

Transfert de droits à bâtir : effets pervers du mécanisme de compensation à Rome

Hélène Nessi

► **To cite this version:**

Hélène Nessi. Transfert de droits à bâtir : effets pervers du mécanisme de compensation à Rome. Etudes foncières, Compagnie d'édition foncière, 2011, pp.34-37. hal-00664641

HAL Id: hal-00664641

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00664641>

Submitted on 8 Jan 2018

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.

Transferts de droits à bâtir

Effets pervers du mécanisme de « compensation » à Rome

Le transfert de droits à bâtir revient à la mode régulièrement. Cette technique, qui consiste à séparer les droits à bâtir de la propriété des sols, vise en général à préserver des espaces de nature, sans avoir à recourir à l'acquisition publique des terres. Un instrument utile donc... mais complexe à mettre en œuvre, sous peine d'effets pervers. Illustration avec le cas de Rome.

Aurélien Delpirou

Maître de conférences à l'Institut
d'urbanisme de Paris / Lab'Urba
(Université Paris-Est)
aurelien.delpirou@u-pec.fr

Hélène Nessi

Architecte-Urbaniste,
Doctorante au LATTS et Chargée de
mission à 6T-Bureau de Recherche
nessi.h@gmail.com

La maîtrise du foncier et de son usage constitue un enjeu majeur des politiques publiques d'aménagement urbain durable, que celles-ci visent à contrôler l'extension périurbaine, à réaliser des services publics et des espaces verts ou encore à cristalliser les secteurs d'urbanisation autour des infrastructures de transport collectif.

La procédure privilégiée d'acquisition de terrains privés par la puissance publique en Europe est longtemps restée l'expropriation. Dans plusieurs pays d'Europe du Nord (Pays-Bas et Suède notamment), son utilisation souple et précoce a permis la constitution de vastes réserves foncières publiques, au service de la maîtrise de l'urbanisation et de la limitation de la spéculation. Dans la plupart des pays latins, au contraire, l'expropriation s'est historiquement heurtée à des régimes juridiques plus favorables à la propriété privée : en Italie comme en Espagne ou en Grèce, la faiblesse des marges de manœuvre foncières et financières des pouvoirs publics a contribué à faire de la rente le facteur hégémonique du développement urbain contemporain. Aussi ces pays ont-ils joué un

rôle pionnier dans la mise au point de formes originales de négociations et d'échanges fonciers entre secteur public et secteur privé.

Visant initialement à récupérer une partie des plus-values foncières (en échange de la distribution de droits de construction, les propriétaires cèdent gracieusement une partie de leur terrain, par exemple pour réaliser les infrastructures primaires et secondaires), ces dispositifs se sont progressivement étendus à de véritables transferts de droits de construction d'une « zone émettrice » à une « zone réceptrice ». En dépit d'une grande diversité dans les modalités techniques et juridiques des transferts, la littérature a identifié quelques objectifs communs à ces opérations (Pruetz, 1997 ; Renard, 1998, 2000 ; Jacobs, 2004) : préserver des sites de grande valeur écologique ou paysagère sans recourir à l'expropriation ; orienter l'urbanisation en concentrant les droits à construire sur des zones spécifiques, destinées à être développées, requalifiées ou densifiées.

En Italie, les transferts ont donné lieu à diverses expérimentations dans les années 1980 dans plu-

sieurs grandes villes du pays, notamment à Ravenne (pour préserver des zones naturelles) et à Turin (pour orienter l'urbanisation vers des quartiers en restructuration), tout en suscitant d'importants débats au sein du monde professionnel et académique (Barbieri, Oliva, 1995 ; Fusco-Girard, 1997 ; Micelli, 1997 ; Pompei, 1998).

Un terrain révélateur

Rome constitue un terrain révélateur pour observer ces mécanismes. En effet, l'histoire contemporaine de la Ville éternelle est marquée par l'emprise foncière hégémonique de quelques grands promoteurs issus de l'aristocratie catholique de la ville. Tout un courant historiographique, proche du marxisme, a mis au jour le rôle majeur de la spéculation édilitaire dans le développement de la capitale (Caracciolo, 1956). Ainsi, sous des formes diverses, la commune a toujours été contrainte de négocier avec les propriétaires-promoteurs pour essayer d'orienter le développement urbain et d'équiper les nouvelles zones d'urbanisation (Insolera 1962).

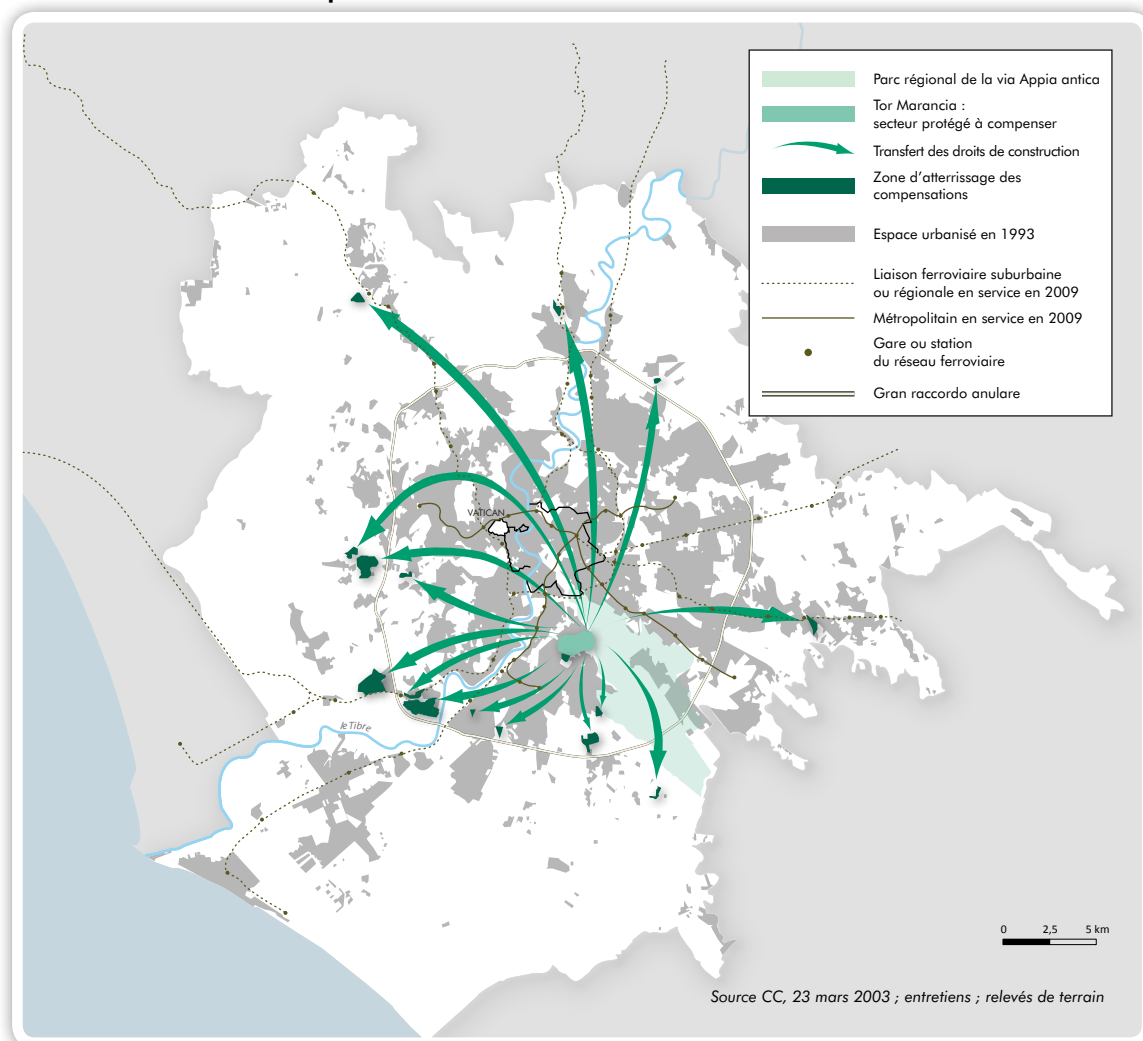
Dans ce contexte, les transferts de droits ont constitué l'une des principales innovations d'une stratégie urbanistique qualifiée de « réformatrice », fondée sur la négociation avec les propriétaires-promoteurs, menée par des administrations de centre-gauche entre 1993 et 2008. Ces dispositifs ont en effet été mobilisés pour tenter de faciliter la gestion de l'héritage du dernier plan régulateur général (PRG) adopté dans la capitale italienne en 1962.

Gestion du résidu

Élaboré à partir de projections démographiques démesurées (5 millions d'habitants en l'an 2000), affichant l'objectif de maîtriser la croissance de la valeur des sols constructibles, le PRG de 1962 avait ouvert une quantité considérable d'espaces à l'urbanisation : 37 500 hectares, correspondant à 188 millions de mètres cubes de droits à construire. Aussi, les municipalités qui se sont succédé depuis les années 1970 ont-elles hérité d'un considérable *residuo* (résidu) de *diritti acquisiti* (droits de construction acquis). En 1993, il s'agissait d'environ 19 000 hectares de terrain, correspondant à 125 millions de mètres cubes de droits à construire. A cela s'ajoutaient 6 500 hectares soumis à des servitudes publiques, mais qui n'ont jamais été acquis et dont les autorisations d'expropriation étaient obsolètes (*vincolo scaduto*). Dans ces conditions, l'objectif était le « traitement du résidu » dans trois directions principales : la réduction quantitative des prévisions d'urbanisation ; la relocalisation des droits à construire, afin de préserver les espaces verts de l'*agro romano* (campagne romaine) et de garantir l'accessibilité des nouveaux secteurs d'urbanisation ; la reconversion fonctionnelle, afin d'équilibrer le rapport originel entre prévisions résidentielles et non résidentielles, en faveur de ces dernières.

Pour mettre en œuvre cette politique ambitieuse en évitant la multiplication des contentieux, la municipalité romaine a mis au point la procédure de « compensation urbanistique ». Celle-ci consiste en un transfert des prévisions d'urbanisation héritées, jugées « urbanistiquement erronées », dans d'autres parties de la ville, sur des terrains urbanisables privés ou publics. Les « règles du jeu » sont en apparence simples : les terrains sont cédés gratuitement à la Commune et retrouvent une destination agricole ;

Carte 1 - La compensation de Tor Marancia : un « effet multiplicateur territorial » et étalement urbain



Source CC, 23 mars 2003 ; entretiens ; relevés de terrain

la quantité de mètres cubes autorisés sur le nouveau terrain doit être équivalente au bien immobilier qui aurait pu être construit sur le terrain cédé. Concrètement, les droits de construction accordés « en compensation » sont donc évalués en fonction du différentiel de valeur immobilière entre les deux terrains.

Une victoire paradoxale

Sous le mandat de F. Rutelli (1993-2001), l'usage des compensations a permis la sauvegarde d'espaces naturels de grande valeur, comme le parco di Aguzzano, le parco delle Valle ou le parco delle Sabine, dont les aires constructibles ont été relocalisées dans d'autres secteurs d'urbanisation, répondant ainsi à d'anciennes mobilisations environnementalistes. Mais au cours des deux mandatures de W. Veltroni (2001-2008), le mécanisme a engendré des effets pervers et suscité une opposition croissante, comme en témoigne l'exemple emblématique de Tor Marancia.

Tor Marancia désigne une étendue de campagne romaine, située aux portes du centre historique de Rome, en contiguïté avec le secteur patrimonial sauvegardé de la via Appia Antica (carte 1). Le PRG de 1962 avait prévu, à cet emplacement, un secteur d'édification de 220 hectares et 4,2 millions de mètres cubes, pour un futur quartier d'environ 40 000 habitants. Jamais réalisées, ces prévisions d'urbanisation ont été sensiblement réduites, en 1997, par le biais d'un classement par la Région Latium d'une partie du site (106 hectares) en « aire naturelle protégée ». Il restait, à cette date, un reliquat d'un peu plus de 2 millions de mètres cubes constructibles, affectés à un programme résidentiel développé par le consortium immobilier AIC. L'exceptionnelle qualité paysagère de cette portion préservée d'*agro romano* (collines, bois et cours d'eau), ainsi que sa situation stratégique entre la via Appia Antica et le centre de la ville, ont engendré une mobilisation importante des associations environnementalistes

**Tableau 1 - Les « aires d'atterrissage »
de la compensation de Tor Marancia**

	Desserte par le réseau de transport collectif ferroviaire romain (2008) Distance à la station la plus proche (si supérieure à 1 km)	Droits de construction initiaux à Tor Marancia (m³)	Droits de construction après compensation (m³)	Différence
Cinquina Bufalotta	FR1 (Fidene) 4,1 km	24 044	99 522	+75 478
Fontana Candida	FC Roma-Pantano (Fontana Candida)	52 822	200 684	+147 862
Grottaferretta	Metro B (Laurentina) 3,1 km	220 000	400 000	+180 000
Colle delle Gensole	Metro B (Laurentina) 4,8 km	27 317	226 780	+199 463
Divino Amore	FR7 (Divino Amore)	36 673	142 985	+106 312
Prato Smeraldo	Metro B (Laurentina) 5,9 km	130 080	341 096	+211 016
Pontina	FC Roma-Lido (Tor di Valle) 2,4 km	55 021	70 000	+14 979
Torrino sud	FC Roma-Lido (Tor di Valle) 1,1 km	59 732	59 332	-400
Magliana GRA	FR1 (Muratella) 1,6 km	110 777	650 000	+539 223
Muratella	FR1 (Muratella) 1,1 km	131 075	714 520	+518 925
Massimina	FR5 (Massimina)	138 404	612 778	+474 374
Tenuta Rubbia	FR5 (Aurelia)	41 493	180 000	+139 217
Aurelia km 13	FR5 (Massimina) 1,4 km	21 794	248 477	+226 733
Prima Porta	FC Roma Nord (Prima Porta)	34 671	100 000	+65 329
Olgiate	FR3 (Olgiate)	44 950	120 000	+75 050
TOTAL		1 303 840	4 138 174	+2 973 559

et des comités de quartier pour la préserver de la construction.

C'est dans ce contexte qu'au cours de la campagne électorale municipale de 2001, le candidat du centre-gauche et futur maire, W. Veltroni, s'est engagé à annuler le projet, tout en garantissant aux propriétaires le transfert de leurs droits de construction ailleurs dans la ville. L'administration romaine est restée très discrète sur cette opération, mise en œuvre en 2002-2003,

mais un long travail d'enquête sur place, mené avec l'aide de l'association écologiste Legambiente, nous a permis d'identifier les destinations des compensations et d'en dresser un inventaire statistique (tableau 1) et cartographique (carte 1).

On dénombre 15 secteurs de compensation, pour un total de 4,1 millions de mètres cubes. La chute de valeur immobilière liée au départ d'un emplacement péricentral, a donc été « compensée » par le tri-

plement des droits de construction. Seules cinq « aires d'atterrissage » sur quinze sont localisées au sein de terrains publics : Cinquina, Fontana Candida, Prima Porta, Olgiate et Divino Amore. Deux secteurs sont localisés au sein d'une « centralité urbaine ou métropolitaine », c'est-à-dire un pôle de développement périphérique (Cinquina, Massimina). Les autres entrent dans le cadre d'opérations immobilières privées, issues du résidu constructible du PRG de 1962. Alors que le site de Tor Marancia était péricentral et relativement bien desservi par les transports collectifs, les secteurs de compensation sont, au contraire, isolés dans l'*agro romano*, parfois à plus de cinq kilomètres de toute infrastructure ferroviaire (Colle delle Gensole, Prato Smeraldo), et presque toujours à proximité des grands axes routiers. Ainsi la sauvegarde de ce fragment de campagne s'est-elle opérée au prix de l'urbanisation et/ou de la densification de terrains périphériques très inégalement accessibles.

Débats et polémiques

Pour les adversaires des compensations, l'exemple de Tor Marancia montre que ces instruments peuvent avoir des effets pervers difficiles à maîtriser : augmentation des volumétries ; poursuite de l'étalement urbain toujours plus loin dans la campagne romaine ; et avènement d'un « urbanisme contractuel » aux mécanismes opaques et mal contrôlés.

En premier lieu, les fondements juridiques du mécanisme de compensation ont été remis en question. Le juriste V. Cerulli et l'urbaniste E. Salzano ont été les premiers à dénoncer la théorie des « droits acquis », qui ne figure dans aucune loi nationale ou régionale, ni même dans la jurisprudence¹. Ils estiment au contraire que la législation italienne en matière d'urbanisme autorise, sur la base de motivations rigoureuses, l'annulation des prévisions des plans régulateurs. Selon les anciens assesses à l'urbanisme des municipalités de centre-gauche, cette position est une vue de l'esprit coupée des réalités juridiques et administratives. Ce ne sont pas tant les prévisions initiales du PRG de 1962 que leur insertion postérieure dans des documents à caractère exécutif ou opérationnel (« plan pluriannuel de mise en œuvre », « plan particularisé ») qui constituent un écueil majeur. Pour eux, ces droits de construction, confirmés à de

1. Voir notamment les différents articles d'E. Salzano sur le site de critique urbaine et architecturale qu'il anime : <http://eddyburg.it/article/articleview/545/0/15/> \t « self.

maintes reprises, avaient très peu de chances d'être annulés par la Cour constitutionnelle italienne. Il était donc dangereux d'exposer la Commune de Rome à de tels contentieux.

En deuxième lieu, la question de l'« aire d'atterrissage » des secteurs à compenser est devenue problématique. En 1997, un document préparatoire au nouveau PRG, dite « Variante des certitudes », avait localisé précisément les terrains pouvant faire l'objet de compensations, mais pas les zones d'accueil de la constructibilité supprimée. Aussi la nouvelle municipalité a-t-elle pris l'initiative de créer, en 2001, des *ambiti di compensazione* [sites de compensation], portions de territoire acquises par la Commune de Rome, afin d'être spécifiquement affectées au transfert des droits de construction. Leur localisation a été déterminée à partir de critères urbanistiques précis, parmi lesquels une distance maximale de 800 mètres par rapport à une gare ou à une station du réseau de transport public ferroviaire. Mais en 2002, un conflit politique au sein de la nouvelle majorité de centre-gauche, dont l'analyse ne peut rentrer dans le cadre de cet article, a conduit à une limitation drastique du dimensionnement des sites de compensation (de 600 à 240 hectares). Or, faute de pouvoir constituer rapidement une réserve foncière municipale, la Commune n'a pas pu disposer d'un volume suffisant d'aires constructibles à proposer « en échange » aux propriétaires des terrains à compenser. La plupart des « aires d'atterrissage » de la compensation de Tor Marancia ont donc été proposées directement par les propriétaires ou par le consortium AIC.

Dans ces conditions, les transferts de droits de construction se sont opérés très majoritairement de privé à privé, selon un système d'offre et de demande particulièrement complexe. Un « marché des droits à construire » s'est mis en place, partiellement régulé par une société municipale créée *ad hoc*, Risorse per Roma. Pour la gauche radicale et environnementaliste, cette évolution est une porte ouverte aux tractations de l'ombre. Une enquête de l'association *Italia Nostra* (2005) a dénoncé l'opacité des mécanismes de compensation et les dérives clientélistes qu'ils engendreraient. Non seulement le recours aux compensations aurait essentiellement bénéficié aux grands groupes ayant des connivences avec l'administration capitoline, mais les proprié-

taires se seraient accordés discrètement entre eux pour compenser leurs droits les uns sur les autres et réclamer à tour de rôle des cubages supplémentaires en échange de l'offre de terrains « d'atterrissage ». L'ancien assesseur à l'urbanisme de l'administration Veltroni (2001-2008), R. Morassut, a déposé une plainte pour diffamation.

En troisième et dernier lieu, la compensation de Tor Marancia montre que deux objectifs majeurs de l'urbanisme durable – protéger et étendre les espaces verts d'un côté et cristalliser l'urbanisation autour des infrastructures de transport collectif ferroviaire de l'autre – peuvent être incompatibles. Selon la terminologie de l'association Legambiente, le site de Tor Marancia, péricentral et relativement bien desservi, était *ambientalmente corretto* [correct au plan environnemental] mais *ecologicamente scorretto* [incorrect au plan écologique]. Sous la pression des associations, les anciens responsables de l'urbanisme municipal ont finalement tranché en faveur de la protection des aires naturelles, au détriment de la coordination entre transport et occupation de l'espace.

Une longue série d'expérimentations

Présentées par l'administration romaine comme des outils innovants de gestion foncière, les compensations s'inscrivent en réalité à la suite d'une longue série d'expérimentations aux résultats contrastés. L'expérience romaine rappelle que ces dispositifs ne sont pas bons ou mauvais en tant que tels ; tout dépend de la façon dont on les utilise. Dans un contexte marqué par l'emprise historique des propriétaires-promoteurs et par une conjoncture immobilière dynamique, perçue comme le moteur du renouveau économique de la capitale italienne, les compensations ont eu des effets pervers difficiles à maîtriser. L'imprécision et la flexibilité excessives dans la définition des zones réceptrices ; l'absence de règles transparentes encadrant les transferts de l'amont à l'aval ; le manque de clarté des formes, fonctions et caractères de la transformation urbaine induite ; et, enfin, les rapports de force entre secteur privé et secteur public au désavantage de ce dernier, ont contribué à désarticuler le mécanisme et à renforcer *in fine* la dynamique d'étalement urbain, dont la maîtrise était pourtant l'un des objectifs majeurs de la politique municipale.

PRG et expropriations en Italie

Instrument hégémonique de la pratique planificatrice italienne, le PRG est à la fois un document programmatique qui précise les grandes options de développement de la ville et un instrument opérationnel extrêmement précis. En effet, il représente graphiquement (à l'échelle 1 / 10 000^e), pour l'ensemble du territoire communal, le zonage fonctionnel de l'espace (*zonizzazione*) définit le régime juridique des sols (avec un caractère d'opposabilité aux tiers), localise les grands équipements et les principales infrastructures (*localizzazione*), enfin détermine les procédures à suivre et les modalités de mise en œuvre (*norme tecniche di attuazione*). Les prévisions d'édification du plan régulateur (PRG) ont une validité à *durée indéterminée* et sont donc encore en vigueur dans les plans successifs. Jusqu'en 1984, l'approbation du PRG valait déclaration d'utilité publique pour les terrains affectés à un usage public. Mais une décision du conseil d'Etat a sanctionné l'absence de limite dans le temps pour ces emplacements réservés : la servitude a été limitée à cinq ans ; au-delà, son maintien n'est possible qu'en échange du paiement d'une « indemnité de servitude » aux propriétaires. Or, peu de Communes disposent des ressources financières suffisantes pour assumer cette charge, de telle sorte qu'une part importante des autorisations d'expropriation délivrées par les PRG est devenue obsolète.

Bibliographie

- Barbieri C.-A., Oliva F. (1995), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare*, Urbanistica Quaderni n° 7, Rome.
- Caracciolo A. (1956), *Roma Capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Rome, Riuniti.
- Fusco-Girard L. (1997), « La perequazione urbanistica : le esperienze e le questioni », in *Urbanistica*, n° 109, pp 107-118.
- Insolera I. (1962), *Roma moderna : un secolo di storia urbanistica*, Turin, Einaudi.
- Jacobs H. (2004), *Private Property in the Twenty-First Century : The Future of an American Ideal*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Micelli E. (1997), « Gli strumenti della perequazione » in *Archivio di studi urbani e regionali*, n° 58.
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Milan, Hoepli.
- Pruetz R. (1997), *Saved by Development : Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*, Burbank, Arje Press.
- Renard V. (1998), *L'utilisation des permis négociables dans le domaine de la gestion des sols, Atelier sur les systèmes de permis négociables nationaux pour la gestion de l'environnement : questions et défis*, Paris, OCDE, Direction de l'environnement.
- Renard V., 1999, « Où en est le système de des transferts de COS ? », in *Etudes Foncières*, n° 82, pp. 8-16.