'électricité sont surtout perçus par ERDF, car même si la responsabilité des réseaux est communale, ERDF maîtrise l'expertise technique en la matière. Dans tous ces cas de figure, d'autres techniciens que ceux des services d'urbanisme sont mobilisés par la force des choses sur des questions d'urbanisme. La situation pose des problèmes de coopération entre acteurs, que ce soit au sein des services d'une même commune peu habitués à travailler ensemble, ou entre des services d'institutions différentes aux enjeux et aux cadres d'intervention multiples.

Les effets induits sont ainsi sous-jacents dans la programmation des équipements publics, tant pour les créations nouvelles que pour les modifications des équipements existants. Ils structurent les enjeux de la maitrise d'ouvrage, et posent des problèmes spécifiques. La conception de nouveaux équipements scolaires est particulièrement marquée par les effets induits pesant sur les services d'éducation. L'un des problèmes majeurs dans la création des nouveaux équipements est le foncier. La collectivité n'a pas nécessairement anticipé les acquisitions de terrain nécessaires à leur implantation, et le foncier disponible se raréfie au fur et à mesure que les quartiers se densifient. Un responsable d'un service communal d'éducation explique le problème : « *les équipements scolaire c'est le fruit d'un héritage. On voit bien que les différentes générations d'écoles accompagnent l'urbanisation de la ville. Vous avez quelques écoles qui sont construites après coup dans les dents creuses, c'est lié à la disponibilité du terrain. Et ça le sera de plus en plus, il y a de moins en moins de terrains disponibles dans des endroits où il y a besoin de plus en plus d'équipements* ». L'implantation des nouveaux équipements se fait parfois sur des terrains en partie inadaptés, dont la forme et l'environnement ne sont pas vraiment adéquats pour leurs besoins fonctionnels mais qui sont les seuls disponibles.

Un technicien ayant travaillé à l'implantation d'un nouveau collège dans un quartier pavillonnaire explique les problèmes de cohabitation particulièrement conflictuelle qui se sont posés : « *il a été décidé de construire, mais très vite parce qu'il y avait des besoins très importants, un nouveau collège. Pour aller vite il a été construit en PPP par le conseil départemental, en un an. La parcelle choisie se trouve au bout d'une rue en cul de sac. Donc il a fallu réfléchir à l'inclusion du collège dans ce nouvel espace public. C'était une rue de pavillons en cul de sac, je vous laisse imaginer le nombre de voitures par jour passant dans une rue comme ça et d'un coup vous mettez un collège. Donc ça a été compliqué, la rue a été totalement réaménagée. Il fallait revoir les voies d'accès pour les camions parce qu'il y a aussi une cuisine centrale. Vous avez des enjeux de voisinage sur des équipements et des espaces publics pour une population qui n'a pas forcément l'habitude d'être confrontée à un équipement public* ».

Les problèmes posés par l'implantation de nouveaux équipements conduisent les services gestionnaires à s'orientent autant que possible vers la restructuration des équipements existants pour faire face aux nouveaux besoins. Le responsable d'un service communal d'éducation explique : « *quand on peut le faire, on va plutôt vers une logique de densification de nos sites plutôt que sur la construction de nouvelles écoles. Pour les dernières écoles construites, une se trouve dans des locaux d'un collège qui a déménagé. Donc c'était un site qu'on possédait déjà. Et la dernière école à avoir ouvert se trouve sur le site d'un jardin public et d'un ancien centre de loisir. Une partie du jardin a été prise et le centre de loisir a été détruit pour construire un groupe scolaire. Et le prochain groupe scolaire qui sera construit au regard de l'augmentation des effectifs, ce sera dans une école qu'on possède déjà, avec une déconstruction reconstruction pour agrandir et améliorer le bâti. Donc on densifie nous aussi* ». Quand il n'est pas possible de densifier, des locaux utilisés à d'autres fins sont parfois transformés et adaptés aux nouveaux usages. Ces transformations ne sont pas sans poser problème par rapport au fonctionnement même du service, comme l'explique notre interlocuteur : « *si à un moment donné on a un besoin important et urgent d'une classe supplémentaire pour la rentrée parce qu'il y a deux ou trois grosses opérations livrées sur le secteur d'une école, la seule chose qu'on va pouvoir faire pour résoudre ce problème pour la rentrée suivante va être d'identifier un local dans l'école qui est utilisé à autre chose, et le transformer rapidement en salle de classe. Quand on est vraiment en difficulté. Ça peut être des salles spécialisées qu'on transforme en salles de classe. Et donc dégradation des conditions d'accueil à court terme, ce qui pose un certain nombre de difficultés. Pour éviter ça on essaie plutôt de récupérer des locaux utilisés pour autre chose qu'à des fins strictement scolaires, notamment les logements de fonction ».*

On retrouve des phénomènes similaires pour les espaces publics, les voiries et les réseaux, que les services techniques compétents peuvent être contraints de transformer pour adapter aux densifications du bâti. De nouveaux équipements de parkings collectifs sont par exemple implantés, une rue est redimensionnée. Un technicien présente le cas d'un quartier pavillonnaire qui s'est densifié sans que suffisamment de places de stationnement n'aient été réalisées au sein des nouvelles constructions, et où les espaces publics sont saturés par les voitures. Notre interlocuteur raconte le travail de conception sous contraintes mené par son service : « *on s'est rendu compte que cela ne fonctionnait plus du tout, les voitures étaient garées n'importe comment. Le problème c'était comment recréer de l'espace public pour les piétons, avec des trottoirs qui n'étaient pas larges, parce que c'était des rues pavillonnaires pas larges, et garder quand même du stationnement ? On a refait les trois rues en faisant des chicanes pour éviter qu'il n'y ait des*

scooters qui foncent à toute allure sur une roue, pour permettre des zones de stationnement, avec des trottoirs accessibles aux personnes à mobilité réduite ». Un élu évoque pour sa part un cas où les réseaux d'évacuation d'eaux ont dû être redimensionnés.

Montreuil 2015 – réaménagement ponctuel d'une voirie et des stationnements

Dans la région urbaine de Rome

Les services techniques gestionnaires des équipements et des espaces publics au sein des *municipi* et de la mairie centrale tiennent un rôle majeur dans la gestion des effets induits, même s'ils ont souvent besoin de s'associer à d'autres acteurs pour y parvenir. Comme nous l'avons déjà précisé, cette situation renforce le caractère interinstitutionnel de la gestion de la densification spontanée, puisque l'urbanisme et la délivrance des permis sont gérés au niveau communal. Les secteurs des voiries, de l'éducation et de la santé sont particulièrement concernés par les conséquences de la densification spontanée. Nous avons déjà évoqué les difficultés des *municipi* à anticiper le nombre d'élèves à accueillir dans les classes à chaque rentrée. L'adéquation entre l'offre de services et la demande est rarement atteinte. Dans d'autres champs, la saturation des hôpitaux, des agences sanitaires locales (ASL), ou encore des bus et des parkings, s'ajoute aux faiblesses structurelles de tout un système d'équipements déficitaire à l'échelle de la commune entière.

Dans de nombreux cas, les *municipi* sont contraints de s'associer à d'autres acteurs pour agir. Dans une ancienne zone illégale, le bureau chargé de l'entretien du territoire et des routes s'est associé les services d'un bureau d'étude spécialisé pour résoudre les problèmes d'accessibilité et de maillage particulièrement complexes d'espaces publics sans trottoir, sans parking, sans signalisation, où la largeur minimale n'est pas respectée,

et où les transports en commun ne peuvent circuler à cause des nombreuses impasses et de l'étroitesse des rues. Dans un autre quartier, les services techniques peuvent difficilement accéder au territoire, et ils doivent s'associer aux services en charge de la sécurité. Un technicien raconte : « *en 2006 nous nous sommes rendus compte que nous avions ici dans notre* municipio IX *une zone, Santa Palomba, complètement hors de contrôle, où nous ne pouvions absolument pas rentrer. Seule la police et les vigiles y arrivaient. Cela nous dépassait. Le département pour la sécurité communale a pris le dossier en charge, et a proposé un grand projet pour ramener les égouts, l'eau potable, le gaz, et toute une série d'équipements sociaux. Les acteurs privés sont intervenus pour réaliser des services et des immeubles résidentiels loués à des prix très bas aux habitants, mais avec un coût énorme pour l'administration qui subventionne. Le* municipio *a pu intervenir, en association avec les assistants sociaux, pour construire un centre socio-éducatif pour les enfants entre 3 et 11 ans et un centre d'agrégation pour les 11-18 ans* ».

La société ACEA (*Azienda Comunale Energia e Ambiente*) est particulièrement concernée par la gestion des effets induits environnementaux. Cette structure est une société publique, leader au niveau national dans les secteurs de la distribution et de l'entretien des services d'eau et d'énergie, et très fortement implantée sur le territoire romain. Depuis 2005, ACEA a investi plus de 100 millions d'euros pour l'amélioration du réseau d'éclairage de Rome, en intervenant également dans des secteurs qui jusqu'ici ne bénéficiaient d'aucun réseau d'éclairage. L'agence se retrouve également à devoir faire face aux effets induits de la densification sur la saturation des réseaux des eaux usées et des épurateurs.

Comme en Ile-de-France, les pouvoirs publics rencontrent de réelles difficultés à planifier la construction de nouveaux équipements sur le territoire face à une demande grandissante. D'une part, la très forte densité de certains secteurs urbains ne laisse aucun terrain pour construire un nouvel établissement scolaire ou un centre culturel. A cette difficulté s'ajoute à Rome la faible maitrise foncière de la ville et des *municipi*, qui sont souvent dans l'impossibilité d'intervenir eux-mêmes. Ils négocient avec les propriétaires privés la réalisation des équipements, en échange d'une augmentation de la constructibilité de leurs terrains, ce qui engendre de nouvelles densifications et des besoins en équipements encore plus importants. D'autre part, les ressources publiques sont rares, et les acteurs publics peinent à assurer la construction et l'entretien des équipements nécessaires. Une solution de plus en plus fréquemment adoptée consiste à requalifier les immeubles existants, sous-utilisés ou vides, pour réaliser les services manquants. En association avec des coopératives d'habitants, des syndicats comme *l'Unione inquilini* ou bien des *consorzi*, la commune autorise notamment l'*autorecupero* d'immeubles inoccupés de propriété publique à finalité résidentielle et sociale, démarche qui par ailleurs permet l'implantation de services collectifs. Plusieurs initiatives, encadrées par une loi régionale de 2008 et par le décret national *Sblocca Italia* de 2014, ont vu le jour à Rome. Des immeubles ont été requalifiés grâce aux financements publics mais également à la main d'œuvre fournie par les futurs habitants. Quelques centaines de familles y ont trouvé un logement, et des équipements collectifs se sont implantés (garderies d'enfants, commerces solidaires, centres sportifs et culturels, etc.) dont tout le quartier bénéficie.

Toute intervention pour tenter d'améliorer *a posteriori* ces espaces urbains atypiques, très différents de la ville dense des centres anciens, reste néanmoins délicate, car elle comporte elle-même ses effets pervers. Un aménageur met en garde contre toute intervention standardisée qui chercherait à calquer des modèles urbains traditionnels

sur ces territoires : « *il faut faire attention à ne pas vouloir automatiquement transposer des modèles de ville standard, dans des zones qui sont nées avec d'autres caractéristiques. Certains nœuds, il ne faut peut-être pas forcément les défaire. Il faut voir ces nœuds comme des aspects au moins partialement positifs. Par exemple si nous ouvrons toutes ces impasses, ces culs-de-sac, est-ce qu'au final ça va vraiment être mieux ? Est-ce que les habitants vont être contents ? Probablement pas : ils perdraient leur intimité, leur tranquillité. Ils diraient 'cette route est à moi, je veux la garder comme ça'. Et peut-être nous n'en ferions pas un espace meilleur, mais seulement plus chaotique. Il faut faire attention, partir par le bas, ne pas imposer de modèles* ».

L'évolution des modes de gestion des équipements

En Ile-de-France

Les effets induits ont des conséquences sur la gestion des équipements et des services publics urbains. Non seulement de nouveaux besoins se font sentir, mais les modes de fonctionnements existants sont chamboulés par la densification. Le champ scolaire en donne un bon exemple : les effets induits dépassent largement les questions quantitatives pour toucher aux conditions d'exercice et au fonctionnement même des services éducatifs. En plus de la nécessité de créer de nouvelles écoles pour répondre aux nouveaux besoins, la sectorisation scolaire est souvent modifiée pour l'occasion. Un cadre municipal nous rappelle combien cette question, qui se pose nécessairement lors des créations d'équipements ou des agrandissements, peut être sensible : « *ça crée des tensions assez fortes, derrière vous avez des enjeux de réputations d'écoles qui sont souvent ancrées et qui n'ont pas forcément de fond particulier. Et vous avez des parents actifs sur la sectorisation* ». Notre interlocuteur évoque les mécanismes d'évitement d'un collège existant dans sa commune, qui se sont renforcés avec l'ouverture d'un nouveau collège : « *un collège s'était retrouvé stigmatisé avec des logiques d'évitement importantes, et le conseil général voulait maintenir de la mixité dans ce collège. Pour ça, dans la révision de la sectorisation pour l'ouverture du nouveau collège, le choix avait été de maintenir un certain nombre de rues pavillonnaires dans le secteur de l'ancien collège. Et certains parents d'élèves ont dit 'le nouveau collège va être à coté de chez nous', mais derrière l'argument de la proximité il s'agissait surtout de dire qu'ils ne voulaient pas aller à l'ancien collège* ».

Les adaptations ne portent pas uniquement, on le voit, sur les aspects quantitatifs de l'offre de services. Les aspects qualitatifs et les modalités de gestion des équipements sont également largement en cause. Un autre technicien soulève la question de l'offre périscolaire. Pour créer de nouvelles salles de classe afin d'accueillir les enfants de la densification spontanée, sa commune a reconverti des centres de loisir existants, ce qui ne va pas sans poser problème avec la réforme des rythmes scolaires de 2013 : « *on a un nouvel enjeu, c'est de réussir à trouver une place suffisamment adéquate et confortable pour le centre de loisir alors même que dans certains secteurs la tension sur les équipements scolaires est forte. Ça pose de manière accrue la question du partage et de l'utilisation des salles de classe dans les écoles de la ville. C'est un élément de tensions assez fortes avec les enseignants, alors même que leurs classes aussi voient leurs effectifs augmenter* ». Notre interlocuteur donne également le cas d'une école où la forte augmentation des demandes de scolarisation a conduit à supprimer plusieurs salles d'activités annexes aux salles de classes : « *dans une de nos écoles il va y avoir une ouverture de classe liée directement à deux très grosses opérations immobilières, qui ont*

pour conséquence de scolariser de nombreux enfants. Donc on doit ajouter une classe dans une école qui est déjà pleine. On va récupérer la bibliothèque ou la salle informatique, mais en gros on neutralise la salle dédiée et ça va avoir pour effet de dégrader les conditions d'accueil à court terme ». Un autre technicien raconte quant à lui comment le contexte de forte densification et de sous-équipement de sa commune dans le champ de la petite enfance a conduit sa collectivité à négocier avec des opérateurs privés pour qu'ils intègrent une crèche en rez-de-chaussée dans leur nouvel immeuble de logements. Cette démarche a conduit la collectivité à opter pour une gestion associative ou privée de cet équipement associative, chose relativement rare jusqu'ici dans la commune : « *il y a une crèche de 60 berceaux qui est prévue, implantée en rez-de-chaussée d'une opération privée, où la ville a poussé pour qu'il y ait une crèche. Et un des débats ça a été de savoir si c'était une crèche municipale, associative, ou privée* ».

Le stationnement, sujet hautement sensible et crucial dans l'accompagnement de la densification spontanée, constitue un autre cas intéressant. Malgré les contraintes imposées aux opérateurs dans le cadre des PLU, il est souvent impossible de faire face aux besoins engendrés par les constructions nouvelles. Et il n'est pas toujours possible de créer de nouveaux équipements de parking collectifs publics, comme l'explique un élu : « *la saturation du stationnement en voirie est déjà tellement forte qu'on ne sait déjà plus gérer le stationnement sur la ville. Dans les quartiers pavillonnaires on ne va pas se mettre à créer des nappes de parking. On ne va pas prévoir un stationnement public pour 40 logements, on n'a pas de terrain. Il faudrait investir dans une parcelle suffisamment grande et mettre 500 000 euros pour récupérer 50 000, ce n'est pas rationnel économiquement* ». Plusieurs collectivités ont donc mis en place des dispositifs visant à réutiliser les parkings privés sous-utilisés, et notamment ceux de leurs bailleurs sociaux, à destination des habitants des nouvelles constructions. Les acteurs publics optent ici pour la réutilisation d'équipements existants. Les gestionnaires des parkings se retrouvent par ce biais impliqués dans la gestion des effets induits. Cette solution modifie les modalités de gestion des équipements puisqu'ils ne sont plus réservés aux seuls habitants du parc social. Un technicien explique : « *on cherche à accompagner l'offre de stationnement public hors opération, et on sait qu'il y a une offre de stationnement en logement social qui est sous utilisée. Simplement en termes de gestion c'est compliqué, il y a un travail important à faire pour mettre à disposition à des habitants extérieurs les parcs de stationnement* ». Lorsque la chose est possible, la délivrance du permis devient intimement liée à la réservation d'une place de stationnement dans les équipements existants, comme l'explique un technicien d'une autre collectivité : « *quand ça n'est pas possible de faire une place de parking, on propose des baux de longue durée de parking collectif. A la délivrance du permis ou de la déclaration préalable, on doit avoir la convention de longue durée, c'est au moins 15 ans* ».

Les questions de gestion des services publics, on le voit, font entrer dans le jeu d'autres acteurs, aux intérêts au moins multiples sinon contradictoires. Dans le cas de l'éducation, le ministère de l'éducation nationale et les services du rectorat sont au cœur des processus de sectorisation. Même si la commune a la compétence en matière de création des nouveaux équipements, elle est tributaire de l'Etat pour l'allocation des personnels enseignants. Un cadre d'un service scolaire communal raconte les négociations qui se structurent autour de la sectorisation. Son récit montre que son service est loin d'être seul décideur en la matière : « *on a la nécessité de revoir la sectorisation pour desserrer les écoles, modifier leur secteur de telle sorte que la pression démographique sur ces écoles baisse. Mais en fait cette sectorisation c'est un processus*

long, compliqué et qui fait rentrer en jeu des intérêts contradictoires entre les différents acteurs. Sur la surpopulation des classes, c'est une compétence de l'éducation nationale, puisqu'il s'agit d'ouvrir le nombre de classe correspondant aux besoins de l'école. L'un des moments un peu habituels de la préparation d'une rentrée scolaire entre une collectivité et les services de l'éducation nationale, c'est de voir s'il faut des classes dans tel ou tel endroit, le tout sur fond d'enveloppe restreinte de la part de l'éducation nationale. Ce débat a lieu tous les ans, et souvent on se retrouve dans la situation que même s'il y a des besoins, on ne peut pas ouvrir les classes ». La gestion des effets induits au niveau communal butte ici sur les régulations propres au secteur de l'éducation, avec ses acteurs, ses enjeux et ses priorités budgétaires.

Montreuil 2016 – mobilisation de parents d'élèves contre des classes surchargées

Dans la région urbaine de Rome

Les phénomènes sont relativement similaires à Rome, où les situations de conflit avec les habitants autour de la gestion des équipements sont fréquentes. Dans le cas des équipements scolaires, nos interlocuteurs des *municipi* décrivent leur institution comme étant « *en tranchée, en première ligne* », car ils doivent gérer les dysfonctionnements, à chaque rentrée ou même en cours d'année, qui résultent de l'impossibilité d'anticiper l'arrivée de nouveaux enfants. Une personne du *municipio* IX explique les tensions : « *ces enfants, où vont-ils aller ? Et la guerre commence avec les familles, qui justement prétendent avoir des droits, et nous on doit trouver des solutions. Ce sont surtout les familles qui viennent de s'installer, elles nous disent : 'je viens d'acheter un logement, j'ai payé 300 000 euros, toute une vie de sacrifices, et je prétends que mon fils doit pouvoir aller à l'école ici'. Vous voyez, c'est compliqué de leur répondre : 'pas possible, cette année votre fils ira dans une école à 6 km de distance, peut-être l'année prochaine nous arriverons à le rapprocher'. Et c'est la même chose pour les bus ou pour les autres services* ».

Notre interlocuteur estime que les difficultés de son institution sont renforcées par le fait qu'elle n'a pas le champ libre pour gérer seule les compétences qui lui ont été confiées. On retrouve ici le caractère souvent interinstitutionnel de la gestion des effets induits.. Un exemple très ponctuel mais significatif illustre ces difficultés dans la gestion des équipements scolaires et des services associés : « *nous avons un grave problème, c'est le manque de décentralisation. Ici, pour mes compétences, le social et les écoles, j'ai une enveloppe de 15à 20 millions d'euros par an. Mais tout ce que je fais doit être autorisé par*

le niveau central. Par exemple, j'ai un enfant scolarisé avec un handicap, il a besoin d'un appareil pour rester assis droit, ça coûte 700 euros. J'ai le devoir de lui garantir ce service et donc la possibilité de suivre les cours. J'ai fait la demande en juillet, ça doit passer par la trésorerie, les comptables, le bureau central. Une procédure absurde. Nous sommes fin novembre et je n'ai pas encore pu répondre au besoin, l'enfant est chez lui ».

Etudes amont, prospective et articulation aux questions d'urbanisme

En Ile-de-France

Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent qu'il n'est pas simple d'anticiper les effets induits. Il est extrêmement difficile de prévoir les évolutions des besoins des équipements générés par les évolutions spontanées du bâti. Un technicien explique que « *même si on prévoit, on se retrouve toujours derrière cette augmentation de la population qui est relativement difficile à évaluer ou à analyser* ». Les difficultés d'anticipation sont renforcées par le temps nécessaire à la création des nouveaux équipements. Le responsable d'un service scolaire le souligne : « *les constructions d'équipements, le problème c'est qu'on n'arrive pas à répondre à court terme aux besoins. Une fois que vous allez identifier que vous allez avoir un problème dans un secteur, le temps que se fasse l'arbitrage entre les sites, le concours d'architecte et tout ce qui va derrière, et les aléas de chantier, en vrai vous allez être en retard par rapport au besoin. Et il y a des effets de dégradation à court terme dans les conditions d'accueil sur les écoles voisines. On a un nouveau groupe scolaire qui a connu deux ans de retard à la livraison, ça a eu pour conséquence une situation de tension forte dans les écoles existantes* ».

Devant ces difficultés temporelles, et dans les situations les plus contraintes, certains services techniques, aussi bien les services d'urbanisme que les services gestionnaires d'équipements ou de services urbains, ont fait le choix de développer des études prospectives pour anticiper au mieux les évolutions. Le responsable d'un service d'urbanisme raconte que sa collectivité a engagé une étude sur les conséquences des évolutions sociodémographiques de sa commune, et notamment de la densification d'un quartier, à l'égard des besoins scolaires. L'étude doit déboucher sur des préconisations pour construire la nouvelle politique scolaire municipale. Comme les techniciens municipaux n'étaient pas familiers de l'exercice, le service de l'urbanisme a fait appel à un bureau d'étude extérieur. Notre interlocuteur raconte : « *la ville lance une étude sociodémographique sur l'impact au niveau scolaire. Comment ces évolutions peuvent être absorbées au niveau des équipements scolaires ? Il y a une préoccupation de la part de la municipalité sur les équipements publics, il y a une grosse réflexion là-dessus pour les écoles, c'est assez tendu dans un des quartiers. Nous ce n'est pas notre cœur de métier. On a des formules mathématiques, mais on n'est pas sociologue donc on ne sait pas l'étudier. Tous les phénomènes d'évitement, le report sur le privé, etc. L'objet de cette étude sociodémographique c'est de travailler sur le besoin en termes d'équipement mais aussi sur la carte scolaire. Il y a un diagnostic, une phase projection et une phase préconisation, et les préconisations ça peut être extension de groupe existant mais aussi redéploiement de la carte scolaire, ou la question des dérogations* ».

Dans une autre collectivité, c'est le service enfance qui organise les études prospectives. Un chargé de mission a été embauché à cet effet. Les réflexions sont marquées par la question de la sectorisation, qui constitue une préoccupation opérationnelle forte de son service : « *je suis rattaché à la direction enfance, et je travaille beaucoup avec les collègues*

de l'urbanisme et du service recensement. On a fait un premier cycle de prévision des effectifs scolaires jusqu'à dans quatre ans. On va en relancer un à la rentrée prochaine dans le contexte de la sectorisation. On fait une projection, on voit à quelle échéance telle école va être en situation de saturation totale si on ne fait rien, et on cherche des solutions pour faire en sorte que les écoles d'à coté récupèrent une ou deux rues. Ces écoles vont elles-mêmes se retrouver en situation de saturation donc vous leur enlevez deux rues de l'autre coté. Et vous remontez comme ça vers l'endroit où la pression démographique est la moins forte ». Le travail des services gestionnaires comme celui des services de l'urbanisme est finalement chamboulé par les problèmes engendrés par les effets induits, du fait de la nécessité d'anticiper plus clairement les évolutions des besoins en équipements. Cette situation rend nécessaire la coopération entre des services d'une même collectivité qui jusqu'ici travaillaient de manière relativement cloisonnée.

Quelle que soit la capacité des services à anticiper les besoins à venir pour des phénomènes d'urbanisation qu'ils maitrisent peu, la question du financement des nouveaux équipements demeure. Un élu explique ainsi que les réseaux d'assainissement de sa commune sont depuis longtemps obsolètes et que toute densification supplémentaire les porterait par ailleurs à saturation. Notre interlocuteur souligne qu'aucune solution de financement de la rénovation de ces réseaux ne lui semble actuellement crédible, et que ce ne sont pas les taxes instaurées sur les constructions supplémentaires qui permettront de réunir les fonds nécessaires : « *on sait que coté réseaux, ça n'est pas terrible. Cela veut dire que si on veut reprendre les réseaux c'est quelque chose d'extrêmement couteux, et ce n'est pas la taxe VRD qu'on peut instaurer pour les constructions nouvelles qui vont financer la reprise de tout le linéaire d'une rue* ». Un technicien d'une autre commune explique à son tour que les dépenses de réseau d'électricité sont extrêmement imprévisibles, s'effectuant au gré des nouvelles constructions et des demandes spécifiques faites par ERDF : « *la taxe d'aménagement a été majorée pour faire face au coût des travaux de réseaux et de voiries qui seront réalisés dans la cadre de la densification du secteur. C'est un secteur où sait qu'il va y avoir de gros projets. Une maison individuelle on n'a pas de problème, là où ça pose problème c'est quand il y a de grosses constructions qui arrivent avec la mise en place d'un transfo. A chaque fois que les promoteurs ouvrent leur chantier et quand ils demandent à être connectés, nous on reçoit la facture d'ERDF. On ne peut le budgéter qu'au moment du permis de construire* ».

Dans la région urbaine de Rome

A Rome, les acteurs publics présentent souvent leur action comme une course après la réalité, où ils essaient vainement de rattraper leur retard. Les difficultés à anticiper sont grandes et nous n'avons pas entendu parler d'études perspectives, d'enquêtes de terrain ou d'autres formes de recueil de connaissances qui permettraient de mieux saisir le contexte et d'orienter les choix en matière d'aménagement et de gestion des effets induits. La raison est peut-être le manque de ressources humaines et financières pour porter ces activités. Quelques tentatives semblent cependant émerger. Une personne de l'association des constructeurs évoque « *un travail de construction d'un observatoire de la condition de l'habitat, qui pourrait dans le futur donner des indications, des données de base sur les processus, sur les pratiques ; ça a débuté il y a très peu de temps* ». Un architecte et chercheur à La Sapienza explique de son coté que depuis quelques années il a « *commencé à s'intéresser à la requalification urbaine et environnementale des banlieues et des anciennes zones agricoles en ville. Des programmes de recherche ont permis*

d'engager des études, intéressant les greenfields, *les espaces verts abandonnés, les franges urbaines, les lieux de la densification illégale et les stratégies de revitalisation sociale et environnementale de ces sites* ».

Les acteurs interviewés semblent avoir du mal à se projeter dans le futur, et à imaginer des actions partenariales conjointes aux différents services et opérateurs concernés par la gestion des divers effets induits de la densification. La fragmentation des échelons et des compétences et l'articulation imparfaite des documents d'urbanisme limitent l'action. Un de nos interlocuteurs l'explique : « *sur les enjeux environnementaux, c'est encore plus le cas. Tous ces acteurs ne dialoguent pas, ils légifèrent, mais n'arrivent pas à s'entrecroiser. Le seul acteur enraciné sur le territoire, le* municipio, *le seul qui a le pouls de la situation, qui, si une cave est inondée ou si une route est démolie, reçoit dix coups de fil dans les dix minutes suivantes, n'a rien. Ni du pouvoir décisionnel, ni argent. Le rapport avec l'échelon central est très fragmentaire, très filtré, très lent* ». Un autre ajoute : « *la région fait ses manœuvres indépendamment de la commune et ne dialogue presque pas avec elle. Avant, il y avait les* provinces. *Maintenant, il y a la* Città Metropolitana*. Elle planifie, gouverne et légifère indépendamment de la commune, qui légifère indépendamment de la région, qui légifère indépendamment des deux. Ça donne des milliers de lois, hyper compliquées, qui se superposent sur le territoire. Sans compter l'Etat et la* Sovrintendenza*, qui ont un poids énorme* ».

H/ Des formes d'action complémentaires au-delà du plan

Différentes formes d'actions complémentaires accompagnent et complètent, sans s'y substituer, les mécanismes de régulation de la densification spontanée que nous avons déjà évoqués. Les acteurs publics y font souvent référence pour expliquer leurs pratiques de négociations avec les opérateurs. Ils s'en servent également dans la gestion des effets induits par la densification spontanée. Ces formes d'action définissent des cadres d'échanges qui viennent s'ajouter aux documents de planification. Elles trahissent les spécificités des politiques d'aménagement et d'urbanisme des deux contextes nationaux. Dans le cas francilien, ces formes d'action reposent sur des dispositifs plutôt volontaristes d'action publique, allant du document incitatif des bonnes pratiques de la construction sur la commune, à des chartes contractuelles avec les plus gros opérateurs, en passant par l'utilisation d'outils réglementaires existants – comme le droit de préemption – dont les usages sont partiellement détournés. Dans le cas romain, les formes d'action les plus souvent évoquées reposent sur une délégation de la production de biens communs à des acteurs privés dont certains, les *consorzi*, constituent de véritables forces politiques. Sans vouloir être exhaustive, cette présentation des formes d'action complémentaire attire l'attention sur la porosité des catégories d'action des acteurs publics face à la densification spontanée, de la planification à l'urbanisme de projet en passant par la gestion ou par la délégation aux acteurs privés.

En Ile de France, les chartes promoteurs

Des « chartes promoteurs » ont été mises en place dans une grande partie de nos cas d'étude franciliens. Ces documents définissent les attentes particulières des communes par rapport à la construction hors projets d'aménagement. Les chartes sont votées en

conseil municipal, souvent après concertation avec la population et notamment avec les principales associations contestant les permis de construire. Les municipalités demandent parfois aux principaux promoteurs construisant sur leur territoire de signer la charte. Parfois aussi, il ne s'agit que de simples documents d'orientation. Un élu souligne le caractère juridiquement ambigu d'un tel document, qui n'est pas opposable en cas de contestation : « *ce n'est pas le PLU, parce que ce n'est pas réglementaire. Ces chartes sont publiques, elles sont téléchargeables sur notre site internet. Les grands promoteurs les connaissent, la plupart du temps ils les ont intégrés. Des fois ils essayent de moyenner, et de dire qu'il faut s'adapter au terrain, que ce n'est pas toujours possible de faire zéro appartement non orienté, ce n'est pas toujours possible de ne faire que cinq appartements par palier. On les impose au titre de notre volonté politique de faire de la qualité, un promoteur nous attaquerait devant le tribunal administratif, je ne suis pas sur qu'il ne gagnerait pas, mais bon après est ce qu'il a envie de se fritter avec la commune ?* ».

Les chartes fonctionnent comme des outils de négociation sur des points qui ne sont pas définis par les PLU, et que ces derniers ne peuvent pas imposer. Il s'agit d'éléments à chaque fois bien particuliers, qui renvoient aux attentes politiques de l'équipe municipale en place. On retrouve ici les principaux axes de négociation que nous avons déjà évoqués plus haut. Un technicien décrit la charte portée par sa collectivité et son contenu : « *la charte a été adoptée au conseil municipal, et on est en train de caler une séance de signature commune avec les principaux promoteurs. C'est des données un peu générales et qu'on peut difficilement fixer dans un document réglementaire. Le premier point c'est la question de l'insertion urbaine et de la qualité architecturale, de l'attention au voisinage, de l'insertion urbaine par rapport aux éléments de patrimoine. C'est pour cela que réglementairement c'est un peu difficile à écrire parce que chaque cas est un cas d'espèce. On a un deuxième volet sur la qualité environnementale, un troisième volet sur le programme et la mixité des programmes* ». Précisons que les chartes promoteurs sont ciblées sur les plus gros opérateurs, à la fois par les préconisations mises en place qui touchent surtout les plus gros projets, que par les opérateurs qui en sont parfois signataires. Un technicien municipal précise ainsi que « *la charge de la construction durable, qui est un outil supplémentaire dont la ville s'est dotée en plus du PLU pour accompagner les promoteurs, concerne beaucoup moins les particuliers et les petits constructeurs, c'est plutôt pour les gros* ».

En Ile-de-France, les outils de maitrise foncière publique sans projet

Nous avons vu à quel point la maitrise foncière publique était historiquement faible dans le cas de Rome. En Ile-de-France au contraire, les acteurs publics n'hésitent pas à utiliser les possibilités qui leur sont offertes à cet égard par le législateur, et ce sans avoir nécessairement engagé officiellement de projet d'aménagement qui l'aurait nécessité. Le foncier ainsi acheté devient un atout dans les négociations, constituant une monnaie d'échange nécessaire dans certaines situations, ou encore un moyen d'orienter l'évolution d'une parcelle en la rétrocédant à un opérateur. La menace de préemption peut aussi parfois être utilisée dans les pourparlers, sans qu'il ne soit nécessaire de la mettre à exécution.

Les communes ont notamment la possibilité d'instaurer le droit de préemption sur des zones qu'elles définissent, et sur lesquelles elles deviennent acquéreurs prioritaires. Les notaires sont tenus de soumettre à la collectivité les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) en cas de cession des biens, et celle-ci peut se positionner. Un élu déjà cité raconte

ainsi comment sa commune a pu acheter une parcelle qu'elle a ensuite revendue à un promoteur pour qu'il fasse une opération plus grande. Notre interlocuteur explique que l'agencement de l'îlot s'en trouve considérablement amélioré : « *le pavillon d'à côté s'est vendu. Et on s'est dit, est-ce que cela a du sens de le garder, il n'est pas de qualité. Il se retrouvait complètement au nord, à l'ombre, cela n'allait pas être qualitatif. Il est coincé entre un bâtiment qu'on veut garder et le nouveau bâtiment qui va se faire. Ce petit pavillon était un lieu qui serait non constructible dans l'avenir. Donc on l'a préempté pour faire un permis plus intéressant, pour l'imposer aux promoteurs. On lui a dit vous l'incluez dans votre permis, quelque soit le prix, pour ne pas qu'il y ait de perte pour la personne qui vendait* ». Le droit de préemption est ici utilisé de manière très opérationnelle. Parfois, le droit de préemption peut être utile à la commune même si elle n'en fait pas usage : le fait d'être systématiquement saisie lui permet de faire de la veille foncière sur son territoire, et d'être au courant des évolutions patrimoniales. Un technicien explique que dans sa commune, « *on a instauré le droit de préemption urbain renforcé sur toute la ville. Il faut déposer une déclaration d'intention d'aliéner au moment de la vente, et la ville a connaissance de toutes les mutations. Et puis les notaires nous demandent des certificats d'urbanisme. Donc on sait quand un bien va être vendu, et on n'a pas forcément à s'y opposer. Dans le cas des constructions illégales, c'est souvent le nouvel acquéreur qui va prendre en main les choses et qui va régulariser la situation* ».

Les communes utilisent le foncier dont elles ont pu se rendre propriétaire sur leur territoire pour orienter sensiblement l'évolution de quartiers où il n'y a pas de projets d'aménagement. Dans une collectivité francilienne enquêtée, des terrains dont la ville était propriétaire ont été cédés à des promoteurs en leur imposant le contenu des programmes à construire. Les propriétés communales étant nombreuses, le maire a trouvé là un moyen d'orienter significativement l'évolution de plusieurs quartiers pavillonnaires qui se sont sensiblement densifiés, d'autant plus que l'élu a fait preuve d'une longévité exceptionnelle à son poste. Les propriétés publiques en diffus peuvent aussi être mobilisées pour accompagner la réalisation d'un projet d'aménagement et pour le compléter en dehors de son périmètre, notamment pour créer des équipements publics. Un technicien raconte que sa collectivité mobilise les terrains dont elle est propriétaire pour renforcer un dispositif de PNRQAD : « *sur le périmètre et à côté, on a des terrains ville. Et la commune peut se permettre d'orienter le choix de constructions qu'elle souhaite sur ses propres terrains* ». Un technicien d'une autre commune explique plus globalement à quel point les réserves foncières de sa collectivité constituent une ressource pour accompagner la concrétisation des politiques municipales : « *on a des terrains qui appartiennent à la ville. Et il y a une volonté de réfléchir et de faire une étude sur le patrimoine qu'on possède, pour éventuellement le céder. Par exemple la ville est propriétaire d'un grand terrain où il y a une opération qui va se réaliser entre logement social et accession, la reconstruction d'une école qui est ici qu'on va démolir et reconstruire. On est dans ce type de portage* ».

En Ile-de-France, le recyclage des outils traditionnels de l'urbanisme opérationnel

Les acteurs publics font largement appel aux outils de l'urbanisme opérationnel français pour accompagner la densification spontanée, notamment dans les négociations avec les opérateurs privés, mais surtout dans l'accompagnement des effets induits de l'urbanisation. Ces outils sont ceux traditionnellement utilisés pour faire des projets

d'aménagement : les Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), ou encore des outils apparus plus récemment, les Projets Urbains Partenariaux (PUP). Nos enquêtes montrent que ces outils conçus pour faire des opérations ciblées dans des périmètres précis sont aussi très souvent utilisés pour accompagner ce qui se passe en dehors des périmètres de projet, à l'échelle de toute la collectivité. De ce point de vue, la limite entre densification spontanée et projets d'aménagement est poreuse. Un de nos interlocuteurs fait clairement le lien entre le pilotage des projets et la régulation des phénomènes de transformation de sa ville en dehors des secteurs de projets : « *on a des opérations d'aménagement concertées avec un peu toute la gamme, PAE, ZAC, PNRQAD. Un certain nombre d'outils de contrôle, relativement importants. De nombres outils ont été mis en place, parce qu'il y a des quartiers qui nécessitaient des réaménagements et en partie pour accompagner des phénomènes spontanés qui se produisaient. On a de la petite industrie et une déprise industrielle assez classique, avec la transformation d'anciens bâtiments industriels en habitation de manière plus ou moins planifiée. Et ce phénomène s'accompagne d'une forme de gentrification d'une partie du quartier. Donc l'intérêt de la mise en place de ces différents projets c'est notamment pour encadrer ce développement* ».

Certaines opérations d'aménagement ont par exemple un rôle important localement dans la régulation par les acteurs publics des marchés fonciers et immobiliers, et notamment des marchés privés du logement sur le territoire communal. L'importance des programmes qui y sont réalisés, comme les possibilités de négociation qui s'instaurent avec les opérateurs, ont des répercussions sur le reste du territoire communal bien au-delà du seul périmètre opérationnel des projets. Un technicien raconte ainsi comment un projet de réhabilitation des centres anciens dégradés a été utilisé par sa commune pour bloquer les densifications spontanées dans le quartier où il a été mis en œuvre, afin d'orienter plutôt les interventions privées des grands promoteurs sur d'autres quartiers : « *on a un projet d'initiative publique, c'est le programme national des quartiers anciens dégradés, et l'initiative publique se justifiait par le fait d'essayer d'amener les acteurs de la production de logement sur un autre secteur* ».

D'autres projets peuvent contribuer à gérer les conséquences de la densification spontanée en termes d'équipements publics, à travers la réalisation d'équipements qui servent à l'ensemble d'un quartier. Si le code de l'urbanisme interdit de faire financer en totalité par une opération d'aménagement des équipements qui bénéficient aussi à d'autres, les projets permettent au moins un financement partiel, et ils permettent surtout de résoudre les problèmes de foncier. Un cadre d'une commune explique comment plusieurs équipements publics, et notamment une crèche, ont pu ainsi trouver leur place dans le programme d'un projet urbain partenarial (PUP) : « *sur la petite enfance, on a un taux de satisfaction de 20%, donc il y a une volonté de production d'équipements sur la ville. Mais dans les zones pavillonnaires elles sont petites, il n'y a pas d'espace. Donc dans le cadre du projet d'un PUP il y a la création d'une nouvelle crèche de 40 berceaux. C'est un financement PUP et ville, dans le cadre du PUP ils peuvent participer à hauteur des besoins générés par le programme. Et dans le cadre d'un projet d'accession dans un secteur du PRU il y a une crèche privée. C'est un projet privé donc la ville n'intervient pas. C'est le promoteur qui traite directement avec une entreprise de crèche privée* ».

Les outils utilisés, comme la ZAC, sont anciens. Mais la manière dont ils sont gérés concrètement peut présenter des traits originaux. Certaines ZAC sont ainsi conçues sans maitrise foncière, comme des cadres de contrôle des transactions entre propriétaires

privés et de négociation sur les programmes. Une autre originalité concerne le périmètre : nous avons rencontré plusieurs cas de ZAC multisites, où les périmètres, fragmentés et discontinus, répondent au morcellement de l'urbanisation spontanée. Le caractère multi-sites permet de répartir les équipements dans un tissu urbain déjà constitué et en transformation, tout en bénéficiant des avantages opérationnels de l'outil ZAC. Le responsable d'un service d'urbanisme évoque le cas d'une ZAC multi-sites dans un quartier en pleine mutation, opération qui facilite l'implantation des équipements publics nécessaires à la densification : « *quand on a lancé le PLU, on voyait bien qu'il y avait des secteurs attractifs pour les promoteurs dans ce quartier. Donc la ville a mis en place une zone d'aménagement concertée multi-sites, sur des secteurs qui font échos à une étude foncière qu'on avait menée au début du mandat, et qui faisait émerger les terrains les plus mutables. Et sur ces espaces, on a conduit un dossier de ZAC multi-sites dans l'optique de permettre une participation financière aux équipements pour les logements qui sortiraient* ».

La manière dont ces outils d'aménagement opérationnel sont utilisés par les acteurs publics franciliens les place à l'interface entre projets et urbanisation spontanée. Ils sont conçus dans le code de l'urbanisme pour préfinancer les équipements et les espaces publics pour l'urbanisation d'un périmètre donné, mais servent en réalité bien souvent aussi à gérer *a posteriori* le manque d'équipements publics des espaces urbains environnants, ce à quoi s'ajoute des objectifs de négociation des permis de construire. Les dispositifs de taxation particuliers illustrent bien ce caractère parfois hybride que peuvent présenter ces outils. Le responsable d'un service d'urbanisme décrit en ce sens un Plan d'Aménagement d'Ensemble[3] (PAE) mis en place dans sa commune : « *on a considéré qu'il fallait que l'urbanisation de la ville s'accompagne d'équipements et que compte tenu des capacités financières de la ville c'est compliqué. En attendant de faire une ZAC, de manière transitoire, on a créé des PAE, qui permettent de taxer, et d'instruire plus rapidement les permis avec un système de taxes pour faire participer le plus vite possible les opérations à la mise en place d'équipements. (…) C'est un outil de maitrise de l'administration pour contrôler son urbanisme. Chaque constructeur doit payer cette participation au moment du permis de construire et c'est un outil de maitrise foncière et fiscale de la ville pour encadrer la construction et les coûts qui y sont engendrés, dans le diffus comme dans le périmètre de projet* ».

A Rome, le rôle central des *consorzi* d'habitants dans la gestion des effets induits

Nous avons déjà évoqué le rôle des *consorzi* de constructeurs, structures regroupant des propriétaires qui s'associent pour porter un projet immobilier d'ampleur et négocier avec les pouvoirs publics la réalisation des standards urbanistiques. Il existe également deux autres types de *consorzi*, les *consorzi d'habitants* et les *consorzi di recupero urbano*, qui jouent à Rome un rôle central dans la gestion des effets induits face aux lacunes de l'action municipale en la matière. Ils constituent également des interlocuteurs incontournables dans les négociations concernant les nouvelles constructions.

Les *consorzi d'habitants* sont des structures privées avec une participation financière publique partielle, qui réunissent les propriétaires privés d'un même quartier afin de

[3] Dispositif aujourd'hui abrogé et remplacé par les Projets Urbains Partenariaux (PUP)

construire et/ou gérer directement les services, équipements ou espaces publics dont le quartier a besoin. Les *consorzi* pour la gestion, la maintenance et la mise aux normes des routes constituent un exemple très fréquent, mais les *consorzi* peuvent s'occuper d'autres services également. Une personne du service maintien et gestion des routes et du territoire au *municipio* XII explique comment se sont constitués ces *consorzi* dans certains quartiers : « *vu que certaines zones sont très éloignées du centre ville, il était plus facile pour la mairie de participer à une hauteur de 20 à 50% du budget du* consorzio *et de le laisser gérer de près de manière autonome la manutention des routes. Aujourd'hui, ces zones sont partie intégrante du tissu de la ville, mais la mairie continue à se baser sur ce système et à subventionner les* consorzi*. C'est tellement compliqué, la procédure pour arrêter le système, que probablement il est plus facile de continuer ainsi* ». Ces *consorzi* élaborent des projets de construction d'équipement et de maintenance de l'existant, et contactent directement les professionnels qui vont les réaliser. Outre la participation publique, leur budget repose sur les cotisations des habitants, sortes de charges de copropriété à l'échelle d'un quartier entier. La mairie n'intervient pas dans le choix des professionnels intervenant, mais elle valide toutes les dépenses proposées. Ces modalités d'action s'apparentent finalement à un partenariat public-privé, comme le décrit un technicien municipal : « *les* consorzi *privés d'habitants passent une convention avec la mairie de Rome : 'toi mairie tu me fais payer moins de taxes, et avec cet argent que je garde, moi,* consorzio *je réalise les routes, les égouts, l'éclairage public, et une fois ces services réalisés, je te les cède* ». Au-delà, l'organisation de ces structures est fortement sous-tendue, nous explique un de nos interlocuteurs, par des liens sociaux soudés dans des « *espaces de relations, où il y a un contrôle réciproque, où les enfants jouent, et où se met en scène la construction d'un sens identitaire* ». Les *consorzi*, on le voit, jouent en parallèle un rôle dans le contrôle social des rues, des espaces intermédiaires, ou des accès privés de ces quartiers.

Les *consorzi di recupero urbano* constituent un type particulier de *consorzi* d'habitants, né dans les années 1980 suite à la première loi de *condono*. Ces *consorzi* ont porté des projets de requalification de larges portions des anciens quartiers illégaux. Outre d'importantes réalisations des services et équipements publics manquants dans ces quartiers, ces opérations se sont elles-mêmes traduites par de nouvelles densifications supplémentaires. Un de nos interlocuteurs décrit le système : « *l'argent des sanctions payées par les acteurs privés afin de régulariser leur bâti suite aux lois sur le* condono *n'a pas été versé dans les caisses de l'administration publique, mais directement dans celles du* consorzio, *sous le contrôle de la mairie. Dans une première phase, les* consorzi *ont réalisé les services primaires, comme les égouts, l'éclairage. Tout le monde contribuait, tout le monde faisait confiance au* consorzio *car c'étaient des personnes de proximité, les voisins. Cela a très bien marché : les habitants payaient, le* consorzio *contactait directement les constructeurs, et beaucoup de banlieues ont pu ainsi se doter des services primaires. Plus récemment, ces mêmes structures de* consorzio *ont souhaité réaliser les services secondaires. La mairie a mis en place des zones appelées* toponimi *et une procédure qui fait que les habitants sont encore plus en première ligne. C'est à eux de choisir le professionnel qui proposera le plan de requalification et de densification du quartier. La mairie établit les grandes règles mais ce sont les habitants et les architectes, avec une procédure participative, qui proposent les plans. Et là, les* consorzi *ont dû gérer tout cela, et ils ont eu besoin de se rassembler entre eux pour couvrir des portions de territoire vastes et lancer des vrais projets de requalification de large échelle. Sur le territoire, les* consorzi *sont vraiment nombreux, mais ces macro-structures ressemblant plein de petits* consorzi*, il y en a 4 ou 5 : le* Consorzio periferie romane*, l'*Unione borgate*, etc* ».

Le cas du projet de requalification de l'ancienne zone illégale de Borghesiana donne un exemple d'un de ces macro-*consorzi*, regroupant lui-même sept *consorzi* préexistants, pour un total d'environ 10 000 habitants. Ces regroupements de *consorzi* sont responsables de l'élaboration des *piani di recupero*, les plans de requalification des zones de *toponimi* évoquées par notre interlocuteur. Le principe consiste à accorder aux acteurs privés des droits supplémentaires de densifier, en échange de la réalisation d'équipements et de services qui s'avèrent nécessaires à la fois aux logements déjà présents dans ces quartiers sous-équipés, et aux nouvelles constructions à venir. Autrement dit, la gestion des effets induits en matière d'équipements et de services passe ici par de nouvelles densifications, qui permettent de financer les équipements, mais qui induisent des besoins encore plus conséquents. Une personne du bureau de l'urbanisme de la ville de Rome explique : « *les* piani di recupero *sont des opérations portées par les acteurs privés pour construire de nouvelles habitations et faire du résidentiel dans d'anciennes zones abusives souvent peu denses. Mais en même temps elles ramènent des services dans ces zones qui ont pâti pendant longtemps, des décennies, du manque total de services. Dans un premier temps primaires, et encore aujourd'hui secondaires* ». La conception d'un projet de ce type s'organise autour de l'élaboration d'un *accordo di programma* (accords de programme) qui formalise le contenu des programmes de logements et des équipements publics, après concertation avec la population. Le processus est piloté par un *consorzi*. Notre interlocuteur poursuit et donne un exemple : « *voici comment cela fonctionne. C'est de la concertation, ça s'appelle* accordo di programma *: l'acteur privé propose un projet résidentiel, et propose aussi les nouvelles infrastructures publiques à implanter sur le site. En respectant les standards et les consignes des élus, qui ont leur avis personnel sur toutes ces questions. Le projet est donc totalement à la charge du privé. Par exemple, nous avons fait un projet qui a duré 13 ans, il comportait un changement radical, avec un* accordo di programma *en 1998 qui nous a permis de construire beaucoup d'immeubles mais aussi de transformer l'espace public, ce que les acteurs publics n'auraient jamais pu faire seuls. L'acteur privé a fait ses m^2, et il a fait un parc, rétrocédé à la commune, et en plus il a payé le* contributo straordinario, *de l'argent utile pour réaliser les services* ».

Une architecte ayant travaillé à la réalisation de *piani di recupero* explique comment fonctionnent les *consorzi di recupero urbano* : « *il y a un président qui est élu par les habitants, il reste en place 20 ans. Il s'agit de figures charismatiques, auxquelles les gens font confiance. Ils ont un réel pouvoir. Car les consorzi peuvent être de tailles très variées : 500, 1000, ou même 2000 habitants. Les présidents étaient très politisés à une époque, issus des rangs du parti communiste. Maintenant c'est moins le cas, et on a du mal à trouver des volontaires parmi les nouvelles générations, car c'est du bénévolat* ». Le rôle des *consorzi* dans le cadre des piani di recupero est très délicat et d'autant plus difficile que les habitants ne sont pas toujours conscients qu'un *de ces plans* est en cours dans leur quartier, nous explique notre interlocutrice : « *aux réunions 200 personnes sur 2000 participent, certains le savent, d'autres ne le savent pas. D'autant plus que, dans ces anciennes zones illégales, il n'y a pas d'espaces publics ni de grandes infrastructures pour se réunir, comme des salles de conférences ou des stades. On va donc une fois dans une cave, une autre dans un restaurant. Tout est confié à la bonne volonté du professionnel qui se mobilise et des habitants les plus impliqués qui trouvent des espaces. On fait du porte-à-porte, on met des affiches, on passe avec la voiture et un haut-parleur. Le rôle du* consorzio *peut être important pour faire de la communication, sur une page web. Mais cela est totalement laissé à l'initiative locale. Mais jusqu'où les habitants et les* consorzi *peuvent aller, seuls ? Il y a une limite. Les pouvoirs publics devraient les accompagner plus et*

surtout, il devraient différencier la loi : on ne peut pas avoir les mêmes règles pour un consorzio *de 100 immeubles que pour un qui en compte 10 000* ».

On peut voir ici toute l'ambivalence de la démarche. A la fois elle offre une alternative crédible complémentaire face aux difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour gérer les effets induits auxquels ils sont confrontés dans ces quartiers. Les *consorzi* ont permis d'équiper partiellement des quartiers jusqu'ici en dehors de l'action municipale, où les propriétaires des bâtiments réalisés illégalement avaient une confiance modérée dans les pouvoirs publics. Les *consorzi* des années 1980 ont aussi constitué ultérieurement des structures supports indispensables à la réalisation des *piani di recupero*. Un architecte s'explique : « *les habitants des anciens quartiers illégaux ont fait confiance, ils ont accepté de verser leur argent aux* consorzi *et non pas à la commune pour réaliser les infrastructures primaires. Car le* consorzio *c'était eux, c'était les voisins, les gens du quartier, des petites communautés. Donc, avec la supervision de la commune, ils ont réalisé à eux tous seuls ces ouvrages, cela a plutôt bien marché, pendant les années 1980. Quand les* piani di recupero *ont vu le jour, les* consorzi *ont donc été de façon complètement naturelle les interlocuteurs privilégiés de la commune. Dans ces plans il est prévu que les citoyens doivent appeler et choisir eux-mêmes les aménageurs et les professionnels qui feront le projet. La commune surveille et donne des grandes lignes, mais les* consorzi *ont encadré et piloté de près les actions des citoyens et la démarche participative avec les concepteurs* ».

D'un autre coté, la faible professionnalisation de ses structures associatives, dont les capacités d'action sont malgré tout limitées et qui sont parfois un peu démunies face à l'ampleur de la tâche à accomplir, pose également question. Une personne de l'association des constructeurs romains donne son point de vue sceptique : « *les entrepreneurs faisant partie de notre association n'ont jamais réussi à rentrer dans les réseaux privilégiés des* consorzi *de petits propriétaires qui prennent en charge les infrastructures des* toponimi *dans les anciennes zones illégales. Car les* consorzi *sont des réalités locales, qui utilisent des contacts locaux, et qui ont une capacité économique, mais surtout technique et des compétences limitées. Donc souvent, ils ont échoué, dans le sens où leurs actions ont été inabouties, sans résultats, ils n'arrivent pas à faire les ouvrages qu'ils veulent, ou pas comment ils le veulent, même s'ils dépensent des sommes importantes* ».

Enfin, ce mode de régulation génère de grandes disparités territoriales dans la manière d'équiper les quartiers, selon l'efficacité de ces structures intermédiaires et leurs moyens d'action. Des conflits apparaissent avec les *consorzi* des quartiers voisins. Les *consorzi* valorise des intérêts très locaux, au détriment d'une coordination d'ensemble de la réalisation des équipements. Un architecte ayant travaillé à l'élaboration de *piani di recupero* raconte les difficultés liées au retrait communal dans le pilotage de ces plans : « *les conflits sont nombreux, à la fois avec la ville et les autres quartiers urbains, car avec le temps les* consorzi *se sont structurés comme une ville dans la ville, ils cherchent à promouvoir leurs propres intérêts, parfois en s'opposant aux intérêts des zones voisines. Ils ont une vision localiste et partielle de la ville, aucune vision ni stratégie d'ensemble sur les questions plus larges. Les difficultés et les conflits sont renforcés par l'action imparfaite de la commune. Par exemple, elle délimite les zones d'intervention pour le* piani di recupero, *et après dit aux* consorzi *et aux professionnels : 'au revoir, allez-y'. Elle les a abandonnés. Les* consorzi *se sont retrouvés à devoir gérer toute la phase de conception, de concertation et participation, parcelle par parcelle. C'est compliqué. A Borghesiana, par exemple, le piano couvre une zone de sept* consorzi*. Les concepteurs ont fait un projet pour chaque* consorzio. *Mais il manque la coordination. On ne peut pas faire une école ici, mais aussi ici*

et ici. On ne peut pas diviser la ville par points où chaque point décide en autonomie quoi faire. On ne peut pas penser qu'un territoire si vaste s'autodétermine, car sans un regard d'ensemble sur la globalité des besoins et des solutions, on fait un collage, pas de l'aménagement. La mairie aurait dû garder la supervision du processus, pas seulement approuver à la fin. La participation, c'est bien, mais parfois les habitants ne comprenaient pas, ne savaient pas, il manquait un acteur avec un rôle de coordination stratégique. Les professionnels aussi étaient perdus : on faisait de centaines de réunions, dans les rues, avec les habitants, tout dépendait de notre bonne volonté, mais on ne pouvait pas tout faire tous seuls, Borghesiana est un territoire énorme ». Un technicien de la mairie centrale explique quant à lui les difficultés de son institution à contrôler réellement le pilotage de projets qui lui échappent largement : « *théoriquement, c'est la commune, c'est mon bureau qui est chargé d'une action de contrôle des projets menés dans le cadre des* piani di recupero*. Mais ce n'est pas facile. Actuellement nous avons environs 150* piani di recupero *en cours à Rome, à des stades d'avancement très différents. Notre dotation en ressources humaines est insuffisante ».*

Rome 2016 – Massimina – rues, parc et équipements sportifs réalisés et gérés par un consorzio

CONCLUSION

Notre recherche a largement vérifié nos hypothèses de départ. Dans les deux cas, à Rome comme en Ile-de-France, nous observons des phénomènes de densification spontanée au sens où nous les avons définis. Ils sont plus ou moins importants selon les quartiers et selon les communes. Notre recherche montre la diversité des situations à cet égard, et notamment la diversité des types de densification et des motivations qui les sous-tendent. Elle souligne aussi la diversité des porteurs de projets de densification, du particulier qui s'improvise constructeur au grand promoteur national. Elle met en évidence les spécificités des petits promoteurs locaux, peu étudiés par la recherche urbaine, dont les modes d'action sont relativement particuliers. La grande place de l'urbanisation illégale à Rome nous a permis aussi de montrer que l'illégalité n'est pas absente du cas francilien, même si le phénomène est beaucoup moins massif et prend des formes différentes.

Notre recherche confirme également l'existence dans les deux agglomérations d'effets induits au niveau collectif par les phénomènes de densification spontanée. Ces effets induits renvoient aux équipements publics, aux espaces publics, aux formes urbaines produites, aux questions environnementales, aux caractéristiques sociologiques des quartiers, et aux relations de voisinage. En Ile-de-France, les effets induits les plus souvent mis en avant par les acteurs interrogés concernent les équipements et les espaces publics, ce qui ne veut pas dire que les autres n'existent pas mais que les acteurs ne les perçoivent pas comme tels. A Rome, les effets induits environnementaux sont également régulièrement évoqués et posent problème aux acteurs publics. Nous avons également observés des effets induits inattendus, dont certains sont parfois considérés par les acteurs publics comme étant positifs, comme le fait que la densification permette aux habitants d'adapter leur logement aux évolutions de leur situation familiale et professionnelle, autrement dit de rester dans leur quartier tout au long du cycle de vie.

Les acteurs publics interviennent dans les processus de densification spontanée sous d'autres formes qu'en définissant en amont les règlements de droit du sol ou qu'en mobilisant de manière volontariste les outils de l'urbanisme opérationnel. Leur intervention passe par l'*action publique au quotidien* des services technico-administratifs et des élus des collectivités et de l'Etat, en dehors de leurs opérations les plus médiatisées comme les projets d'aménagement. L'action des acteurs publics renvoie essentiellement à la gestion quotidienne au concret du droit des sols, à travers l'instruction des permis de construire et, à Rome, à travers un large éventail de procédures diverses dont une partie correspond aux régularisations des constructions illégales. Au cours de l'instruction des permis, des relations se nouent entre acteurs publics et opérateurs privés, qui négocient bien au-delà de ce qu'imposent les plans, sur les typologies de logements, leur nombre, la forme des bâtiments et leur architecture, la taille des immeubles, le nom de l'architecte, ou encore la réalisation d'espaces et d'équipements publics. Les degrés de contrôle par les acteurs publics dépendent des situations locales, mais des marges de manœuvre existent aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs privés pour orienter les projets. D'autres acteurs interviennent dans les processus, que ce soit les nombreuses institutions publiques concernées ou encore les voisins, ce qui ouvre le jeu. Les opérateurs transgressent

parfois les règles en Ile-de-France, et l'ont fait très souvent par le passé à Rome. Les acteurs publics se montrent relativement impuissants à cet égard. L'antériorité du phénomène à Rome a amené les acteurs publics à développer des formes d'actions très spécifiques de régularisation *a posteriori* des constructions illégales. Mais la régulation de l'urbanisation illégale passe aussi par d'autres biais, notamment par les mutations foncières qui obligent les propriétaires à régulariser s'ils veulent vendre. Les acteurs publics développent enfin des formes spécifiques d'action pour gérer les « effets induits » des phénomènes de densification spontanée, qui reposent largement sur d'autres secteurs d'action publique que l'urbanisme, et où sont notamment impliqués les gestionnaires des équipements, services et espaces publics concernés.

Notre recherche interroge la planification urbaine, et plus largement les formes traditionnelles d'action publique urbaine (projet urbain, gestion urbaine, urbanisme opérationnel, etc.) qui sont beaucoup plus imbriquées qu'il n'y paraît. D'une part, la ville se produit largement en dehors des projets urbains, puisque les projets d'aménagement ne concernent qu'une part restreinte des processus d'urbanisation. D'autre part, les acteurs publics ne se contentent pas de planifier : ils cherchent à contrôler la phase de concrétisation des plans, et assument par ailleurs après coup les conséquences des décalages par rapport à ce qui avait été prévu initialement. Le processus de planification n'est pas linéaire et la mise en œuvre des plans est un moment stratégique. D'autres acteurs que ceux que l'on qualifie habituellement d'urbanistes y tiennent une place centrale, qu'il s'agisse des services instructeurs des permis de construire, des techniciens des services gestionnaires des effets induits comme ceux des services éducation, ou encore des notaires ou des agents immobiliers qui tiennent une position clef dans les processus.

BIBLIOGRAPHIE

AA. VV. (1986), *Dieci anni di lotte dell'Unione Borgate. 1976-1985*, a cura di Unione Borgate Associazione Autocostruttori, Tipografia DACAR, Roma.

AA. VV. (2010), *Periferie di mezzo. Condizione sociale, economica e territoriale nei quartieri ex abusivi di Roma*, a cura di AIC (Associazione Italiana Casa) e Unione Borgate, s.e., Roma.

ASTENGO, G. (1952), « Town and Regional Planning in Italy », *Town Planning Review*, n°23(2), pp. 166-181.

BARBERI P. (2010), « La città informale », in Barberi P., *É successo qualcosa alla città*, Donzelli, Roma.

BENEVOLO L. (1971), *Roma da ieri a domani*, Laterza, Bari.

BERDINI P. (2008), *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli editore, Roma.

BERDINI P. (2010), Br*eve storia dell'abuso edilizio in Italia. Dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli editore, Roma.

BERDINI P., NALBONE D. (2011), *Le mani sulla città. Da Veltroni ad Alemanno storia di una capitale in vendita*, Aiegre, Roma.

BERLINGUER G., DELLA SETA P. (1976), Borgate di Roma, Editori Riuniti, Roma.

BETTIOL C., OLIVIERI F. (2006), *La gestione dell'urbanistica partecipata. Il caso dei Toponimi di Roma*, Alinea Editrice, Firenze.

BOINO P. (2009), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Editions parenthèses.

BOUDON R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, Paris, P.U.F.

BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. (dir) (2006), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Éditions Descartes et Cie.

BOURGEOIS M. (2013), « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, volume 55(1), pp.56-75.

BRUNETTA G., MORONI S. (2008), *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Bruno Mondadori, Milano.

CELLAMARE C. (2009), « Saxa Rubra. Idee di città e modelli di abitare a confronto », in AA. VV., *Lungoiltevere. Episodi di mutazione urbana*, Franco Angeli, Milano, pp. 107-149.

CELLAMARE C. (2010), « Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana », in CELLAMARE C., COLOZZA D., COPPOLA A., LANZETTA A., PERIN A., *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 97-98, p. 145-167.

CELLAMARE C. (2013), « Abitare insieme un quartiere. Convivenza quotidiana e interdipendenze a Grottarossa (Roma) », in Lo Piccolo F., *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Palermo.

CERVELLATI P.-L. (2000), *L'arte di curare la città*, Bologna, Il Mulino.

CLEMENTI A., PEREGO F. (1983), *La metropoli "spontanea"*, Dedalo, Bari.

CORRADO R., ROMANO R. (2009), « Innovazione del piano e valutazione delle trasformazioni urbane », *Urbanistica Dossier*, 114-115, Inu Edizioni, Roma.

CORSINI M.G. (2012), *Roma, Centro storico e periferia*, Kappa, Roma.

COPPOLA A. (2013), « Vetero-liberismo di borgata. Urbanistica e attivazione degli abitanti nella 'città da ristrutturare'. I casi delle borgate Morena e Centroni », in Centro per la Riforma dello Stato, *Le Forme della periferia, Rapporto finale della ricerca "La periferia metropolitana come bene comune"*, Roma.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DARLEY A. & TOUATI A. (2013), « La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines », *rapport d'étude IAU Ile-de-France*, rapport en ligne : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_1002/La_densification_pavillonnaire_a_la_loupe.pdf

DAVY A.C., MERTINY P. & RICHARD M. (2014), « La division des pavillons de banlieue. Une recomposition en sourdine de la région parisienne », *Métropolitiques*, 2 mai 2014. URL : https://www.metropolitiques.eu/La-division-des-pavillons-de.html

DE MATTEIS S. (1991), *Lo specchio della vita, Napoli: antropologia della città del teatro*, Bologna, Il Mulino

DELLA SETA P. e R. (1988), *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma.

DELPIROU A., RIVIERE D., « Rome capitale : les enjeux métropolitains vus du delta du Tibre », Métropolitiques, 3 juin 2013

DELPIROU A. (2009), *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, thèse de doctorat, Nanterre, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.

DELPIROU A., MOURLANE S. (2011), *Atlas de l'Italie contemporaine*, Paris, Autrement.

DIERNA S., ORLANDI F. (2009), *Ecoefficienza per la "città diffusa". Linee-guida per il recupero energetico e ambientale degli insediamenti informali nella periferia romana*, Alinea, Firenze.

DJAMENT-TRAN G. (2011), *Rome éternelle: les métamorphoses de la capitale*, Belin, Paris.

ERBANI F. (2013), *Roma: il tramonto della città pubblica*, Laterza.

FERRAROTTI F. (1981), *Vite di periferia*, Mondadori, Milano.

FERRAROTTI F. (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari.

FERRAROTTI F. (1974), *Vite di baraccati*, Liguori, Napoli.

FERRAROTTI F., MACIOTI M.I. (2009), *Periferie. Da problema a risorsa*, Sandro Teti Editore, Roma.

FRIED, R. C. (1973), *Planning the Eternal City: Roman Politics and Planning since World War II*, Yale University Press.

FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil. [Rééd. de 1997].

IDT J. (2009), *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat en études urbaines, urbanisme et aménagement, IFU-Université Paris 8.

ILARDI M., SCANDURRA E. (2009), *Ricominciamo dalle periferie. Perché la sinistra ha perso Roma*, manifestolibri, Roma.

INSOLERA I. (1980), *Roma, immagini e realtà dal X al XX secolo*, Laterza.

INSOLERA I. (2011), *Roma moderna*, Eineudi, Torino.

INSOLERA I. (2010), *Roma, per esempio. Le città e l'urbanistica*, Donzelli, Roma-Bari.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n°42, p. 37 - 66

LEFEVRE C. (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ, Paris.

LIPSKY M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New-York.

MARCELLONI M. (2003), *Pensare la città contemporanea. II nuovo Piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari.

MARTINELLI F. (1986), *Roma nuova. Borgate spontanee e insediamenti pubblici. Dalla marginalità alla domanda dei servizi*, Franco Angeli, Milano.

MENEZ F. (2008), *Le partenariat public-privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2.

MORASSUT R. (2012), *Malaroma. Dal modello Roma al fallimento di Alemanno*, Aliberti, Reggio Emilia.

MULLER P. (1990)*, Les politiques publiques*, Paris, PUF, 127 p.

MUSSELIN C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, 55(1), pp. 51-71.

NESSI Hélène (2010), « Action publique et étalement urbain à Rome : une lecture par les services en réseau », *Flux 2010/1*.

NESSI H., DELPIROU A. (2009), « Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme », *Flux 2009/1*, pp69-79.

ORF (2014), *La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovations ?*, Observatoire Régional du foncier en Ile de France, Paris.

PANELLA R. (1997), *Piazze e nuovi luoghi di Roma*, Groma Volumi, Roma.

PIETROLUCCI M. (2012), *La città del Grande Raccordo Anulare*, Gangemi, Roma.

PINSON G., SATANGELO M. (2007), « La planification stratégique : vecteur ou substitut à l'intégration métropolitaine ? Un détour par l'Italie », in Collin J-P & Robertson M., *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec, Presses de l'Université Laval.

REYNAUD J.-D. (1989), *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1989.

ROLLIN J. (2012), « Le périurbain, théâtre d'innovations. Les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel », *Métropolitiques*, en ligne sur http://www.metropolitiques.eu/Le-periurbain-theatre-d.html.

ROSSI P. O. (2000), *Roma. Guida all'architettura moderna 1909-2000*, Laterza, Roma-Bari.

SABATIER B. & FORDIN I. (2012), « Densifier le pavillonnaire », *études foncières*, n°155.

SALA PALA V. (2006), « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne », *Revue PMP*, vol.24 – n°3.

SALVAGNI P. (2005), *Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica*, Palombi, Roma.

SCATTONI P., WILLIAMS R. W. (1978), « Planning and regional Ddvolution: the Italian case », *The Planner, n°64*, pp. 38-40.

SCATTONI P. (2004), *L'urbanistica dell'Italia Contemporanea*, Roma, Newton & Compton.

SCHELLING T. (1980), *La Tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF.

SETTIS S. (2010), *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.

SULLO, F. (1964), *Lo scandalo Urbanistico*, Firenze, Vallecchi.

TOUATI A. (2012), « L'habitant maître d'ouvrage. Au cœur de la densification pavillonnaire », *Etudes Foncières n°157*, Paris.

TOCCI W, INSOLERA I., MORANDI D. (2008), *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli, Roma.

TORRISI M, SCHINAIA G. (2010), *Lavori in corso. Perché in Italia si inizia ma non si finisce mai niente*, Newton Compton, Roma.

TOUATI A., CROZY J. (2015), *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, La documentation Française, Paris.

VALLAT C. (1993), « L'habitat illégal périurbain à Rome : d'une pratique à une institution », *Méditerranée,* Tome 77.

VERHAGE R., LINOSSIER R. (2009), « La co-production public-privé des projets urbains : entre création de valeur économique et réalisation des objectifs publics », in Boino P. (dir.), *Lyon : la production de la Ville*, Parenthèse, Marseille.

VILMIN T. (2015), *L'aménagement urbain, acteurs et système*, Parenthèses, Marseille

WARIN P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre égalité et équité,* LGDJ, Paris.

GLOSSAIRE

***Abusivismo** :* il s'agit d'un terme italien désignant le processus de croissance urbaine spontanée sans autorisation de construction. Paolo Berdini estime que l'abusivismo romain nait sous le fascisme lorsque des ouvriers sont expulsés du centre en raison de la restructuration de ce dernier. Ce phénomène atteindra la zone périphérique de Rome de manière très importante jusque dans les années 1990-2000. Une législation apparaît pour réguler ce phénomène de même que ce phénomène urbain est intégré *a posteriori* dans les plans d'urbanisme – il s'agit notamment de remédier aux carences d'infrastructures et raccorder ces espaces aux réseaux. Plusieurs formes d'abusivismo ont vu le jour et ont fait l'objet de nombreuses recherches.

Agro Romano : Il s'agit de la vaste aire rurale (vallées et plaines) qui s'étend autour de la ville de Rome. En raison de l'urbanisation en tache d'huile de la capitale italienne, l'agro romano est désormais largement urbanisé et participe à la constitution de la grande ville campagne qu'est Rome.

***Barraca** :* maison construite de bric et de broc (pouvant former des bidonvilles) par des ouvriers. F. Ferrarotti parle en évoquant ces barrache pour la deuxième moitié du Xxe siècle et de Rome de « Terzo mondo sotto casa »

Autorecupero (coopératives d') Le phénomène d'auto-requalification répond à un manque de logements sociaux et un patrimoine public vacant et peu exploité (loi régionale de 1998). Des coopératives sont nées dans ce contexte. Plus précisément, des espaces appartement au parc public ont pu faire l'objet de squat et de mobilisations de la part d'associations de droit au logement pour ensuite participer à un processus de légalisation et de réhabilitation à travers des coopératives. Les travaux de requalification sont du fait des futurs habitants des coopératives qui doivent avoir des revenus inférieurs à ceux des personnes qui vivent dans le parc social *(case popolari).* Pour en savoir plus, voir les travaux de Yann Maury ou de Maurizio Crocco**.**

***Borgata** :* Bourgs, Faubourgs situés dans l'agglomération romaine en dehors du centre, peu gérées à l'origine par la commune et mal raccordée à la ville. Deux types de *borgate* peuvent être mentionnés. Les borgate officielles (Primavalle, Tufello, San Basilio, Quatricciolo, Trullo, Tor Marancia…) sont réalisées et planifiées sous le fascisme entre 1924 et 1937 (*Villani, 2012)* contrairement aux *borgate* non officielles et spontanées (sans PRG). Voir les travaux de Colette Vallat.

Condono : voir page 101

Consorzi : terme qui désigne une structure privée regroupant soit des propriétaires particuliers soit des entreprises de constructions, qui s'associent dans un quartier pour construire ou pour gérer des services collectifs (voiries, parcs, etc.). Dans le cas des *consorzi* d'habitants, La commune peut être membre et financer le *consorzio*.

DIA, CIL, CILA et SCIA : différentes procédures législatives simplifiées d'autorisation de construire se sont multipliées pour faciliter la construction sur de l'existant, qui évitent de demander un permis de construire. Les principales sont la DIA (dichiariazione Inizio

Attività, la CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata), la CIL (comunicazione inizio lavori), et la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività).

Mafia capitale : Des connexions entre la mairie et le crime organisé ont été révélées en 2014. Une structure mafieuse en lien avec l'ancien maire Alemmano était présente au sein de l'administration et court-circuitait l'attribution des marchés publics (dans les domaines des transports, des centres d'hébergement etc.)

Municipi *:* subdivisions administratives de la ville de Rome, au nombre de 15, qui couvrent tout le territoire communal.

Opérations primaires ou Opere di urbanizzazione primaria : infrastructures, équipements ou raccordements de réseaux comme les rues, les places, les parkings, l'éclairage public, les égouts, le réseau de distribution hydrique, d'électricité, de gaz, etc.

Opérations secondaires Opere di urbanizzazione secondaria : crèches, écoles maternelles, équipements sportifs et aires de jeux ou espaces verts, marchés et espaces pour les activités sociales, culturelles, de santé et de culte, mais aussi « environnementale » comme les installations d'infrastructures pour la gestion des déchets

Piani di zona : programmation de logements sociaux

Piano Regolatore generale (PRG) : instrument de planification urbaine communal à la fois programmatif et descriptif. Les PRG comprennent des outils et instruments plus détaillés et précis (des piani attuativi, des plans de mise en œuvre dans lesquels on peut trouver le piano piano particolareggiato (P.P.), piano per insediamenti produttivi (P.I.P.), piano di recupero (P.d.R.)).

Sanatoria *:* assainir, rendre légal et en conformité une construction

RESUME

Notre recherche est centrée sur les processus de densification du bâti en dehors des projets d'aménagement portés par les acteurs publics. Nous avons qualifié ces phénomènes de « densification spontanée du bâti ». Nous désignons ainsi les cas où de nombreux propriétaires privés, simples particuliers ou promoteurs, au sein d'un même quartier situé dans un secteur déjà au moins partiellement urbanisé, vont construire de nouvelles surfaces de logement sur les parcelles qui leur appartiennent. Ils agissent bien sûr dans le cadre des règles encadrant les droits du sol, mais chaque opérateur privé décide seul de densifier, indépendamment des autres. L'agrégation de ces décisions individuelles de construire va produire un phénomène global de densification du quartier voire de la commune toute entière. Ces cas de figure de densification spontanée se distinguent des actions plus volontaristes portées par les collectivités locales, lorsqu'elles mettent en place des moyens et des outils opérationnels de pilotage pour enclencher effectivement une densification du bâti.

Pour autant, cela ne veut pas dire que les acteurs publics restent complètement à l'écart des processus de densification spontanée. Ils occupent au contraire une large place dans leur régulation, au-delà qu'en définissant en amont les règlements des droits des sols. Ils interviennent d'une part en négociant les autorisations de construire accordées aux pétitionnaires, et d'autre part à travers la gestion des effets induits de la densification spontanée. Notre recherche analyse les formes de régulation de ces phénomènes de densification du bâti, en comparant le cas de l'Ile de France et celui de la région urbaine de Rome. A travers des entretiens semi-directifs avec les acteurs publics et privés participant à ces processus, nous avons étudié le rôle qu'ils tiennent dans l'action collective, leurs rationalités, les négociations et les jeux qui se mettent en place.

A Rome comme en Ile-de-France, nous observons des phénomènes de densification spontanée au sens où nous les avons définis. Ils sont plus ou moins importants selon les quartiers et selon les communes. Notre recherche montre la diversité des situations à cet égard, et notamment la diversité des types de densification et des motivations qui les sous-tendent. Elle souligne aussi la diversité des porteurs de projets de densification, du particulier qui s'improvise constructeur au grand promoteur national. Elle met en évidence les spécificités des petits promoteurs locaux, peu étudiés par la recherche urbaine, dont les modes d'action sont relativement particuliers. La grande place de l'urbanisation illégale à Rome nous a permis aussi de montrer que l'illégalité n'est pas absente du cas francilien, même si le phénomène est beaucoup moins massif et prend des formes différentes.

Notre recherche confirme également l'existence dans les deux agglomérations d'effets induits au niveau collectif par les phénomènes de densification spontanée. Ces effets induits renvoient aux équipements publics, aux espaces publics, aux formes urbaines produites, aux questions environnementales, aux caractéristiques sociologiques des quartiers, et aux relations de voisinage. En Ile-de-France, les effets induits les plus souvent mis en avant par les acteurs interrogés concernent les équipements et les espaces publics, ce qui ne veut pas dire que les autres n'existent pas mais que les acteurs ne les perçoivent pas comme tels. A Rome, les effets induits environnementaux sont

également régulièrement évoqués et posent problème aux acteurs publics. Nous avons également observés des effets induits inattendus, dont certains sont parfois considérés par les acteurs publics comme étant positifs, comme le fait que la densification permette aux habitants d'adapter leur logement aux évolutions de leur situation familiale et professionnelle, autrement dit de rester dans leur quartier tout au long du cycle de vie.

Les acteurs publics interviennent dans les processus de densification spontanée sous d'autres formes qu'en définissant en amont les règlements de droit du sol ou qu'en mobilisant de manière volontariste les outils de l'urbanisme opérationnel. Leur intervention passe par l'*action publique au quotidien* des services technico-administratifs et des élus des collectivités et de l'Etat, en dehors de leurs opérations les plus médiatisées comme les projets d'aménagement. L'action des acteurs publics renvoie essentiellement à la gestion quotidienne au concret du droit des sols, à travers l'instruction des permis de construire et, à Rome, à travers un large éventail de procédures diverses dont une partie correspond aux régularisations des constructions illégales. Au cours de l'instruction des permis, des relations se nouent entre acteurs publics et opérateurs privés, qui négocient bien au-delà de ce qu'imposent les plans, sur les typologies de logements, leur nombre, la forme des bâtiments et leur architecture, la taille des immeubles, le nom de l'architecte, ou encore la réalisation d'espaces et d'équipements publics. Les degrés de contrôle par les acteurs publics dépendent des situations locales, mais des marges de manœuvre existent aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs privés pour orienter les projets. D'autres acteurs interviennent dans les processus, que ce soit les nombreuses institutions publiques concernées ou encore les voisins, ce qui ouvre le jeu. Les opérateurs transgressent parfois les règles en Ile-de-France, et l'ont fait très souvent par le passé à Rome. Les acteurs publics se montrent relativement impuissants à cet égard. L'antériorité du phénomène à Rome a amené les acteurs publics à développer des formes d'actions très spécifiques de régularisation *a posteriori* des constructions illégales. Mais la régulation de l'urbanisation illégale passe aussi par d'autres biais, notamment par les mutations foncières qui obligent les propriétaires à régulariser s'ils veulent vendre. Les acteurs publics développent enfin des formes spécifiques d'action pour gérer les « effets induits » des phénomènes de densification spontanée, qui reposent largement sur d'autres secteurs d'action publique que l'urbanisme, et où sont notamment impliqués les gestionnaires des équipements, services et espaces publics concernés.