



**HAL**  
open science

# L'aménagement urbain en France : une approche systémique

Thierry Vilmin

► **To cite this version:**

Thierry Vilmin. L'aménagement urbain en France : une approche systémique. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1999, 250 p., 25 références bibliographiques. hal-02163581

**HAL Id: hal-02163581**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02163581v1>**

Submitted on 24 Jun 2019

**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.

| Thierry Vilmin



# L'aménagement urbain en France

Une approche systémique

*novembre 1999*

Ministère de l'Équipement,  
des Transports et du Logement



Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques



Thierry Vilmin est socio-économiste de formation. Il a commencé sa carrière comme cadre d'entreprise dans une filiale immobilière d'un groupe bancaire. Puis il a repris des études d'urbanisme (jusqu'au doctorat de troisième cycle) et s'est orienté professionnellement dans cette voie. Après avoir travaillé plusieurs années en collectivité locale et dans des structures parapubliques, il est devenu consultant en bureau d'études privé. De cet itinéraire varié entre économie d'entreprise et urbanisme, secteur public et secteur privé, opérationnel et conseil, petites et grandes structures, il a retiré une pratique et une observation des divers intervenants de l'aménagement urbain qui lui ont permis de mener des recherches appliquées (principalement pour le ministère de l'Équipement) et de créer des simulations à but pédagogique ou d'aide à la décision mettant en scène des jeux d'acteurs. Ce livre est l'aboutissement de son expérience et la formulation de la méthode systémique en aménagement qu'il a progressivement développée dans ses travaux.

### **Collection Débats**

Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Le Certu publie aussi les collections: dossiers, références, rapports d'étude, enquêtes et analyses.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>.





# Sommaire

**Avant-propos**

**Introduction**

**Premier chapitre**

**Les deux marchés fonciers urbains**

**Deuxième chapitre**

**Financer les équipements**

**Troisième chapitre**

**Droit des sols et incertitude**

**Quatrième chapitre**

**Les quatre filières de l'aménagement urbain**

**Cinquième chapitre**

**Les politiques foncières locales**

**Sixième chapitre**

**Filières d'aménagement et formes urbaines**

Septième chapitre

**Les finalités du système de l'aménagement urbain**

Huitième chapitre


**Modèles et simulations**

**Conclusion**

**Liste des figures**

**Bibliographie**

**Table des matières**



## Avant-propos

Ce volume reprend la matière de plusieurs articles déjà publiés. Mais il replace dans une perspective d'ensemble toutes les notions utilisées, avec le fil directeur de l'analyse systémique. Cette méthode fait appel à l'économie, au droit, à la sociologie et à l'urbanisme pour tenter d'expliquer de manière globale les mécanismes de l'aménagement urbain envisagé comme un système d'acteurs.

Vouloir reconstruire le système de l'aménagement urbain peut paraître bien présomptueux. Il aurait certes été plus rassurant de se cantonner dans une approche empirique descriptive ou de faire porter l'étude en profondeur sur un segment restreint de la réalité. Mais le bon accueil fait à l'idée de système dans les séances de formation, les encouragements de nombreux collègues et, enfin, la confiance du Certu m'ont décidé à me jeter à l'eau et à publier cette vision systémique de l'aménagement, dans son état actuel, même si sur bien des points l'analyse mériterait d'être encore développée.

Cet ouvrage s'adresse aux responsables, élus ou techniciens, et aux étudiants qui ont à connaître l'aménagement urbain et qui sont souvent déroutés devant la complexité de ce domaine, ses interactions multiples et la difficulté de le saisir dans sa totalité. Difficulté qui tient, entre autres, au fait que l'aménagement urbain ne relève pas seulement de la sphère économique (la fabrication de terrain équipé) mais qu'il est largement un phénomène politique (comment une société locale entend vivre sur un territoire). Cet ouvrage n'est pas un manuel d'initiation. Il présume de la part du lecteur une certaine culture ou pratique de l'aménagement, même fragmentaire. Son ambition est d'aider le lecteur à effectuer lui-même une reconstruction synthétique du système, à recoller les morceaux du puzzle à partir des connaissances ou expériences éparses qu'il a pu accumuler.

Cette entreprise n'aurait pas été possible sans le ministère de l'Équipement qui a financé une grande partie des études de cas, des recherches méthodologiques et des modèles et simulations sur lesquelles elle s'est appuyée. Je dois aussi remercier le Centre National de la Fonction Publique Territoriale qui a accepté de participer au préfinancement des modèles et des simulations et a permis ensuite leur évolution et leur enrichissement grâce à de nombreuses sessions de formation.

Enfin, je tiens à remercier mes collègues et amis, Christine Moissinac, Caroline Gerber, Walter Acchiardi, Michel Rousset, Jean-Philippe Strebler et Emmanuel Vilmin, qui ont bien voulu relire les pages de ce volume et de me faire part de leurs remarques et suggestions.





# Introduction

## APPROCHE SYSTÉMIQUE ET AMÉNAGEMENT URBAIN

L'aménagement urbain peut être défini comme l'action volontaire des hommes pour organiser et équiper l'espace de la ville.

Cette définition met en relief deux notions principales: organiser et équiper. Organiser c'est introduire de l'ordre selon un plan prévu à l'avance. L'aménagement s'oppose au désordre, à la spontanéité des comportements individuels. Il implique donc une autorité régulatrice pour établir cet ordre. La seconde notion est celle d'équipement afin que le sol urbain puisse accueillir les logements et les bâtiments dans lesquels les hommes exercent leurs activités économiques et sociales. Les équipements concrétisent la mise en œuvre du plan par l'autorité régulatrice de la ville. Ils forment la trame physique sur laquelle vont venir s'accrocher les éléments construits du tissu urbain.

Le tissu urbain, équipements et bâti sur une trame organisée, est la structure qui permet aux fonctions urbaines de s'accomplir, à la société des citoyens de vivre et de se développer. Il peut être comparé au squelette des vertébrés qui est fait de matière plus dure et moins périssable mais qui est conçu pour participer aux fonctions vitales de l'organisme. Comme le squelette, le tissu urbain est un tissu vivant. Ses cellules doivent être constamment régénérées s'il ne veut pas disparaître. Et comme tout organisme vivant, le tissu urbain est un système complexe dont les éléments sont interdépendants. Une action sur l'un d'entre eux aura, de proche en proche, des répercussions sur beaucoup d'autres.

Système complexe et régulé, le tissu urbain relève donc de l'analyse systémique. L'aménagement proprement dit est l'action du régulateur pour maintenir ou développer ce tissu.

Tout comme le squelette ne peut pas être étudié indépendamment de l'être vivant dans son ensemble, des fonctions vitales auxquelles il coopère, le tissu urbain doit être envisagé en référence à la ville, c'est-à-dire, au système urbain global, à son contenu humain et social, aux flux multiples générés par les fonctions urbaines. L'aménagement urbain ne fait que produire le contenant, l'enveloppe en dur. Il ne résume pas la ville. Il n'en est qu'un élément constitutif, un «sous-système» particulier bien que fondamental. Nous reviendrons sur les relations entre l'aménagement urbain et la ville, sur la manière dont ils sont régulés respectivement. Mais auparavant, il nous faut rappeler les principes de base de l'analyse systémique.

## Interdépendances et régulations

Un système est, d'abord, un tout qui peut être isolé par la pensée de son environnement et dont les parties, reliées dynamiquement, sont en interaction. L'ensemble de la structure du système se modifie lorsque l'on intervient sur l'état ou la position de l'un de ses composants.

La seconde caractéristique d'un système, dans sa définition cybernétique, est l'existence d'un régulateur, c'est-à-dire, d'un centre de commande qui agit sur ses éléments pour l'adapter en permanence aux variations de son environnement et lui permettre de se maintenir ou de se développer<sup>1</sup>. En effet, le système tend à se conserver, à assurer sa survie. Démuni de ce désir vital, le système ne peut, par définition, exister durablement<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dans les écosystèmes naturels, le centre de commande n'est pas individualisé. Le système s'auto-régule spontanément par l'équilibre de ses composants: si le nombre de prédateurs augmente, la population des proies diminue et, à son tour, celle des prédateurs se réduit par manque de nourriture. Le système urbain étant totalement dominé par une seule espèce vivante, l'homme, il ne peut s'auto-réguler comme un écosystème. Il nécessite une régulation centralisée pour fonctionner et maintenir son existence.

<sup>2</sup> Pour approfondir l'analyse de système, voir:

- Durand (Daniel), *La systémique*, collection Que sais-je?, n° 1795, Presses Universitaires de France.
- Barel (Yves), *Prospective et analyse de système*, La Documentation Française, 1971.

Dans un système complexe, le centre de commande n'est jamais sûr de parvenir du premier coup, par une action directe, au résultat escompté. Le dosage de l'action ne peut être qu'approximatif car le système est mouvant et incertain par sa complexité même. Les actions du régulateur produisent des effets latéraux (ou « pervers ») qui sont le résultat des nombreuses interactions. Ces effets latéraux non voulus au départ, souvent aléatoires et imprévisibles, doivent être corrigés à leur tour. Mais ces corrections risquent d'introduire de nouveaux effets pervers<sup>3</sup>. Dans un tel contexte, le centre de commande procède donc par une évaluation de l'écart entre l'effet obtenu et l'effet recherché et modifie son intervention jusqu'à se rapprocher le plus possible du but visé. Il agit par rétroaction. Pour opérer cette rétroaction, le régulateur doit impérativement obtenir de l'information sur l'état du système et son environnement. Il doit pouvoir identifier les effets de ses actions pour rectifier et ajuster celles-ci. Cette information en retour qui lui est indispensable est aussi ce que l'on appelle le « feed back ». Privé de cette information, le régulateur ne peut fonctionner correctement et, à terme, le système finit par disparaître, victime de l'entropie (c'est-à-dire, de la tendance naturelle des structures organisées à se désagréger avec le temps).

L'aménagement urbain est souvent présenté à travers une seule de ses dimensions : juridique (les procédures), technique (le génie urbain), urbanistique (la forme) ou financière (les bilans). Il est peu courant que ces différents aspects soient reliés entre eux. Le concept de système nous fournit le moyen de tenter cette liaison, d'essayer d'envisager l'aménagement urbain dans sa globalité. En effet, l'analyse systémique est une méthode qui convient pour décrire les phénomènes complexes avec de multiples éléments et interdépendances.

---

<sup>3</sup> Plus généralement, il n'existe pas de système parfait qui rendrait inutile la régulation, qui ne nécessiterait aucune correction de cap une fois institué. Nous sommes condamnés, y compris en aménagement urbain, à l'apprentissage par l'erreur et devons nous contenter de systèmes imparfaits et en perpétuel devenir.



Phénomènes complexes pour lesquels la méthode analytique classique de Descartes («diviser chacune des difficultés que j'examinerais en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux comprendre») trouve vite ses limites en raison de la multiplicité des éléments à examiner avant de comprendre le tout et parce que le tout est toujours plus que la somme des parties, du fait des relations qui s'établissent entre les parties. Or, un système complexe peut toujours être décomposé en sous-systèmes plus simples. Si le contenu et l'organisation interne d'un sous-système sont provisoirement mal connus, il suffit de savoir quelle est la fonction de ce sous-système, ce qu'il admet en entrée (information, énergie ou matière) et ce qu'il produit en sortie. Ce concept de la «boîte noire» permet d'aller plus vite à la compréhension globale sans être arrêté par l'insuffisance temporaire de l'analyse. Il permet de se situer au niveau optimal d'explication compte tenu des moyens d'investigation disponibles à un moment donné. Un système complexe devient ainsi un agencement de «boîtes noires». Si chacune d'entre elles conserve sa part de mystère, du moins le système dans son entier devient-il plus intelligible.

## | La ville, un système ouvert

La ville est un **système ouvert** sur l'extérieur, à la différence des systèmes clos qui fonctionnent en circuit fermé. Elle subit de fortes influences de son environnement naturel (pollutions de l'eau et de l'air, caprices du climat, catastrophes naturelles comme les inondations, etc.) et humain (actions de l'État, du département, de la région, des entreprises et autres acteurs socio-économiques nationaux ou multinationaux). Son gouvernement local, la mairie, n'a prise que sur certains composants du système urbain. Une bonne partie des éléments «clés» du système urbain lui échappe comme nous le verrons ci-après. Un système ouvert de ce type peut paraître plus fragile, à la merci des événements ou des décisions prises en dehors de lui. Mais son ouverture l'enrichit en informations et

en possibilités d'actions, lui donne une plus ample «variété». À l'inverse, un système clos, sans diversité interne et sans apport de variété externe, est exposé à disparaître si son environnement se modifie. Ainsi de certaines sociétés traditionnelles confrontées au progrès technique qui n'ont pu trouver en elles-mêmes les ressources pour conserver leur identité.

Le degré d'ouverture du système urbain, c'est-à-dire, la maîtrise qu'en a la collectivité locale, varie selon les domaines. Pour apprécier ce degré d'ouverture dans le contexte français de l'urbanisme décentralisé<sup>4</sup>, nous pouvons le décomposer en six catégories d'éléments (ou sous-systèmes) en commençant par les plus concrets :

- le **sol** (ou le **foncier** en langage d'aménageur), l'espace sur lequel s'inscrit la ville dans ses limites administratives et qui n'est pas seulement une donnée physique mais aussi la réalité sociologique de la propriété foncière (à quels groupes sociaux appartiennent les terrains?);
- les **équipements** tels que écoles ou hôpitaux (les équipements de «superstructure») ou routes et réseaux souterrains (les «infrastructures»);
- le **bâti**: habitations, bâtiments et installations pour la production;
- les **activités** de production de biens et services qui prennent place sur le territoire de la ville et qui fournissent emplois et revenus;
- la **population** de la ville avec ses particularités socio-démographiques: tranches d'âge, catégories socioprofessionnelles, attitudes et comportements etc.;
- et enfin, les **documents d'urbanisme** et le **droit des sols**, c'est-à-dire les règles écrites applicables à l'aménagement et à la construction et qui sont sanctionnées par une juridiction.

---

<sup>4</sup> La commune française n'est pleinement responsable de son urbanisme que depuis les lois de décentralisation de 1982-1985. Auparavant, la reconstruction puis la croissance explosive des villes liée à l'industrialisation et à l'exode rural avaient donné le premier rôle à l'État et à ses services déconcentrés, les directions départementales de l'Équipement. L'évolution qui a abouti à la maîtrise complète des communes françaises sur leur aménagement est retracée dans l'ouvrage de Jean-Pierre Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, collection Que sais-je?, n°2839, Presses Universitaires de France.

Sur chacun de ces six registres, les moyens d'action de la collectivité locale sont inégaux.

Le **sol** est un domaine privilégié d'intervention de la commune. Par sa proximité, elle a une bonne connaissance du foncier dans ses dimensions physiques et sociologiques. Elle dispose d'outils tels que préemption et expropriation qui la mettent en mesure de jouer un rôle dominant sur le marché foncier.

Les **équipements** sont aussi largement de la responsabilité de la commune qui peut mettre en œuvre les dispositifs financiers nécessaires pour en payer l'investissement et le fonctionnement. En matière de finances locales, la commune française est celle qui jouit de la plus grande liberté en Europe<sup>5</sup>. Elle fixe le niveau des impôts locaux sur les ménages et sur les entreprises. Elle institue les redevances, taxes et participations qui lui sont dues à l'occasion d'actes comme la construction d'immeubles ou la viabilisation de terrains et leur raccordement aux réseaux publics.

Pour le **bâti**, logements et locaux d'activités, la mairie doit compter davantage sur ses partenaires, entreprises, particuliers et administrations, que sur elle-même. Cependant, en produisant du terrain équipé ou en obtenant des financements aidés par l'État, elle est capable d'orienter la construction vers les catégories de logements qu'elle entend favoriser (comme, par exemple, le logement social).

Les **activités** sont un champ où les décisions n'appartiennent pas vraiment à la mairie mais à des acteurs extérieurs qui raisonnent sur des échelles spatiales plus larges, régionales ou internationales. En France,

---

<sup>5</sup> Prudhomme (Rémy), *La France, pays le plus décentralisé d'Europe?*, article paru dans *Le Monde* du 17 mai 1994.

la loi interdit aux communes de prendre des participations en capital dans des entreprises privées ou de leur prêter de l'argent. Elle prohibe ainsi toute tentative de «socialisme municipal». Dans le partage des tâches issu des lois de décentralisation, l'action économique locale échoit à la région. Il s'agit pourtant d'une donnée fondamentale de la croissance urbaine car c'est bien la création d'emplois qui est le moteur du développement des villes. Si la collectivité locale ne peut créer directement les emplois productifs, du moins peut-elle encourager leur implantation en offrant des terrains équipés ou des locaux pour les entreprises et en développant les services dont celles-ci ont besoin.

La mairie ne contrôle pas non plus sa **population**. Celle-ci est libre d'aller et venir, de s'installer ou de déménager. La commune peut seulement jouer indirectement sur l'offre de logements pour influencer le type de catégories socioprofessionnelles, modestes ou aisées, qu'elle souhaite attirer. En France, la commune n'est pas chargée des politiques sociales, éducatives, de la sécurité et de la santé. Elle est considérée comme trop proche des citoyens pour assurer des règles de redistribution impartiales. Mais dans les faits, elle joue un rôle d'appoint de l'État et du département sur ces chapitres grâce à sa connaissance fine du contexte local, à sa capacité d'amener les politiques étatiques, cloisonnées verticalement, à une certaine cohérence transversale sur le plan local et, enfin, à son aptitude à faire participer les habitants aux décisions.

Le **droit** local que la commune génère est essentiellement le droit des sols, celui qui détermine l'usage que les propriétaires peuvent faire de leurs terrains. Dans le système français de planification spatiale, la collectivité locale est contrainte par des directives établies à des niveaux supérieurs comme les schémas directeurs, la loi «Montagne» et la loi «Littoral», mais elle n'en conserve pas moins une latitude importante pour déterminer la constructibilité attachée à chaque parcelle cadastrée.

**En définitive, les domaines sur lesquels la commune à une prise directe sont ceux qui concernent l'aménagement de son espace: la gestion foncière, le droit des sols, les équipements publics et leur financement.** Dans les autres domaines, activités, population, bâti, elle ne peut pas jouer aussi directement le rôle de régulateur. Elle doit coopérer avec d'autres centres de contrôle qui opèrent à des échelles géographiques différentes, comme l'État ou les entreprises. Mais à travers l'aménagement de son espace, la mairie agit indirectement sur les autres domaines car il y a interaction entre le contenant, le cadre physique équipé, et le contenu, la population, les logements et les activités. C'est en aménageant son espace que la collectivité locale prépare la construction ou la réhabilitation de tels ou tels types de logements et l'installation de telles ou telles activités qui vont conditionner les classes de populations des quartiers.

Beaucoup d'auteurs ont expliqué que cette régulation, intrusion du politique dans l'économique au nom de «l'intérêt général», n'est jamais neutre en réalité et qu'elle reflète toujours un équilibre local, un compromis, entre les groupes sociaux en présence. Comme l'indique Henri Coing: «*Les interventions du politique sur l'affectation et la réaffectation du sol urbain sont chaque fois des régulations entre groupes sociaux et expriment des rapports de force*»<sup>6</sup>. Toutefois, dans cet ouvrage, nous resterons sur un plan technique et nous nous attacherons à décrire comment le sous-système de l'aménagement urbain, que nous venons d'isoler à l'intérieur du système général de la ville, est géré par son régulateur, la collectivité locale. Nous nous intéresserons particulièrement à la manière dont les communes opèrent cette régulation en maniant les trois leviers que sont l'action foncière, le financement des équipements et

---

<sup>6</sup> Coing (Henri) in *La planification urbaine existe-t-elle?*, Revue de l'action populaire n° 54, 1971.

le droit des sols, et comment ces actions ont des effets directs sur les trois domaines concernés mais aussi des effets « latéraux », et quelquefois pervers, sur les autres sous-ensembles du système urbain.

## L'aménagement urbain, un système d'acteurs

L'analogie avec les systèmes cybernétiques pourrait, cependant, favoriser une vision mécaniste et déterministe de l'aménagement urbain, l'idée d'une machinerie dont le régulateur, la commune, n'aurait qu'à connaître les lois physiques d'évolution pour en maîtriser le devenir. Mais les choses ne sont pas si simples. La mairie n'est pas seule à jouer. Elle a en face d'elle d'autres acteurs, entrepreneurs, propriétaires fonciers, aménageurs et constructeurs, associations d'habitants, qui ont un poids décisif. Le comportement de ces acteurs n'est pas toujours prévisible. Michel Crozier<sup>7</sup> a montré que dans tout système d'action organisée, les participants s'ingénient à accroître le domaine d'incertitude qu'ils contrôlent pour renforcer leur pouvoir vis-à-vis des autres parties prenantes. Les acteurs s'efforcent de déjouer les prévisions afin de pouvoir ensuite négocier cette incertitude au mieux de leurs intérêts. Pour parvenir à cette imprévisibilité, les acteurs utilisent la marge de jeu dont ils disposent entre, d'un côté, les ressources dont ils bénéficient et, de l'autre, les contraintes qui s'imposent à eux. L'aménagement urbain n'échappe pas à cette donnée des comportements des groupes et des individus. Les principaux acteurs conservent une latitude importante de ne pas se conformer aux attentes de la mairie. Les entreprises et les opérateurs ont la faculté d'aller exercer leur activité dans une autre commune.

---

<sup>7</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil.

Les propriétaires fonciers ont le temps pour eux, plus que la mairie. Ils peuvent choisir d'attendre<sup>8</sup>.

Mais tous les acteurs du système urbain dépendent les uns des autres. Les entreprises ont besoin de la collectivité locale pour leur fournir l'environnement de services et d'infrastructures qui leur est indispensable. Elles ont besoin des constructeurs pour loger leur personnel. Les opérateurs (aménageurs et constructeurs) attendent des propriétaires qu'ils leur cèdent les terrains supports et de la commune qu'elle réalise des équipements et leur donne l'autorisation d'utiliser le sol. Ils attendent des entreprises qu'elles procurent des revenus aux habitants afin que ceux-ci acquièrent des logements. De la même manière, la collectivité locale dépend des autres acteurs : des entreprises pour la taxe professionnelle et, indirectement, pour les autres impôts locaux versés par les ménages salariés, des opérateurs pour loger les habitants et les activités, des propriétaires pour porter financièrement les terrains.

En raison de cette liberté des acteurs, le système de l'aménagement urbain est en grande partie indéterminé, à la différence d'un système mécanique. Malgré les exercices de planification et de programmation, ce qui advient n'est pas souvent conforme à ce qui avait été prévu à l'origine. À propos de la guerre, Clausewitz écrivait que le plan de bataille est caduc à l'instant même où s'engage le combat. L'aménagement urbain n'a pas la violence ni le rythme de la guerre mais il est un champ sur lequel des acteurs coopèrent et s'affrontent. Le plan d'aménagement urbain est tout aussi nécessaire que le plan de bataille. Mais l'expérience des dernières décennies a montré qu'il ne faut pas se faire trop d'illusion sur la pérennité d'un schéma prévisionnel d'urbanisme car il est bien difficile

---

<sup>8</sup> Nous n'avons pas cité ici les groupes d'habitants qui s'organisent dans un but particulier, par exemple, la défense de l'environnement. En fait, ces groupes vont chercher à faire pression sur le régulateur pour obtenir une réorientation de son action vis-à-vis des autres acteurs de l'aménagement. À certains égards, ils font partie de ce régulateur.

de prévoir le comportement des acteurs. Doter le document d'urbanisme d'un caractère juridique ne suffit pas à s'assurer de sa réalisation. Dans certains cas, les acteurs s'ingénient même à déjouer volontairement la prévision, par exemple en faisant monter les prix des terrains là où le schéma a prévu les extensions, rendant du même coup celles-ci impossibles. Mais ce constat d'indétermination ne veut pas dire que la collectivité locale est dépourvue de moyens d'agir. Il ne doit pas être la justification d'un laisser faire, d'une démission. Le caractère aléatoire du système ne supprime pas les possibilités d'actions et de rétroactions. En France, depuis la décentralisation de l'urbanisme, la commune bénéficie d'une grande capacité de structurer le jeu des autres acteurs par son action sur les trois leviers que nous avons déjà cités : le droit des sols, le financement des équipements et le foncier. Cependant, sa liberté n'est pas totale dans ces trois domaines. Elle est soumise aux lois de la République et aux grands principes du droit qui deviennent autant de ressources que ses partenaires peuvent mobiliser contre elle.

Bien entendu, l'analyse systémique, même étendue aux stratégies des acteurs, ne saurait rendre compte de tous les aspects de l'aménagement urbain. L'urbanisme est aussi un art, une œuvre de création architectonique. Le présent ouvrage n'a pas pour ambition de traiter de cet art. Mais la qualité de l'aménagement n'est pas indépendante d'une bonne régulation faite au bon niveau ; le bon niveau étant celui qui percevra avec le plus d'intensité l'information en retour. L'absence de régulation produit l'anarchie urbaine, le bidonville avec son cortège de maux divers : insalubrité, insécurité, misère physique et morale. À l'autre extrême, trop de régulation, mais faite de trop loin pour être affectée par le « feed back », aboutit aux grands ensembles et autres monstres urbains.



Une composition urbaine réussie sur un plan formel ou esthétique n'est, cependant, ni une condition nécessaire ni une condition suffisante au bon fonctionnement de la ville. La leçon de l'écologie, c'est-à-dire, de l'analyse systémique appliquée aux milieux vivants, est que la diversité biologique, la variété, est la garantie fondamentale de la survie d'un écosystème. Cette leçon s'applique aussi à la ville qui est un écosystème. Un bon aménagement est avant tout celui qui assure la diversité sociale, fonctionnelle, culturelle de la ville, ainsi que sa capacité d'évoluer et de se renouveler. Le contre-exemple de certains quartiers monofonctionnels en crise, n'abritant qu'une seule catégorie de population dans un seul type d'habitat sur un plan-masse rigide, est bien là pour souligner l'importance de la diversité.

Mais dans la réalité française des 36 000 communes, la régulation locale s'effectue souvent sur un territoire trop restreint pour susciter une pensée urbaine d'envergure et la recherche de diversité. Comme l'élection locale a lieu sur une base politique étroite, les élus peuvent être tentés, pour assurer l'homogénéité de cette base, d'aller contre la diversité. Les problèmes sont alors renvoyés vers d'autres espaces, ce qui oblige l'échelon supérieur de régulation (l'État ou la région) à intervenir à contre-courant de l'esprit de la décentralisation par des mesures autoritaires comme celles qui figurent dans la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991 (qui imposent un minimum de logements sociaux) ou à procéder à l'aide d'incitations fortes à la coopération intercommunale.

L'approche systémique ne rend pas non plus compte de l'histoire de la ville. Elle est «synchronique» et non «diachronique». Elle explique comment un système maintient sa stabilité à un moment donné. Mais elle est d'un moindre secours lorsque le système rentre en crise parce qu'il n'est plus adapté à son environnement et doit modifier radicalement sa structure.

Si l'analyse systémique ne fournit pas les recettes de la composition urbaine ni les clefs de l'histoire des villes, du moins peut-elle aider à saisir les ressorts de la production actuelle du cadre aménagé. C'est en comprenant ces ressorts ainsi que les stratégies des acteurs que les élus investis du pouvoir municipal auront le plus de chances d'imposer ensuite la qualité de l'aménagement. Ils pourront y parvenir en agissant sur les trois leviers qui sont à leur disposition : le foncier, le financement des équipements, le droit des sols. Nous consacrerons un chapitre à chacun de ces trois leviers puis nous verrons, dans un quatrième chapitre, comment les différentes actions s'organisent en filières de production urbaine. Le chapitre cinq sera dédié aux politiques foncières locales, le chapitre six aux formes urbaines générées par les différentes filières de l'aménagement et le chapitre sept aux finalités du système de l'aménagement urbain. Nous terminerons en décrivant, au chapitre huit, des applications pédagogiques et opérationnelles du concept de système de l'aménagement urbain sous forme de modèles et de simulations.

P R E M I E R C H A P I T R E



# **Les deux marchés fonciers urbains**

## | Un marché de biens intermédiaires

Le marché foncier urbain est le marché des terrains qui vont devenir le support d'une construction ou d'un aménagement nouveaux, que ces terrains soient équipés ou non, qu'ils soient libres ou encore occupés par des immeubles à démolir. D'un point de vue économique, ces terrains constituent des biens intermédiaires destinés à être incorporés dans une production de biens finaux bâtis. Ils sont à la construction ce que les tôles d'acier sont à l'automobile. Ces terrains intermédiaires sont dans un processus transitoire. Ils sont appelés à changer d'usage. Cette notion de changement d'usage fait la particularité du marché foncier urbain et le distingue du marché de la terre agricole ou de celui des terrains d'agrément.

On ne peut donc pas comprendre le marché foncier urbain, marché de biens intermédiaires, si on ne l'envisage pas dans sa relation avec le marché des biens finaux qui est le marché immobilier. Cette relation est assurée par les opérateurs qui achètent des mètres carrés de terrains sur le marché foncier et vendent des mètres carrés de plancher construits sur le marché immobilier. Lorsque ces opérateurs sont des particuliers, ils peuvent aussi conserver ces mètres carrés de plancher pour leur usage personnel, c'est-à-dire en quelque sorte, se les vendre à eux-mêmes.

La relation entre le marché foncier et le marché immobilier dépend donc du comportement de ces acteurs qui opèrent la transformation des sols. Ces opérateurs peuvent être classés en deux catégories : les promoteurs et les aménageurs.

## | Promoteurs et aménageurs

Le promoteur construit et commercialise des mètres carrés de plancher. Il intervient sur du foncier déjà préparé, c'est-à-dire, restructuré pour constituer une unité foncière cohérente, équipé pour être desservi par les voies et réseaux et, enfin, doté d'un attribut juridique: le droit de construire. Grâce à ce droit, exprimé par le coefficient d'occupation des sols, le promoteur sait à l'avance ce qu'il pourra construire, combien de mètres carrés de plancher il sera en mesure de commercialiser, c'est-à-dire, quel chiffre d'affaires il pourra espérer d'après sa connaissance du marché immobilier local. Pour l'acquisition du terrain support, le promoteur se trouve dans une situation de concurrence avec les autres promoteurs. C'est celui qui offrira la somme la plus élevée au propriétaire foncier qui emportera l'affaire.

Au contraire, l'aménageur opère sur du foncier qui n'est pas conformé au départ pour la construction, qui n'est pas équipé et qui n'est pas, ou pas suffisamment, constructible juridiquement. Le coefficient d'occupation des sols est nul ou ne correspond pas aux potentialités physiques et commerciales du terrain. Le rôle de l'aménageur est donc triple: opérer la restructuration foncière, équiper les terrains, obtenir la constructibilité juridique.

À la différence du promoteur et du propriétaire, l'aménageur a la capacité d'obtenir de la collectivité une modification du droit des sols à son profit. Il a naturellement cette capacité lorsqu'il a un statut public, société d'économie mixte ou établissement public, ou lorsqu'il est lui-même la collectivité locale équipant les sols directement en régie. Mais l'aménageur peut aussi être une personne morale privée qui a l'envergure suffisante pour prendre en charge un morceau de ville et avec qui la collectivité accepte de négocier et de contracter. Cette faculté, de nature à la fois politique et économique, d'influer sur le droit des sols met l'aménageur

en position de force, d'une part, vis-à-vis des propriétaires et, d'autre part, vis-à-vis des autres opérateurs. L'aménageur dispose donc d'un monopole de fait pour l'acquisition des terrains. Ce monopole peut lui être reconnu dans un contrat avec la collectivité. C'est le sens de la convention, dans le cas d'un opérateur privé, ou de la concession, dans celui d'un opérateur public, dans une zone d'aménagement concerté. Enfin, ce monopole peut aussi être organisé directement et efficacement par la collectivité au moyen d'un droit de préemption et/ou d'une déclaration d'utilité publique.

Le fait que le terrain soit équipé ou non ne change pas le raisonnement. En général, dans la filière promoteur, le terrain est déjà, au moins en partie, équipé. Mais ce n'est pas une obligation. Les opérations de lotissement privées se font selon le raisonnement du promoteur mais sur des unités foncières non viabilisées à l'origine. Et dans certaines opérations de promotion, il est nécessaire de réaliser une voirie et des réseaux internes. À l'inverse, dans la filière aménageur, le terrain n'est pas équipé au départ le plus souvent. Mais là encore, ce n'est pas une caractéristique obligatoire. On peut imaginer des réaménagements de tissus existants dans lesquels les équipements d'infrastructure sont déjà là. Les critères permettant de distinguer les filières promoteur et aménageur ne sont pas dans l'équipement des terrains mais dans la constructibilité juridique initiale et dans la situation de concurrence ou de monopole à l'achat des terrains par l'opérateur.

Les critères ne sont pas non plus dans le statut de l'opérateur : personne physique ou personne morale, personne publique ou personne privée. Disons simplement qu'il est rare de trouver un aménageur personne physique. Mais une même personne morale, publique ou privée, pourra aussi bien être promoteur là et aménageur ici. Tout dépend du contexte juridique ou relationnel institué par la collectivité.

Enfin la taille des opérations n'est pas non plus totalement significative d'une filière. De manière générale, les opérations d'aménagement recouvrent des surfaces plus vastes que les opérations de promotion. Ces dernières s'insèrent dans une forme urbaine déjà définie ou matérialisée alors que les opérations d'aménagement créent leur propre forme urbaine. Mais là encore, ce n'est pas une obligation absolue. Des processus d'aménagement peuvent intéresser des petits périmètres dans des tissus existants.

Notre définition des promoteurs et des aménageurs peut paraître, à ce stade de l'exposé, arbitraire. Mais nous allons voir qu'elle permet d'expliquer le fonctionnement du marché foncier. Elle constitue, de ce point de vue, un «concept opératoire» ou encore ce que Max Weber appelait un «type idéal», c'est-à-dire, une forme pure qui ne correspond pas toujours exactement à la réalité mais qui rend celle-ci intelligible.



**Figure 1 : Les étapes de la transformation d'un terrain**

**Propriétaire**

Foncier non équipé non constructible

↓  
ST (Surface de Terrain)

**Aménageur**

- Acquiert et regroupe les parcelles
  - Obtient la constructibilité juridique
  - Équipe les terrains
  - Vend des droits à construire
- en SHON potentielle (surface de plancher)

↓  
SHON (Surface Hors Oeuvre Nette)

**Promoteur**

- Demande le permis de construire
  - Complète la viabilisation
  - Construit
- vend ensuite de la surface de plancher habitable

↓  
SH (Surface Habitable ou Utile)

**Utilisateur final**

Particulier ou entreprise

$$SHON = ST \times COS$$

$$SH = SHON \times r$$

*r*: coefficient de rendement de plan (0,7 à 0,9)

*Le constructeur peut aussi s'approvisionner directement en support foncier auprès du propriétaire foncier si le terrain est déjà bien conformé, équipé et constructible. Il peut aussi aménager pour lui-même.*

**Figure 2: Le contenu des postes du bilan****Foncier:**

- Prix du terrain
- Frais d'acquisition
- Indemnités d'éviction
- Frais de négociation

**Coûts d'aménagement:**

- Études préalables
- Sondages
- Honoraires (géomètre, urbaniste)
- Raccordement aux réseaux
- Démolition, mise en état des sols
- Honoraires maître d'œuvre VRD
- Travaux VRD
- Participations versées aux concessionnaires de réseaux

**Coûts de construction:**

- Travaux de construction
- Honoraires d'architecte et de maître d'œuvre
- Bureau de contrôle
- Assurances

**Participations financières :**

- *Taxe locale d'équipement (TLE)*
- *Taxe de raccordement à l'égout (TRE)*
- *Participations en programme d'aménagement d'ensemble (PAE)*
- *Participations et fonds de concours en ZAC*
- *Versement pour dépassement du COS ou du plafond légal de densité (PLD)*
- *Travaux divers intéressant la collectivité et demandés par la commune*
- *Autres participations et taxes*

**Marge brute :**

- *Prospection*
- *Frais financiers*
- *Frais de gestion*
- *Frais de commercialisation*
- *Imprévus et divers*
- *Impôts*
- *Marge bénéficiaire nette*

## | Le raisonnement de l'aménageur

Dans la pratique française, l'aménageur est le plus souvent distinct du ou des constructeurs. En effet, les processus d'aménagement portent sur des surfaces conséquentes et un seul constructeur n'a pas toujours intérêt à prendre le risque immobilier sur l'ensemble de la zone.

Le rôle de l'aménageur est d'organiser la zone, de l'équiper et de revendre ensuite des droits à construire, c'est-à-dire, des parcelles viabilisées qui sont assorties d'une constructibilité juridique exprimée en nombre de mètres carrés de plancher potentiels. Le prix de ces droits à construire est fonction du nombre de mètres carrés de plancher (ou surface hors œuvres nette: SHON) réalisables et non de la surface de la parcelle. Celle-ci a, en quelque sorte, été oubliée entre-temps. Le promoteur achète une «charge foncière» à l'aménageur plutôt qu'un morceau de sol. L'aménageur peut aussi se vendre des charges foncières à lui-même s'il est également constructeur.

Avant de décider une opération, l'aménageur calcule un bilan prévisionnel des dépenses et des recettes. Il commence par les dépenses car celles-ci sont des contraintes sur lesquelles il ne peut jouer que dans certaines limites. Et il termine par les recettes car c'est avec elles qu'il va opérer l'ajustement et parvenir à l'équilibre du bilan.

Voici les principaux postes en dépenses du bilan de l'aménageur (voir le détail dans l'encadré page précédente) :

- Foncier,
- Coûts d'aménagement internes,
- Participations aux équipements externes,
- Marge brute.

Le prix du **foncier** est, en principe, le prix du terrain selon son usage antérieur. Usage agricole ou encore usage de support d'entrepôts, de friches industrielles, de tissu pavillonnaire ou d'habitat insalubre. En réalité, ce prix de l'usage antérieur ne peut être obtenu que de deux manières: soit en acquérant les terrains longtemps à l'avance, pour devancer les anticipations, soit en utilisant des procédures contraignantes vis-à-vis de la propriété foncière telles que préemption et expropriation. Dans les autres cas, lorsque l'aménageur achète à l'amiable ou lorsqu'il veut limiter les risques de conflits, le prix pratiqué est en fait celui du changement d'usage, c'est-à-dire, le prix à partir duquel le propriétaire estime qu'il a intérêt à faire un arbitrage dans son patrimoine et à utiliser les sommes correspondantes dans d'autres placements ou dans une nouvelle exploitation agricole plus grande et plus éloignée. Mais, même dans le cas du changement d'usage, le raisonnement se fait à partir de l'usage antérieur car l'usage futur n'est pas encore défini avec précision. C'est en effet le processus d'aménagement qui en générant son propre droit des sols va décider de l'usage futur. Mais la situation de monopole et de rapport de force favorable dans laquelle se trouve l'aménageur lui permet, sinon d'imposer totalement le prix d'achat du foncier, du moins de le contrôler largement et, donc, d'en faire un point de départ de son raisonnement. Nous verrons que ce n'est pas le cas du promoteur.

Les **coûts d'aménagement** sont, en général, le poste le plus lourd du bilan. Plus l'opération est grande et plus les coûts d'aménagement au mètre carré de terrain sont élevés car il faut alors reconstituer le stock d'équipement. On ne peut plus se greffer à la marge des équipements existants. C'est pourquoi les grands aménagements de type ville nouvelle ont du mal à s'équilibrer financièrement sans l'aide du contribuable national.

Les **participations** sont versées par l'aménageur à la collectivité qui doit réaliser elle-même un certain nombre d'équipements généraux qui vont profiter aux habitants de la zone d'aménagement. Nous reverrons cette question des participations dans le chapitre consacré au financement des équipements.

La **marge brute** recouvre un ensemble de dépenses diverses: frais de gestion et de commercialisation, frais financiers, impôts et marge nette proprement dite, c'est-à-dire, bénéfice net de l'aménageur. Au stade du bilan prévisionnel, cette marge brute est souvent estimée, à partir de l'expérience antérieure, en proportion des autres postes de dépenses.

Sur ces différents postes de dépenses, la latitude de l'aménageur est faible ou inexistante. Le poste le plus souple est celui des participations qu'il peut négocier avec la collectivité.

Le total de la colonne dépenses étant connu, l'aménageur va ensuite établir sa colonne recettes de manière à l'équilibrer, si possible sans subvention. Le prix de vente unitaire par mètre carré de plancher des charges foncières est une donnée administrative pour le logement social et une donnée du marché pour le logement libre, les bureaux, les activités ou les commerces. Ces prix de vente unitaires s'imposent à l'aménageur. Il ne peut guère jouer dessus. En revanche, le programme de la zone d'aménagement et la densité, c'est-à-dire, la quantité de mètres carrés de plancher de chaque catégorie de construction, sont déterminés au cours du processus d'aménagement. Ce sont des variables endogènes qui permettent l'équilibrage du bilan lors de la négociation avec la collectivité. Densité et programme sont les variables qui font l'ajustement du montage financier de l'opération d'aménagement.

Les processus d'aménagement étant relativement longs (souvent de cinq à dix ans), les données du marché ont le temps de changer entre-temps.

Il faut donc pouvoir réajuster le bilan en cours de route. Les seules variables sur lesquelles l'aménageur peut jouer, en accord avec la collectivité, sont le montant des participations et, surtout, le programme et la densité. C'est la raison pour laquelle il est fréquent qu'un coup de pouce soit donné sous forme de densification aux opérations d'aménagement qui éprouvent des difficultés à s'équilibrer financièrement.

## | Le compte à rebours du promoteur

Pour le promoteur, la densité (le COS) est, au contraire une donnée externe qui s'impose à lui. Il ne peut pas, dans un système de droit des sols stable, faire modifier la densité réglementaire à son profit. Le régime des participations, règle du jeu en principe définie à l'avance, est aussi moins négociable que dans le cas de l'aménageur. Mais le promoteur doit aussi équilibrer son bilan. Il faut donc qu'il trouve une autre variable d'ajustement que la densité ou les participations. Cette variable ne peut pas non plus être le prix de vente immobilier si l'on suppose que ce prix est fixé par le marché et est une donnée externe (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant à propos de l'impact des participations sur les prix immobiliers). Le coût de construction étant aussi une donnée externe, la seule variable qui subsiste pour faire l'ajustement du bilan dans le raisonnement du promoteur est le prix du terrain.

Reprenons la manière dont un promoteur raisonne avant de décider une opération, c'est-à-dire, avant d'acquérir le terrain support. Le point de départ de son raisonnement est le prix immobilier, le prix du mètre carré de plancher, sur le marché local. Le promoteur bénéficie, à cet égard, d'une meilleure visibilité économique que l'aménageur. Son opération est dénouée en un temps court (18 à 24 mois) et il peut vendre sur plan, ou au moins prendre des réservations, dès qu'il est en possession d'une promesse de vente sur le terrain.



De ce prix de commercialisation, le promoteur déduit les dépenses: coût de construction, coût de viabilisation éventuelle, participations et, enfin, marge brute. Cette marge brute recouvre les mêmes éléments que dans le raisonnement aménageur mais ici elle est calculée en proportion des recettes (puisque les recettes sont connues avant les dépenses). Le résultat de cette soustraction est ce qui est disponible pour l'achat du terrain. Rappelons que le promoteur est en situation de concurrence pour l'acquisition du foncier. S'il ne propose pas au propriétaire le maximum permis par le calcul à rebours, un autre opérateur qui aura fait le même calcul pourra lui souffler l'opération. Par ce mécanisme, le prix du terrain s'établit donc au maximum donné par le compte à rebours.

Si l'on compare la colonne dépenses du promoteur et celle de l'aménageur, on constate que les postes sont les mêmes, le coût de construction prenant simplement la place du coût d'aménagement. En revanche, le sens du raisonnement est inverse. L'aménageur part du coût foncier, qui est une donnée initiale, pour aboutir aux recettes. Le promoteur part, au contraire, des recettes pour arriver finalement au prix du terrain. Dans le raisonnement promoteur, le prix du terrain s'établit donc selon l'usage futur de support d'une construction. Usage futur qui peut être déterminé précisément par le droit des sols.

### ***Aménageur et promoteur: deux métiers différents***

*Aménageur et promoteur diffèrent par ce qu'ils produisent (du terrain équipé pour le premier, de la surface de plancher pour le second) et aussi par la matière première qu'ils transforment (du terrain non équipé, non constructible et non conformé dans un cas, des parcelles restructurées, viabilisées et disposant d'un droit des sols, dans l'autre). Il s'agit donc de deux métiers distincts qui ne sont pas soumis aux mêmes risques.*

*Risque lié à l'échelle spatiale: l'aménageur travaille sur un périmètre ayant une certaine cohérence urbaine, le promoteur peut dimensionner son opération en fonction de ce qu'il voit du marché.*

*Risque lié à l'horizon temporel: l'aménageur ne peut espérer dénouer son opération avant plusieurs années tandis que le promoteur est en prise avec la demande finale et dispose d'une «visibilité» bien meilleure, en raison du délai plus faible de réalisation et de commercialisation de son opération.*

*Risque conjoncturel: en cas de baisse des prix immobiliers, le promoteur peut sacrifier sa marge et se délester de son stock; pour l'aménageur, l'effet de levier fait qu'une diminution des prix immobiliers doit se traduire par une baisse beaucoup plus forte proportionnellement des prix de vente des charges foncières; ce n'est plus seulement sa marge qui est en cause mais l'équilibre complet de son opération.*

*Risque d'immobilisation foncière: l'aménageur est obligé d'acheter les terrains fermes et de les porter ensuite en trésorerie tandis que le promoteur peut obtenir une promesse de vente qui ne l'engage pas tant qu'il n'a pas l'assurance de pouvoir mener son opération à bien.*

*Risque technique: l'aménageur est souvent obligé de consentir dès le départ des dépenses importantes d'infrastructure pour ouvrir la zone à l'urbanisation; le constructeur peut plus facilement construire en tranches selon le rythme des ventes.*

*Risque contentieux: l'aménageur opère une transformation significative du cadre de vie et cherche à obtenir la modification du droit des sols; il est particulièrement exposé aux attaques des tiers; le promoteur a un impact plus limité sur l'environnement; il bénéficie d'un droit des sols préexistant donc moins fragile en principe.*

*La nature des risques est donc bien différente entre les deux activités, ce qui justifie leur séparation. L'aménageur investit moins au mètre carré mais il le fait sur une plus grande surface. Le métier d'aménageur apparaît bien plus risqué. Sa principale compensation est d'espérer faire une plus-value conséquente à l'occasion de la modification du droit des sols. Cette perspective a attiré de nombreux candidats lors de certaines périodes conjoncturelles fastes comme la deuxième moitié des années 80. Mais le reflux a été aussi rapide. Compte tenu des risques encourus et de la nature autant politique qu'économique de l'aménagement, beaucoup s'accordent à penser qu'il est préférable de le laisser à l'initiative publique.*

**Figure 3 : L'ajustement des bilans**

| Promoteur      |                            | Aménageur      |                   |
|----------------|----------------------------|----------------|-------------------|
| Dépenses       | Recettes                   | Dépenses       | Recettes          |
| Foncier        | Surface utile<br>x<br>Prix | Foncier        | SHON<br>x<br>Prix |
| Participations |                            | Participations |                   |
| Viabilisation  |                            | Équipements    |                   |
| Marge          |                            |                |                   |
| Construction   |                            | Marge          |                   |

Les postes tramés servent à l'ajustement pour parvenir à l'équilibre entre dépenses et recettes :

- le foncier dans le raisonnement du promoteur,
- la SHON réglementaire dans celui de l'aménageur.

## Marché aménageur et marché promoteur

Il existe donc deux types de marché foncier urbain, le marché aménageur et le marché promoteur<sup>9</sup>, dans lesquels la formation des prix se fait de manières opposées. La relation avec le marché immobilier sera, en conséquence, différente dans les deux cas. Dans les secteurs où prime le raisonnement promoteur, le marché foncier n'est qu'un décalque, à travers le compte à rebours, du marché immobilier. Ce n'est pas parce que les terrains sont chers que les logements (ou les bureaux) sont chers mais c'est parce qu'il est possible de vendre les logements un prix élevé que les promoteurs sont en mesure de donner aux propriétaires une part importante de la plus-value.

En revanche, dans le raisonnement aménageur, le marché foncier est, en théorie, autonome par rapport au marché immobilier. Les prix y dépendent de l'usage antérieur et des conditions juridiques d'acquisition fixées par la collectivité. Et dans la mesure où le raisonnement aménageur permet d'offrir des charges foncières moins coûteuses pour le logement aidé ou réglementé, il a un effet stabilisateur sur le marché immobilier. Dans ce cas, le sens de la relation est contraire: c'est le marché foncier qui commande le marché immobilier.

Le tableau ci-après résume les caractéristiques respectives des raisonnements promoteur et aménageur.

---

<sup>9</sup> Marc Kaszynski, pour la création d'un tableau de bord foncier dans le Pas-de-Calais, avait déjà distingué un «marché A» des parcelles immédiatement constructibles d'un «marché B» des parcelles insuffisamment ou non équipées. Sur ce deuxième marché, les acheteurs sont les professionnels de l'aménagement. Voir *Études Foncières* n° 16, été 1982.

**Figure 4:**  
**Comparaison des raisonnements promoteur et aménageur**

| Acteurs   | Références de prix | Situation vis-à-vis des propriétaires | Densité réglementaire | Marché dominant |
|-----------|--------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------|
| Promoteur | usage futur        | concurrence                           | fixée                 | immobilier      |
| Aménageur | usage antérieur    | monopole                              | négociée              | foncier         |

Mais le marché aménageur n'est pas toujours autonome. Bien souvent, il subit l'influence du marché promoteur qui produit des prix fonciers plus élevés et tend à le «contaminer». Il importe donc d'examiner plus en détail comment fonctionne le marché promoteur. La structure du compte à rebours permet de déduire trois types de phénomènes affectant ce marché.

Le premier est le rapport entre le coefficient d'occupation des sols et le prix du terrain. Si la densité réglementaire est multipliée par deux, il est possible de construire, sur le même mètre carré de terrain, deux fois plus de surface de plancher et, par conséquent, de doubler les recettes. Les dépenses sont elles aussi multipliées par deux et, notamment, la somme disponible pour le foncier. Le doublement de la densité a pour effet de doubler le prix foncier. Ainsi, la proportionnalité entre coefficient d'occupation des sols et prix du terrain est-elle directe, phénomène que les planificateurs urbains ont déjà eu le loisir d'observer et qui explique pourquoi il est si difficile d'élaborer des documents d'urbanisme dans la sérénité. En générant du droit des sols, la collectivité locale crée de la valeur, un peu comme une banque centrale qui émet de la monnaie.

Le deuxième phénomène est l'impact des participations (aux équipements et à la diversité de l'habitat) sur le prix du terrain. Si le poste participations augmente, le poste terrain doit, en théorie, diminuer d'autant car les autres postes sont fixes (dans certaines limites). Nous verrons au chapitre suivant à quelles conditions ce mécanisme peut fonctionner.

## L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier

Le troisième phénomène déduit du compte à rebours est l'effet d'une variation relative du prix immobilier sur le prix foncier. Si le prix immobilier augmente, seule la marge brute s'accroît dans les mêmes proportions. Les autres postes, construction, viabilités, participations, n'ont pas de raison de bouger. Il en résulte que l'essentiel de l'augmentation du prix immobilier est disponible pour le foncier. La variation relative de ce dernier est considérablement amplifiée par le compte à rebours au niveau du prix foncier. Dans l'exemple proposé en encadré, une hausse de 20% du prix immobilier entraîne un accroissement du prix foncier de plus de 150%.

Nous appelons ce phénomène l'**effet de levier de l'immobilier sur le foncier** que nous pouvons exprimer ainsi :

**Lorsque le prix de vente du produit immobilier s'élève d'une certaine valeur relative, le prix foncier subit un accroissement relatif supérieur.**

Comme le prouve la démonstration mathématique présentée en encadré (p.45), l'effet de levier est plus fort en périphérie qu'en centre-ville. Les marchés fonciers de la périphérie se trouvent donc soumis à de fortes variations lorsque les prix immobiliers évoluent à la hausse. Mais ce phénomène ne joue pas en sens inverse, du moins dans le court terme, en période de baisse de l'immobilier car les propriétaires fonciers

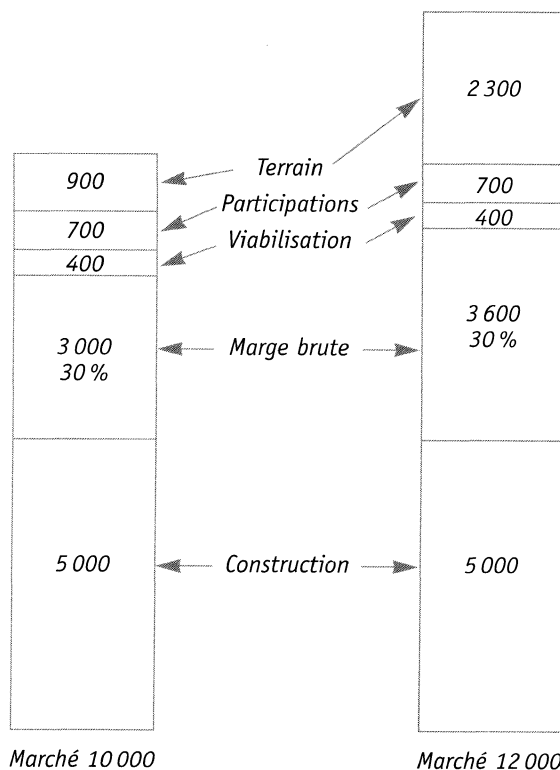
ont la faculté d'attendre, le coût de stockage d'un terrain étant faible. C'est l'**effet de cliquet**, bien connu des habitués du marché foncier, qui fait que les prix des terrains, biens patrimoniaux plus souvent que d'usage, opposent une forte résistance à la baisse. Résistance plus vigoureuse que celle des prix immobiliers car le marché immobilier est dominé par les transactions sur les biens d'occasion entre particuliers, ou entreprises pour lesquels le logement ou les locaux sont des biens d'usage ou de production avant d'être des patrimoines. Les propriétaires de ces biens d'usage n'ont pas toujours les moyens d'attendre la reprise du marché pour vendre. Le marché immobilier est aussi plus mouvant parce que le temps de réponse des promoteurs est plus court que celui des aménageurs pour monter les opérations<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Sur les relations entre les marchés immobilier et foncier, voir l'ouvrage collectif de l'Association pour la diffusion des études foncières (ADEF) *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris, 1993.



**Figure 5: Illustration du compte à rebours du promoteur**



La hauteur de la colonne est proportionnelle au prix sur le marché immobilier du mètre carré de plancher. Le prix du terrain occupe la place qui reste lorsque tous les autres coûts ont été empilés dans la colonne.

L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier: si le prix de vente sur le marché final augmente (colonne de droite), seule la marge brute est majorée. Les autres dépenses sont constantes. Le terrain absorbe l'essentiel de la variation. Dans cet exemple, une hausse de 20% du prix immobilier provoque une augmentation du prix du terrain de 900 F à 2 300 F par m<sup>2</sup>, soit plus de 150%.

***Formulation mathématique  
de l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier***

**Les éléments du calcul sont désignés de la manière suivante :**

Prix de vente immobilier: [PV]

Coefficient de marge brute: [a]

Coût de construction: [CC]

Coût de viabilisation: [CV]

Participations communales: [PC]

Le calcul à rebours donne pour le terrain:  $TER = PV - a \times PV - (CC + CV + PC)$

En développant, il devient:  $TER = PV(1 - a) - (CC + CV + PC)$

En dérivant, on voit que la variation absolue de TER sera:  $dTER = dPV(1 - a)$

Et la variation relative:  $dTER/TER = (dPV/PV)(PV/TER)(1 - a)$

La variation relative du prix du terrain ( $dTER/TER$ ) est bien fonction de la variation relative du prix de vente immobilier ( $dPV/PV$ ).

L'importance de l'effet de levier dépend aussi:

— du rapport entre prix de vente [PV] et prix du terrain [TER]: moins la part du terrain dans le bilan est élevée, plus l'effet de levier est accusé (cas des opérations en périphérie); en revanche, lorsque le prix du terrain représente une part importante du bilan (cas des centres-villes), l'effet de levier est amorti;

— de la valeur du coefficient de marge brute [a]: lorsque celui-ci est substantiel, l'effet de levier est moindre.

## | Le contrôle du marché foncier

Le marché foncier promoteur est donc très sensible au renchérissement des prix immobiliers. Il est aussi sensible aux anticipations optimistes de certains promoteurs mal avisés qui effectuent leur compte à rebours sur une base de prix de vente plus élevé et s'autorisent des offres aux propriétaires en considérable augmentation. Pour la collectivité locale, le problème réside dans la contamination des secteurs destinés au raisonnement aménageur par les références de prix issues des secteurs de raisonnement promoteur. Les opérations d'aménagement devant financer des montants d'équipements accrus, et faisant une péréquation au profit des logements aidés ou des activités, ne peuvent pas se permettre de payer les terrains au même prix que les promoteurs.

La collectivité locale doit donc essayer d'isoler les secteurs de marché aménageur. Le droit des sols, ou plutôt son absence, est un premier moyen sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 3. Il faut, en effet, éviter d'afficher l'usage futur si l'on ne veut pas que les valeurs foncières s'alignent sur cette référence.

### **Le droit de préemption**

Le moyen habituellement employé par la collectivité pour isoler le marché aménageur du marché promoteur est le droit de préemption. Ce droit permet à la collectivité de se substituer à l'acquéreur au cours d'une transaction sur un bien dont elle a besoin pour réaliser un projet d'intérêt commun. En France, les différents droits de préemption ont la particularité d'être dotés d'une possibilité de «révision de prix». Ceci veut dire que la collectivité peut proposer au vendeur un prix inférieur à celui qui était convenu librement avec l'acquéreur. Le vendeur a alors la faculté soit de retirer son bien de la vente, soit de demander un arbitrage au juge de l'expropriation, soit enfin d'accepter de céder à la collectivité

au prix proposé par celle-ci. Ce prix proposé par la collectivité locale est, en général, celui qui résulte d'une évaluation administrative faite par les services fiscaux dits des « Domaines ». Il faut s'arrêter à la manière dont sont réalisées ces évaluations pour comprendre le mécanisme de la préemption et son influence sur le marché foncier. En effet, parmi les différentes méthodes d'évaluation, les Domaines choisissent toujours la méthode par comparaison qui consiste à rechercher dans le passé des transactions de référence portant sur des biens équivalents, c'est-à-dire, ayant le même usage et des caractéristiques approchantes. Les Domaines n'utilisent pratiquement pas la méthode du compte à rebours car ils ne disposent pas des bonnes informations sur les coûts techniques et les éléments de la marge brute pour calculer un bilan prévisionnel. Ils n'ont pas non plus la légitimité de l'entrepreneur pour se projeter dans l'avenir et faire une anticipation sur le niveau de prix auquel se vendra le bien construit sur le marché final. Par ailleurs, la méthode du compte à rebours fournit le prix de l'usage futur alors que les textes sur les droits de préemption (et l'expropriation) indiquent clairement que c'est l'usage antérieur qui doit être pris en compte pour l'évaluation des biens.

Les Domaines n'utilisent pas non plus la valeur de rendement pour leurs estimations car pour un terrain qui va changer d'usage et qui se trouve dans un stade transitoire cette valeur n'a pas de sens. On ne peut pas déduire la valeur du terrain de ce qu'il rapporte chaque année.

Les Domaines prennent leurs transactions de référence dans un périmètre proche car la localisation est un paramètre fondamental de la valeur d'un bien immobilier ou foncier. Ils s'efforcent de trouver ces références sur le territoire de la commune si celle-ci a une taille suffisante. Ainsi est-il possible de figer le marché foncier d'un secteur en préemptant systématiquement toute mutation conclue à un prix dépassant celui de l'usage antérieur. Si le propriétaire retire son bien de la vente, aucune référence nouvelle ne se crée et les prix restent à leur niveau précédent.

S'il conteste l'estimation des Domaines et demande un arbitrage au juge de l'expropriation, ce dernier est tenu par les références antérieures. En pratique, la préemption systématique au prix de l'usage antérieur décourage le marché, les propriétaires se réfugiant dans l'attentisme sauf lorsqu'ils sont réellement obligés de vendre, en cas de succession par exemple. Le marché est devenu virtuel en quelque sorte, il ne se matérialise pas dans la réalité. De cette manière, le jour venu, la collectivité peut exproprier au prix de l'usage antérieur. Dans le cas du raisonnement aménageur, ce contrôle se justifie car c'est la collectivité par son initiative qui valorise les terrains. Et pour l'aménagement de zones importantes, les dépenses d'équipement sont substantielles. Un prix d'achat du foncier trop élevé ne permettrait pas d'équilibrer le bilan et devrait être compensé par une subvention de la collectivité, c'est-à-dire par le contribuable, pendant que le propriétaire bénéficierait d'un enrichissement sans cause.

Le contrôle du marché foncier au moyen de la préemption a-t-il ses raisons d'être dans les secteurs de raisonnement promoteur? Le marché foncier promoteur est soumis à de brusques accès de fièvre en raison de l'effet de levier qui amplifie, surtout en périphérie, les variations du marché immobilier. Il est donc tentant pour la collectivité d'essayer de régulariser ce marché en écrétant les pointes, c'est-à-dire, en préemptant les mutations lorsque le prix marque une augmentation significative par rapport au prix Domaines. Même lorsqu'il n'y a pas changement d'usage des biens, l'estimation des Domaines réfère toujours au passé. Elle est par nature déflationniste en période de hausse et inflationniste en période de baisse. En proposant le prix Domaines, la collectivité préemptrice arrive, en général, à obtenir un retrait du vendeur. Et si elle doit malgré tout acquérir, c'est à un prix plus bas qui crée une référence nouvelle à un niveau moins spéculatif. Certaines communes pratiquent ainsi un véritable blocage des prix sur l'ensemble de leur territoire, y compris sur les secteurs où elles n'ont pas de projet d'aménagement et qui relèvent donc du raisonnement promoteur. Le fait que les Domaines choisissent

leurs références à l'intérieur du périmètre de la commune aboutit à isoler ce périmètre de la contagion des communes voisines qui ne pratiqueraient pas le même contrôle des prix. Ce contrôle des prix, applicable seulement dans les communes d'une taille suffisante pour y trouver des références de transactions comparables, permet de conserver des niveaux de prix compatibles avec les budgets du logement social.

Mais dans le système institutionnel français, le contrôle systématique des prix du marché promoteur par le biais du droit de préemption n'est pas vraiment conforme aux principes juridiques et à la logique économique d'évolution des tissus urbains. Sur le plan juridique, le contrôle des prix fonciers et immobiliers sur l'ensemble du territoire de la commune ne fait pas partie des objectifs assignés au droit de préemption. Ce contrôle n'est fondé juridiquement que dans les secteurs aménageurs. Dans les secteurs promoteurs, c'est-à-dire, la majorité du territoire des communes, le droit de préemption ne peut, en droit, être utilisé que ponctuellement. Et il doit être justifié par un projet (par exemple, un équipement ou un immeuble de logements sociaux) antérieur à l'opportunité foncière. En l'absence de ce projet antérieur, les vendeurs ou acquéreurs qui s'estiment lésés ont la faculté de se défendre sur le principe même de la préemption. Il en va de même, naturellement, lorsque la préemption est utilisée dans un but de contrôle social pour empêcher des « indésirables » de venir s'installer sur la commune ou pour placer la collectivité dans une position négociatrice favorable vis-à-vis d'un opérateur.

### **Marchés « promoteur » et « aménageur » : gérer les interférences**

Sur un plan économique, le blocage des prix peut certes faciliter l'implantation de logements sociaux ou rendre les acquisitions d'emprises d'équipements moins onéreuses. Mais il s'accompagne d'un certain nombre d'effets pervers dont le premier est certainement d'inhiber le renouvellement naturel des tissus urbains. Pour chaque parcelle,

qu'elle soit bâtie ou non, il existe un prix du changement d'usage qui est le seuil à partir duquel le propriétaire est économiquement incité à prendre une décision radicale par rapport à la destination de son bien, soit vendre à un opérateur soit transformer lui-même. Si les prix sont maintenus en dessous du seuil de changement d'usage, l'évolution spontanée du tissu est bloquée. Et comme en biologie, un tissu urbain qui ne renouvelle pas ses cellules finit par dépérir et exiger, au bout du compte, une intervention chirurgicale de la part de la collectivité. Le pourrissement d'un quartier peut être une stratégie délibérée lorsque la collectivité envisage une action publique globale de réaménagement. Mais encore faut-il que la commune ait prévu les moyens politiques et financiers de ce réaménagement.

Le second effet pervers du blocage systématique des prix est de déplacer les poussées spéculatives vers les brèches du système, c'est-à-dire, les secteurs non contrôlés ou les communes voisines. Le troisième effet pervers est le développement d'un marché parallèle où se rencontrent l'offre et la demande effectives mais où vendeurs et acheteurs s'entendent pour dissimuler les prix réels. Les références Domaines sont ainsi maintenues à un niveau artificiellement bas mais avec la conséquence d'une perversion globale du système et d'une spoliation de ceux des propriétaires qui sont obligés de passer par un circuit officiel.

Dans un système d'économie de marché et d'état de droit, ce que nous avons appelé le marché « promoteur » représente la norme. C'est un marché libre sur lequel opère la « main invisible », c'est-à-dire, la multitude des acteurs qui produisent la ville. Le marché « aménageur » est l'exception, qui est justifiée par la nature particulière de l'aménagement urbain si on le compare aux autres productions de biens et de services. Nature d'utilité collective et de nécessaire organisation qui exige une intervention de la collectivité régulatrice. En définitive, les secteurs « promoteur » sont le domaine de l'économie de marché tandis que les secteurs « aménageur »

plutôt celui de l'économie administrée. Mais ces deux secteurs font partie du même système global et la collectivité doit gérer leurs interférences.

Le marché « promoteur » étant un marché libre, le contrôle des prix n'est pas le moyen le plus approprié pour le réguler. Comme pour tout marché libre, la meilleure méthode est d'agir directement sur l'offre pour stabiliser les prix en mettant sur le marché les quantités demandées ou, au contraire, en retirant les excédents. Il en va de même pour le marché foncier. L'aménagement à l'initiative de la puissance publique est le moyen de produire cette offre qui va régulariser le marché « promoteur ». Marché « aménageur » et marché « promoteur » peuvent donc avoir des interférences positives. L'un des objets d'une politique communale d'aménagement est donc de gérer au mieux ces interférences et, notamment, de doser les influences respectives des raisonnements aménageur et promoteur.

Marché libre ne signifie pas que la collectivité est dépourvue de moyens pour agir sur le marché foncier si l'on excepte le contrôle par la préemption. La structure du compte à rebours du promoteur suggère justement une méthode efficace. Nous avons vu que le prix foncier s'établit de manière résiduelle par différence entre le prix de vente et les autres coûts. Parmi ces autres coûts, il en est un qui dépend de la collectivité, à savoir les participations aux dépenses d'équipement et à la diversité de l'habitat. Le montant de ces participations influe directement sur le niveau des prix fonciers dans certaines conditions que nous examinerons dans le prochain chapitre.

Le droit des sols influe aussi sur les prix fonciers. La politique foncière locale doit donc utiliser aussi les autres outils du code de l'urbanisme et pas seulement les instruments spécifiquement fonciers que sont l'expropriation, la préemption ou les acquisitions amiables. Nous reviendrons donc sur la politique foncière dans un chapitre ultérieur après avoir examiné les régulations liées au financement des équipements et au droit des sols.



### ***Le droit de préemption urbain : droit de substitution ou contrôle des prix ?***

*Le droit de préemption urbain (DPU), créé par la loi « Aménagement » du 18 juillet 1985, permet à la commune de se substituer à l'acquéreur lors d'une transaction sur un bien foncier ou immobilier. La commune peut ainsi saisir les opportunités pour acquérir au passage les terrains et immeubles dont elle aura besoin pour ses projets et éviter par la suite de se lancer dans des expropriations toujours douloureuses financièrement et politiquement. En effet, si le propriétaire du bien est vendeur, la nature privée ou publique de son acheteur ne devrait revêtir qu'une importance secondaire. Ceci, bien entendu, si la substitution se fait au prix du marché tel qu'il s'est établi librement entre les deux parties.*

*Mais ce qui caractérise le DPU par rapport à un simple droit de substitution est l'existence d'un mécanisme de « révision des prix ». En effet, dans le système français, la commune est en droit de faire une contre proposition au vendeur sur un prix moins élevé, par exemple, sur la base de l'estimation des Domaines qui, en période de hausse, se situe en dessous du marché car elle prend ses références dans le passé. La date de référence pour estimer un bien en fonction de sa qualification et de son usage est celle du dernier acte affectant le zonage du POS dans lequel il se trouve (publication, approbation, modification, révision).*

*Sur une offre de prix de la collectivité préemptrice inférieure à celle figurant dans sa déclaration d'intention d'aliéner (DIA), le vendeur a trois alternatives :*

- retirer son bien de la vente et aucune référence de prix ne se forme ;*
- accepter l'offre publique et la référence au prix Domaines se trouve ainsi confirmée ;*
- saisir le juge de l'expropriation pour contester l'offre de la commune.*

*Le prix d'arbitrage fourni par le juge de l'expropriation est souvent un peu plus élevé que l'estimation des Domaines. À partir de cet arbitrage, le vendeur et la commune ont chacun la possibilité de se retirer purement et simplement (ce qui ne serait pas le cas en expropriation). Si la commune se retire, le propriétaire peut vendre à l'acquéreur de son choix pendant cinq ans mais uniquement au prix fixé par le juge...*

*Le mécanisme de révision des prix fonctionne donc plutôt à l'avantage de la collectivité. L'existence de ce mécanisme fait que le DPU est souvent interprété comme un système de contrôle des prix fonciers et immobiliers sur l'ensemble des zones des POS sur lesquelles il s'applique (les zones urbaines constructibles U et les zones d'urbanisation future NA). En réalité, le droit de préemption n'a pas été créé par le législateur dans cet esprit. En droit, le contrôle systématique ne peut être mis en œuvre que dans les secteurs destinés à un aménagement public.*

*La confusion vient de ce que c'est le même droit de préemption urbain qui est utilisé aussi bien pour la substitution dans les secteurs ordinaires (où domine le raisonnement « promoteur ») que pour le contrôle et l'acquisition dans les secteurs « aménageur ». La nuance entre DPU simple et DPU renforcé n'est pas perçue comme une différence de nature (le DPU renforcé élargit le champ du droit de préemption aux immeubles construits depuis moins de dix ans et aux biens en copropriété).*

*La zone d'aménagement différé (ZAD) est utilisable dans les communes avec POS depuis la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Elle fonctionne exactement comme un DPU renforcé et n'apporte donc rien de plus dans les zones U et NA des POS. Mais elle est applicable dans les zones agricoles NC qui vont changer de statut dans la perspective d'une révision du POS ou de l'établissement d'un schéma directeur. La ZAD, par rapport au DPU, a le grand avantage d'afficher plus clairement, et en même temps de justifier, l'intention de la collectivité de contrôler les prix des sols.*

D E U X I È M E C H A P I T R E



# Financer les équipements

L'aménagement urbain peut être compris comme un processus d'équipement des sols pour préparer ceux-ci à recevoir les logements et les activités.

Les premiers équipements étaient fournis par la nature. À l'origine, les groupements humains préfigurant les villes se sont établis là où existaient de tels équipements naturels : un point d'eau, un gué traversant une rivière, une anse abritée faisant office de port, un surplomb rocheux ou une île sur un fleuve facilitant la défense. Puis progressivement, les hommes ont rajouté des équipements artificiels : aqueducs et fontaines, fortifications, hôtels de ville, édifices religieux, hôpitaux, égouts, pavage des rues, éclairage public, espaces verts, etc. Le besoin d'équipements nouveaux n'a fait que croître au fil du temps avec le progrès, l'augmentation des revenus, l'automobile et la disparition de la famille élargie qu'il a fallu remplacer par des équipements publics : garderies, centres aérés, maisons de retraite, centres sociaux et culturels, institutions diverses de santé mentale et physique.

## **Rattrapage ou équipement préalable ?**

Historiquement, ce processus d'équipement s'est toujours déroulé selon le principe du « rattrapage », les logements et les activités précédant les équipements qui n'étaient réalisés que dans un second temps lorsque les besoins se révélaient ou étaient devenus solvables. L'idée que les équipements doivent être un « préalable » à la construction des logements est récente. On peut la dater, pour la France, des années 1950 lorsque des grands ensembles ont été construits sans être accompagnés par des équipements car les décideurs raisonnaient alors selon la méthode du rattrapage, pensant qu'ils suivraient naturellement. Mais la greffe brutale de ces grands ensembles sur des noyaux urbains faibles ou inexistantes a provoqué la révolte des premiers habitants qui ne pouvaient utiliser des équipements saturés ou absents. Le cas le plus célèbre est resté celui de

Sarcelles, dans la banlieue nord de Paris. En réaction à ces errements, le principe de l'équipement préalable a été institué par le législateur en 1958 avec les zones à urbaniser en priorité, les fameuses ZUP qui posent tant de problèmes aujourd'hui mais qui à l'époque représentaient un progrès indéniable en obligeant les aménageurs à prévoir d'emblée les équipements nécessaires aux futurs habitants. Ce principe de l'équipement préalable est ensuite devenu la norme pour les quartiers nouveaux, notamment avec les zones d'aménagement concerté (ZAC) instituées en 1967 et les programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) créés en 1985.

Une évolution similaire a eu lieu pour les lotissements. Jusqu'à une période récente, le processus de découpage en lots était indépendant de celui de l'équipement. Dans les bastides du Moyen Âge<sup>1</sup>, le seigneur conférait la propriété d'un lot en échange de l'engagement de s'installer et de payer des impôts. Ce n'est que plus tard que les équipements tels que l'hôtel de ville, les remparts, l'école, le pavage des rues, etc. étaient construits en rattrapage grâce aux recettes fiscales accumulées. Mais le scandale des lotissements défectueux, avant la deuxième guerre mondiale, a amené le législateur à lier les deux processus, les parcelles ne pouvant être vendues qu'une fois viabilisées. Cependant, en tissus existants, le rattrapage continue d'être le mode dominant de constitution et de renouvellement du stock d'équipements.

## Fiscalité générale ou imputation aux bénéficiaires?

La responsabilité de la majorité de ces équipements échoit à la collectivité locale. Certaines prestations peuvent être facturées à l'utilisateur, comme la fourniture d'eau. Mais dans la plupart des cas, la facturation individuelle n'est pas possible, la consommation est collective.

---

<sup>1</sup> Dubourg (Jacques), *Histoire des bastides d'Aquitaine*, Éditions Sud Ouest, 1991.

Il est difficile, par exemple, d'envisager un péage à l'entrée des jardins publics ou des appareils à sous pour activer l'éclairage des rues la nuit. Le financement des équipements publics, en fonctionnement comme en investissement, passe donc par des budgets publics. Traditionnellement, les équipements publics urbains sont financés par le budget ordinaire de la collectivité, c'est-à-dire par le contribuable local. Les équipements valorisent la ville, permettent son développement et, par conséquent, l'augmentation des bases fiscales et des recettes. Leur durée d'amortissement est longue, quelquefois plusieurs siècles, contrairement aux équipements productifs de l'industrie.

Mais les équipements publics concourent à donner de la valeur aux patrimoines privés. Cette circonstance apparaît spécialement lorsque la collectivité réalise des éléments de viabilité qui vont rendre des terrains constructibles et multiplier leur prix par un facteur considérable. En réaction à cet enrichissement sans cause, les collectivités ont développé progressivement des méthodes d'imputation des dépenses d'investissement aux bénéficiaires directs des équipements ainsi créés, bénéficiaires qui appartiennent à la chaîne propriétaire-opérateur-acquéreur<sup>2</sup>.

L'équipement préalable se prête bien à l'imputation aux bénéficiaires car, d'une part, le programme de travaux et son coût sont facilement individualisables et, d'autre part, le financement peut être incorporé dans celui de la construction. En revanche, le rattrapage est plutôt financé par le budget ordinaire et la fiscalité locale, du moins en France. En effet, il profite à tous les habitants, chaque quartier venant à son tour. Il est difficile d'identifier précisément les bénéficiaires. De plus, ces derniers ne seraient pas toujours solvables, la plupart ayant bouclé le dossier de financement de leur logement depuis longtemps. Enfin, la dépense réelle,

---

<sup>2</sup> D'après Lewis Mumford, c'est le pape Sixte IV qui aurait inventé, en 1480, les participations payées par les propriétaires d'immeubles riverains pour amortir les frais de pavement des rues et des avenues de Rome (*La cité à travers l'histoire*, Éditions du Seuil, 1964, page 497).

souvent, n'est pas connue car les travaux sont noyés dans une intervention générale et permanente sur la ville d'entretien, de renouvellement et de renforcement des équipements. Cette intervention est l'occasion de créer de nouvelles capacités car les responsables techniques ont tendance à surdimensionner les ouvrages en prévision d'éventuelles constructions futures et pour laisser une marge de sécurité<sup>3</sup>.

## Coût moyen et coût marginal

Lorsque la collectivité locale décide d'imputer les dépenses d'équipements aux bénéficiaires, elle doit déterminer comment elle établit la contribution. S'agit-il d'un « coût moyen » observé correspondant à la dépense qu'entraîne habituellement la création d'un logement nouveau ? Ou chaque secteur ayant déjà un niveau d'équipement particulier, faut-il raisonner uniquement sur les équipements à lui ajouter pour le faire parvenir à la norme de constructibilité ? Ce deuxième raisonnement est dit « au coût marginal ». Il s'intéresse au supplément d'équipement nécessaire « à la marge » du stock existant.

Les ZAC et les PAE correspondent à des raisonnements au coût marginal. Les équipements préexistants ayant encore des capacités résiduelles dont vont pouvoir profiter les logements nouveaux ne sont pas pris en compte dans le raisonnement. Ils ne sont pas inclus dans le bilan de l'aménagement. Avec le raisonnement au coût marginal, l'imputation aux bénéficiaires peut se traduire par des contributions très inégales d'un quartier à l'autre. La taxe locale d'équipement (TLE) ou la taxe de raccordement à l'égout (TRE) sont, au contraire, des méthodes basées sur le coût moyen, même si le rapport entre les bases et la réalité s'est distendu avec le temps.

---

<sup>3</sup> Le plus bel exemple de surdimensionnement est également cité par Lewis Mumford (page 278) : le « Cloaca Maxima » créé au sixième siècle avant Jésus-Christ alors que Rome n'était encore qu'un ensemble de villages, a été dimensionné pour une ville de un million d'habitants. Il est toujours en usage aujourd'hui, 25 siècles plus tard !



Quel est le plus équitable des deux systèmes, imputation au coût moyen ou imputation au coût marginal? Cette question présente un intérêt surtout académique. Il est certain que l'évaluation au coût marginal est souvent contingente et dépend de la succession aléatoire des opérations dans le temps. Mais, si l'on veut pousser le débat à son terme, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt, on peut aussi estimer que tout le monde a droit au même niveau d'équipement public et que ce niveau doit être financé par la fiscalité générale: à équipements publics, argent public! Dans ces conditions, le raisonnement du rattrapage est le seul fondé et l'imputation aux bénéficiaires, quelques soient ses modalités, doit rester exceptionnelle.

En fait, ce ne sont pas des arguments éthiques qui ont conduit les collectivités à pratiquer l'imputation aux bénéficiaires mais des raisons plus pragmatiques. Car il y a d'un côté une dépense publique bien identifiée qu'il faut financer et de l'autre un changement de statut des terrains qui est producteur de plus-value. Comment, alors, orienter une partie de cette plus-value vers le financement des équipements pour alléger les budgets publics? L'imputation de la dépense aux bénéficiaires des équipements est la réponse logique. Ensuite, le choix entre raisonnement au coût moyen et raisonnement au coût marginal est affaire d'efficacité. Le système du coût moyen est plus simple à gérer. La règle du jeu étant la même pour tous, les garanties juridiques n'ont pas à être très développées. Mais le rendement du système au coût moyen est moins bon car la contribution touche uniformément des terrains de valeurs très inégales. Elle ne peut donc pas être trop élevée sous peine de bloquer des opérations. Pendant longtemps, les bases de la TLE n'ont pas été réévaluées, malgré l'érosion monétaire, pour éviter de pénaliser l'activité du bâtiment.

Le système du coût marginal s'applique à des terrains qui ne bénéficient pas du niveau d'équipement requis et qui ont une valeur moindre.

Les contributions peuvent donc être plus élevées sans risque de paralysie des opérations. Ce système est susceptible d'être affiné au cas par cas pour rechercher le meilleur rendement puisque la règle du jeu est spécifique à chaque quartier. Il peut aussi être négocié avec les aménageurs pour déterminer ce que le bilan de l'opération acceptera alors que le système du coût moyen suppose une règle uniforme. Mais en contrepartie, l'imputation au coût marginal exige des garanties juridiques plus poussées car il faut justifier les traitements inégaux selon les quartiers. La dérogation au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques exige un minimum de formalisme. La collectivité doit afficher le programme des équipements prévus et s'engager à le réaliser, la sanction étant le remboursement des participations encaissées en cas de non réalisation. Le contenu du programme doit être déterminé avec une certaine rigueur. Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques a amené la jurisprudence en matière de participations à formuler les principes de « lien direct » et de « proportionnalité ». Ces principes ont, par la suite, été confirmés par la loi et s'appliquent quelle que soit la procédure d'aménagement, ZAC ou PAE. Le lien direct signifie que les équipements imputés doivent être rendus nécessaires par les opérations nouvelles. Ils doivent bénéficier réellement aux futurs habitants. Les contributions ne doivent pas servir à financer des équipements qui n'intéressent pas le nouveau quartier. Quant au principe de proportionnalité, il implique que les opérations contribuent aux équipements publics en fonction de l'intérêt qu'elles y trouvent. Un même équipement peut ainsi être mis à la charge de plusieurs opérations d'aménagement *au prorata* des quantités construites. Les systèmes de contributions calculés selon la méthode du coût marginal sont donc plus complexes. Ils supposent un minimum de stratégie et d'étude préalable pour définir le programme des équipements à l'avance. Mais leur rendement bien plus élevé explique leur adoption pour toutes les opérations significatives d'aménagement.

De leur côté, les systèmes au coût moyen comme la TLE sont appliqués plutôt dans les tissus ordinaires déjà constitués où la collectivité investit en rattrapage et non en préalable. La relation entre équipement réalisé et nouveau bénéficiaire y est assez distendue. La TLE ne fait qu'abonder un budget général d'investissement sans être affectée précisément à tel ou tel équipement.

## Le fait générateur des participations

Nous avons dit plus haut que les bénéficiaires des équipements réalisés par la collectivité font partie de la chaîne propriétaire-opérateur-acquéreur. Mais le point d'application de l'imputation ainsi que ses modalités ne sont pas indifférents et ont des effets divers sur les relations entre les acteurs.

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 avait espéré régler le problème une fois pour toutes en instituant une **taxe d'urbanisation**, payable annuellement par les propriétaires, sur tous les terrains classés comme constructibles par les plans d'occupation des sols. Il était attendu de cette taxe un double effet: financer les équipements publics d'un côté et, de l'autre, fluidifier le marché en pénalisant la rétention. Cette taxe était la contrepartie logique des droits donnés aux heureux détenteurs de parcelles rendues constructibles par les documents d'urbanisme. Pour des raisons diverses, d'ordre pratique et politique, cette taxe n'a jamais été appliquée<sup>4</sup>. En revanche, le système transitoire de la taxe locale d'équipement prévu par la LOF en attendant la généralisation des plans d'occupation des sols, préalable nécessaire à la taxe d'urbanisation, a perduré et s'est installé définitivement dans notre paysage institutionnel.

---

<sup>4</sup> Sur ce point, voir:

- Renard (Vincent), *Plans d'urbanisme et justice foncière*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980.
- Comby (Joseph) et Renard (Vincent), *L'impôt foncier*, coll. «Que sais-je?», Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

La TLE n'est pas payée par les propriétaires mais par les constructeurs. Son fait générateur est le permis de construire.

Rappelons aussi que dans l'esprit du législateur de 1967, la TLE était censée remplacer les participations déjà en usage de la part des communes (et souvent assimilées à un « racket » par les constructeurs) par un système clair et uniforme. Mais en raison du faible rendement de la TLE, les participations sont revenues par la bande, en profitant de brèches dans le système réglementaire, jusqu'à ce que le législateur finisse par les reconnaître et les institutionnaliser en 1985 avec le PAE.

De manière générale, en France, les contributions aux équipements sont payées par les opérateurs (qui les répercutent sur les acquéreurs ou les propriétaires) et le fait générateur de ces contributions est l'autorisation d'occuper le sol. Le système de la **redevance d'équipement** qui consiste à faire payer les propriétaires fonciers au moment de la réalisation de l'équipement public qui valorise leurs terrains, qu'il y ait ou non demande d'autorisation de construire, ne s'est jamais acclimaté en France sauf dans les associations foncières urbaines (AFU) où les taxes syndicales jouent ce rôle<sup>5</sup>. Cependant, nous verrons ci-après que le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) peut aussi être un moyen indirect de mettre les propriétaires à contribution.

## | Langage foncier et langage immobilier

Le fait que, dans le système français, les contributions aux équipements, sont généralement payées par les opérateurs au moment du permis de construire explique le langage immobilier qu'elles utilisent.

---

<sup>5</sup> Voir: Vilmin (Thierry), *L'Arlésienne: la redevance d'équipement*, revue Études Foncières, numéro 21, automne 1983, page 1.

En effet, TLE et PAE sont assis sur les surfaces de plancher à construire aux termes de l'autorisation (exprimées en surface hors œuvres nette ou SHON) et non sur la surface du terrain ni même sur celle-ci multipliée par le COS réglementaire. À l'inverse, le raisonnement foncier assoit les taxes sur la surface des parcelles, surface éventuellement pondérée par le coefficient d'occupation des sols. On retrouve ce langage foncier dans les associations foncières urbaines (qui sont une catégorie des associations syndicales de propriétaires). De manière générale, le langage foncier est bien adapté quand les interlocuteurs de la mairie sont des particuliers propriétaires de petites parcelles. Lorsque ces particuliers construisent pour eux-mêmes ou pour leur famille, l'expérience montre qu'ils n'utilisent pas toujours la totalité du COS disponible. Si les participations ont été calculées, comme en PAE, en divisant de manière prévisionnelle un montant de travaux d'équipement par une surface de plancher totale, le décalage à l'arrivée risque d'être grand entre recettes escomptées et recettes réelles. Le raisonnement foncier évite cet écueil.

Le langage immobilier du PAE convient lorsque les interlocuteurs sont des professionnels qui raisonnent en surface de plancher car c'est ce qu'ils fabriquent et commercialisent. Ces professionnels cherchent naturellement à rentabiliser le terrain en exploitant toutes ses possibilités réglementaires, du moins si le document d'urbanisme est bien fait et tient compte des aspirations du marché. Il est donc plus facile de prévoir le comportement de ces professionnels que celui des propriétaires.

Une autre différence entre raisonnement foncier et raisonnement immobilier réside dans la prise en compte ou non des droits acquis par les propriétaires du fait des équipements existants. En effet, les estimations des juges de l'expropriation et des Domaines prennent en considération ces éléments existants, même s'ils ont été payés par le contribuable. Le raisonnement foncier tient compte de ces droits acquis. L'article 41 du décret du 18 décembre 1927 sur les associations syndicales stipule :

«Les bases (de répartition des dépenses) doivent être établies de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux». En vertu de ce principe, en AFU de remembrement, les parcelles déjà desservies par un élément de viabilisation sont dispensées de la part des taxes syndicales qui sert à financer l'extension de cette viabilisation au reste du périmètre<sup>6</sup>. Le raisonnement foncier est aussi plus facilement accepté par les administrés car ceux-ci ne comprennent pas toujours qu'on leur fasse financer quelque chose qui existe déjà en partie et pour lequel ils pensent avoir déjà payé lors de l'achat du terrain et lors du paiement des impôts locaux. Mais, en France, ce raisonnement foncier n'est tenu que dans les associations foncières urbaines de remembrement. En PAE, la seule solution face à des différences trop flagrantes de niveaux d'équipement est de faire des périmètres de participations distincts mais avec le risque de perdre la notion d'ensemble du PAE.

Le raisonnement immobilier tel qu'il est fait dans les programmes d'aménagement d'ensemble ne tient pas compte des différences éventuelles de valeur initiale des terrains. La notion d'ensemble contenue dans le PAE prime le respect des particularités. En revanche, le raisonnement immobilier permet de différencier les participations selon la nature des constructions, par exemple, en opérant une péréquation au profit du logement social. Le raisonnement foncier ne peut pas prévoir une telle péréquation car il ne s'intéresse pas à ce qui sera construit.

## L'unilatéral et le négocié

La nature des interlocuteurs de la mairie détermine aussi le mode de relation adoptée par celle-ci : unilatéral ou négocié.

---

<sup>6</sup> Foret (Jacques), *L'évaluation des terrains dans les associations foncières urbaines de remembrement*, revue *Études Foncières*, numéro 16, été 1982, page 40.

Si l'interlocuteur de la collectivité est une personne morale ou physique ayant un poids suffisant pour prendre en charge l'aménagement d'un secteur de ville significatif, la relation est de type négocié. L'outil normal de cette négociation est la zone d'aménagement concerté. C'est d'ailleurs le sens qui était donné originellement au mot « concerté ». Dans une ZAC, l'aménageur et la collectivité s'engagent chacun sur un certain nombre de points dont les équipements à réaliser ou à financer qui doivent concourir à l'aménagement du quartier.

Dans les autres cas, lorsque les partenaires de la mairie sont plus nombreux et plus dispersés, la relation est de type unilatéral, au moins formellement. Si la mairie a affaire à un petit nombre d'opérateurs professionnels dont la rationalité est connue, elle peut négocier les participations avec les premiers d'entre-eux de manière à trouver le montant acceptable pour les bilans prévisionnels des opérations. Cela se traduit ensuite par un programme d'aménagement d'ensemble qui reste, cependant, une procédure unilatérale indépendante de tout contrat. Seule la collectivité prend un engagement, celui de réaliser le programme des équipements dans un certain délai. Propriétaires et opérateurs, de leur côté, ne s'engagent pas.

Si le nombre d'interlocuteurs est important, par exemple, des propriétaires de lopins sur un parcellaire morcelé, la relation est plutôt de type unilatéral même s'il y a eu négociation avec une instance représentative des propriétaires. Cependant, il existe des exemples de « ZAC multi-contrats », c'est-à-dire, de conventions passées avec une multitude de propriétaires en préalable à l'aménagement.

On retrouve ici la correspondance avec les raisonnements « aménageur » et « promoteur » dont nous avons traité dans le chapitre premier. La négociation des participations fait partie du raisonnement aménageur puisqu'elle est un des moyens de l'ajustement du bilan. En revanche, dans le raisonnement promoteur, les participations sont affichées, c'est-à-dire,

fixées unilatéralement par la collectivité et, en principe, non négociées. L'ajustement, dans le cas du raisonnement promoteur, ne se fait pas sur les contributions aux équipements mais sur le prix foncier.

En matière financière, la borne supérieure de la négociation est fixée par les principes de lien direct et de proportionnalité. Mais la mairie peut allonger plus ou moins la liste des équipements. Elle peut en prendre une partie à sa charge. Elle est également en droit d'imputer aux constructeurs les frais financiers ainsi que les dépenses d'étude et de gestion. Elle dispose donc d'une marge pour moduler les participations. Cette marge est d'autant plus importante que le périmètre considéré est vaste et le programme d'équipement plus complet (car plus le périmètre est grand et moins on peut se greffer à la marge d'équipements préexistants). Dans le raisonnement aménageur, la négociation porte aussi sur le contenu quantitatif et qualitatif du programme: part du logement social et densité autorisée. Le volet financier n'est qu'un aspect d'une négociation plus générale.

## L'analyse des outils

Reprenons les critères que nous avons utilisés pour caractériser les différents outils du financement de l'aménagement:

- la **méthode** générale: rattrapage ou équipement préalable,
- l'**imputation**: au budget public ordinaire, c'est-à-dire, au contribuable en général ou, au contraire, aux seuls bénéficiaires de l'équipement,
- le **calcul**: au coût moyen ou au coût marginal,
- le mode de **perception**: annuel, lors de l'autorisation d'occuper le sol ou lors de la réalisation de l'équipement,
- le **langage** utilisé: foncier ou immobilier,
- le type de **relation**: unilatéral ou négocié.



Chacun de ces critères peut prendre deux valeurs, sauf le mode de perception qui en prend trois. L'application de ces critères aux outils de financement permet d'en faire une analyse «structurale». C'est ce que nous avons fait dans le tableau ci-dessous. La taxe d'urbanisation et la redevance d'équipement sont citées pour mémoire car elles n'existent pas dans le système français (sauf, pour la seconde, sous la forme des taxes syndicales dans les AFU de remembrement, taxes qui s'assimilent à une redevance d'équipement).

**Figure 6 :**  
**Analyse des outils de financement des équipements**

| Outil                      | Principe          | Imputation           | Calcul               | Perception                     | Langage            | Relation          |
|----------------------------|-------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| <b>Impôts locaux</b>       | Rattrapage        | Budget public        | Coût moyen           | Annuelle                       | Foncier immobilier | Unilatéral        |
| <b>TLE</b>                 | Rattrapage        | Budget public        | Coût moyen           | Autorisation                   | Immobilier         | Unilatéral        |
| <b>ZAC</b>                 | Préalable         | Bénéficiaire         | Coût marginal        | Autorisation                   | Immobilier         | Négocié           |
| <b>PAE</b>                 | Préalable         | Bénéficiaire         | Coût marginal        | Autorisation                   | Immobilier         | Unilatéral        |
| <b>Taxe d'urbanisation</b> | <i>Rattrapage</i> | <i>Budget public</i> | <i>Coût moyen</i>    | <i>Annuelle</i>                | <i>Foncier</i>     | <i>Unilatéral</i> |
| <b>Redevance</b>           | <i>Préalable</i>  | <i>Bénéficiaire</i>  | <i>Coût marginal</i> | <i>Réalisation Équipements</i> | <i>Foncier</i>     | <i>Unilatéral</i> |

## | Le logement social est-il un équipement ?

Dans les secteurs de pression foncière, les opérations de logement social ne peuvent pas financer le terrain support au prix du marché. Elles doivent donc bénéficier d'une aide de la collectivité, soit sous forme de l'apport d'un terrain équipé dont le prix ne dépasse pas la charge foncière plafond fixée administrativement, soit sous forme d'une subvention pour surcharge foncière. Comme pour les équipements, le logement social doit bénéficier d'un transfert en provenance des budgets publics ordinaires ou des opérations d'aménagement et de construction elles-mêmes. L'analyse que nous avons faite des outils du financement des équipements peut être transposée aux outils de la « diversité de l'habitat ». Il suffit de considérer que le logement social est un équipement et que toute construction nouvelle est concernée par cet équipement comme elle l'est par les infrastructures de voirie ou les écoles (cependant, la loi n'a pas franchi ce pas). Dans la filière « aménageur », c'est en principe la péréquation qui permet de dégager des charges foncières admissibles par le logement social, les recettes des logements libres venant compenser les manques à gagner sur le logement aidé. Dans la filière « promoteur », la taille de l'opération est généralement insuffisante pour opérer une telle péréquation. La solution est dans l'institution d'une participation qui vient s'insérer dans le compte à rebours aux côtés des participations aux équipements. La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 avait institué la participation à la diversité de l'habitat (PDH) pour remplir cet office dans la filière promoteur. Une loi ultérieure a supprimé ce dispositif pour des raisons conjoncturelles car il risquait de bloquer la reprise après la sévère récession immobilière du début des années 90. Mais du point de vue des opérateurs, cette participation à la diversité de l'habitat aurait été de même nature que les contributions aux équipements, notamment en ce qui concerne les répercussions sur le prix foncier.

## | Interactions avec le foncier

Dans le raisonnement promoteur, la méthode de financement des équipements publics a un impact sur les prix fonciers. En effet, nous avons vu au chapitre précédent que pour le promoteur, c'est le prix foncier qui fait l'ajustement de l'équilibre entre dépenses et recettes. Que ce prix foncier puisse être décomposé en foncier pur à verser au propriétaire et en participations à régler à la collectivité locale importe peu. Du point de vue de l'opérateur, ce qui compte c'est la somme globale à décaisser pour obtenir le droit de bâtir sur le terrain. Pour ces deux postes, il dispose d'un seul budget, dont le montant est déterminé de manière résiduelle par le compte à rebours. Le foncier pur et les participations fonctionnent donc en vases communicants. Si les participations augmentent, le foncier pur doit diminuer et réciproquement. Vues sous cet angle, les participations apparaissent comme un prélèvement sur la plus-value foncière. Prélèvement qui est orienté vers les équipements publics.

Cet aspect politique des participations, sous couvert d'un langage technique, transparait dans la marge importante dont dispose la collectivité pour moduler les participations. En effet, à un extrême, la collectivité a la faculté de dispenser totalement les opérations de contributions et de s'en remettre au rattrapage financé par les recettes fiscales ordinaires. À l'autre extrême, elle peut imputer la totalité du coût des équipements induits, y compris les dépenses d'étude et de gestion et les frais financiers. Mais on sait que plus l'aménagement concerne une surface importante et moins il est en mesure de supporter la totalité du coût de l'équipement préalable sans aide de la collectivité. Par ailleurs, la collectivité dispose d'une certaine latitude pour choisir les équipements qu'elle met à la charge de l'opération (à condition de respecter les principes de lien direct et de proportionnalité). Par exemple, elle peut se contenter de n'imputer aux bénéficiaires que les dépenses d'infrastructures et garder à sa charge les écoles et autres équipements sociaux et culturels

(dont le lien direct et la proportionnalité sont moins faciles à établir car ils intéressent aussi les habitants des quartiers voisins). En bref, la collectivité est souvent en mesure de moduler les participations calculées au coût marginal de la manière qui lui paraît la plus efficace pour récupérer les plus-values foncières et faire pression à la baisse sur les prix des terrains.

Le financement des équipements est indirectement un moyen de la politique foncière. Et ce moyen est d'autant plus efficient qu'il utilise un langage technique, celui des équipements, sans s'embarrasser de critères moraux. En effet, la nécessité de réaliser des équipements est indéniable et peut être comprise par tout le monde alors que les arguments moraux en faveur de la récupération des rentes de situation et des droits acquis qui se forment dans la société sont plus difficiles à faire admettre politiquement et idéologiquement.

Mais pour que le prélèvement sur la plus-value foncière s'opère, un certain nombre de conditions doivent être réunies. Tout d'abord, il est nécessaire que la règle du jeu soit affichée à l'avance afin que les promoteurs l'intègrent dans leurs comptes à rebours avant de faire des offres aux propriétaires. Si les opérateurs découvrent cette règle du jeu après avoir négocié et signé des promesses d'achat des parcelles, il sera plus difficile de revenir sur le prix convenu. L'affichage est plus sûr s'il est fait avant que les références des prix fonciers ne se soient établies, par exemple avant que le document d'urbanisme n'accorde une constructibilité juridique aux parcelles. Si l'affichage des participations intervient après l'octroi du statut de constructibilité, les transactions risquent d'être bloquées pendant quelques années, les propriétaires essayant de retrouver ce qu'ils estiment être la « vraie » valeur de leur terrain. Ensuite, pour que l'impact sur les prix fonciers soit réel, il faut que les participations ne puissent pas être reportées sur les acquéreurs de logements. Il faut, en d'autres termes, que la demande soit très élastique par rapport au prix,

c'est-à-dire, qu'une petite augmentation du prix de vente immobilier soit sanctionnée par une forte diminution ou par la disparition de la demande, car celle-ci ne dispose que de moyens pécuniaires limités ou se trouve soumise à des plafonds de prix administratifs pour bénéficier des financements qui la solvabilisent. Dans cette situation qui correspond aux périphéries et aux quartiers ordinaires, le promoteur ne pouvant faire supporter les participations par les acquéreurs doit absolument obtenir du propriétaire qu'il les absorbe. Mais dans les secteurs très recherchés par la clientèle, centres et quartiers résidentiels, une petite augmentation de prix immobilier a peu d'effet sur le rythme de commercialisation. Dans ces secteurs où la demande est rigide par rapport au prix, il est plus facile de reporter le coût des participations sur les acquéreurs. Et ceci d'autant plus que l'affichage des participations aura globalement réduit l'offre immobilière en empêchant de sortir les opérations qui étaient à la limite de la rentabilité. Par ailleurs, dans les centres, les prix de référence fonciers sont établis depuis longtemps et ont donc une forte inertie à la baisse. Enfin, dans les quartiers existants, les terrains sont déjà équipés et il est plus difficile de prévoir des programmes d'aménagement d'ensemble susceptibles de justifier des participations.

L'impact de l'affichage des participations sur les prix fonciers est aussi variable dans le temps selon les phases de la conjoncture immobilière. Depuis le début des années 1980, le marché immobilier est devenu cyclique en France, à l'instar de ce qu'il est depuis longtemps aux États-Unis. Certains auteurs<sup>7</sup> attribuent ce phénomène à la diminution de l'aide de l'État au financement du logement. La production de logements aidés n'étant plus majoritaire ne joue plus le rôle de volant régulateur. Le marché immobilier est donc marqué par des à-coups dus à la fois à des facteurs conjoncturels généraux (taux d'intérêt, revenu disponible pour le logement, peur du chômage, etc.) mais aussi aux comportements différents des prix

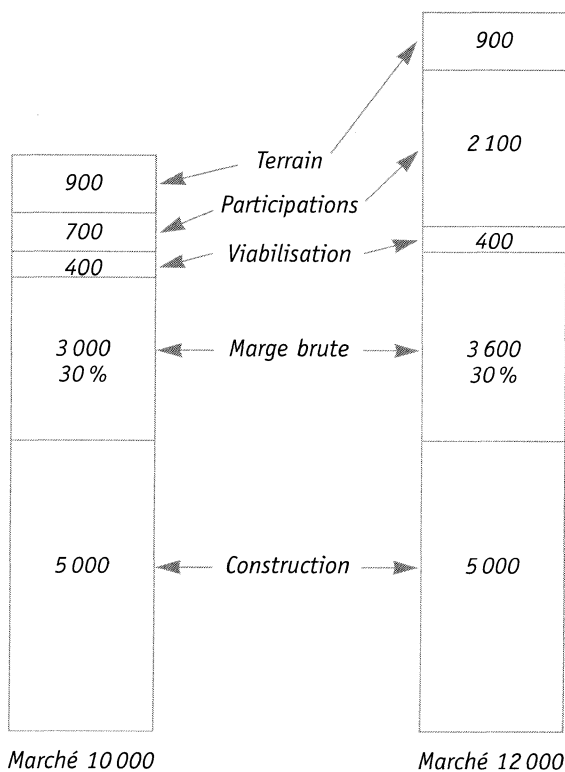
---

7 Jean-Paul Lacaze dans l'ouvrage collectif de l'Association pour la diffusion des études foncières (ADEF) *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris, 1993.

immobiliers et fonciers qui n'ont pas la même souplesse. Les prix fonciers sont soumis à l'effet de cliquet: ils mettent longtemps à s'ajuster à la baisse (ou plus exactement, l'ajustement se fait par la diminution de l'offre avant celle des prix). Les prix immobiliers sont plus mouvants car le logement est un bien d'usage pour les particuliers autant ou plus que de patrimoine. Les ménages cherchent d'abord à se loger avant de mettre de la valeur en réserve. Au contraire, le foncier est un patrimoine qui souvent n'a plus d'usage et dont les détenteurs ont le temps pour eux. De plus, les promoteurs qui produisent les logements neufs ont un délai de réponse plus court que les aménageurs qui fabriquent le terrain équipé. En période de hausse, l'immobilier tire le foncier vers le haut et l'accélère par l'effet de levier que nous avons mis en évidence dans le chapitre précédent (effet de levier qui est plus sensible en périphérie qu'en centre-ville). En période de baisse, le foncier fait de la résistance et retarde la reprise qui intervient lorsque les prix immobiliers sont enfin remontés suffisamment pour payer le terrain au niveau auquel il s'est maintenu.

Dans la phase ascendante du cycle, il est facile d'insérer des participations dans les bilans d'opérations. L'affichage de ces participations ne suffit cependant pas à limiter la hausse du foncier car il faudrait qu'elles soient assez élevées pour absorber à elles seules l'effet de levier. Dans la phase descendante, les participations forment un verrou car elles devraient aussi logiquement diminuer à proportion de l'effet de levier pour permettre aux opérations de sortir malgré la diminution des prix de vente immobiliers. Dans l'exemple ci-joint de compte à rebours repris du chapitre premier, il faudrait multiplier par trois les participations pour absorber l'effet de levier provoqué par une hausse de l'immobilier de 20%. Au retournement de conjoncture, ces participations devraient à nouveau être modifiées, à la baisse cette fois, sous peine d'empêcher la sortie de l'opération. Mais il semble difficile de moduler un programme d'équipement, seul fondement légal des participations, uniquement selon la conjoncture.

**Figure 7: Régulation du marché et compte à rebours**



Dans cet exemple, les participations ont été augmentées afin de stabiliser les prix fonciers. Mais pour une hausse de 20 % du prix immobilier, il faut tripler les participations si l'on veut maintenir le prix foncier à son niveau antérieur.

C'est dans les périodes de basse conjoncture que la puissance publique est tentée, pour faciliter la reprise, d'atténuer la portée des dispositifs de contributions aux dépenses d'équipements publics ou à la diversité de l'habitat comme en témoigne la diminution progressive du champ d'application du versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) dans les années 1980 ou la suppression du dispositif de participation à la diversité de l'habitat prévu dans la loi d'orientation pour la ville de 1991<sup>8</sup>. Un affichage de participations peut donc devenir rapidement obsolète par rapport à l'évolution du marché immobilier.

Le «réglage» des participations est une affaire délicate qui oblige la collectivité à avoir une connaissance fine de son marché immobilier. Ce réglage détermine la répartition de la plus-value foncière entre les trois protagonistes: le propriétaire pour son patrimoine, l'opérateur pour sa marge bénéficiaire, la collectivité pour ses équipements (ce que l'on appelle aussi le «triangle de l'aménagement»). Un réglage avec des participations trop élevées fait passer le prix foncier en dessous du seuil qui déclenche le changement d'usage et bloque l'opération. Inversement, des participations trop faibles apportent une rente supplémentaire aux propriétaires et aboutissent à des références de prix de terrains plus élevées. L'affichage des participations doit donc être pensé de manière stratégique, non seulement dans l'espace mais aussi dans le temps<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Lors de son institution en 1975, le plafond légal de densité n'avait pas bloqué le marché foncier, contrairement à ce que craignaient certains. En réalité, la hausse continue des prix immobiliers et l'effet de levier résultant sur le foncier avaient absorbé le nouveau prélèvement en quelques années.

<sup>9</sup> L'idéal pour tenter de stabiliser les prix des sols serait un système de contribution aux équipements et à la diversité de l'habitat qui pourrait être ajusté chaque année par la collectivité en fonction de l'évolution de son marché immobilier.



## Stratégie et tactique: petits ou grands périmètres?

Durant les périodes de reconstruction et d'explosion urbaine comme celle qu'a connue la France pendant les «trente glorieuses», la demande de terrain équipé est telle que des opérations ambitieuses d'aménagement peuvent être lancées sans grand risque. Mais dans les autres périodes, et notamment depuis la première crise pétrolière de 1973, l'aménagement urbain est devenu le domaine de l'incertitude. En effet, il implique des dépenses lourdes d'équipements préalables qui ne peuvent être amorties que sur le moyen ou le long terme. Ces équipements sont souvent «à seuil», c'est-à-dire qu'ils doivent être réalisés en une seule fois pour permettre l'ouverture à l'urbanisation d'une zone. Ils ne peuvent pas être faits «en continu», au fur et à mesure des besoins induits par les constructions nouvelles. C'est le cas, par exemple, d'une voirie de désenclavement, d'un collecteur d'eaux pluviales pour un bassin versant, d'une nouvelle station d'épuration, etc. En bref, en aménagement, le «ticket d'entrée» est souvent élevé.

L'aménageur doit penser et agir à moyen ou long terme alors que la «visibilité» dont il dispose, c'est-à-dire, la possibilité d'anticiper les événements, est faible ou nulle. Ses partenaires utilisateurs de terrains équipés, constructeurs et entreprises qui achètent les charges foncières et procurent les recettes du bilan, raisonnent à court terme. Le constructeur ne lance son opération que lorsqu'il est sûr de pouvoir la commercialiser. L'entreprise réagit en fonction de son marché et son installation ne doit pas prendre plus de quelques mois. Dans le contexte de concurrence nationale et internationale exacerbée que nous connaissons, la rapidité du temps de réponse est un facteur essentiel de survie des entreprises. D'une époque où il était possible de concevoir un terme relativement précis pour les opérations d'aménagement, nous sommes passés au temps de l'aménagement indéfini dont on ne peut prévoir le dénouement en toute sûreté.

Il y a donc un hiatus considérable entre les temporalités des acteurs : périodes longues de l'aménagement, périodes courtes des marchés du logement et des autres biens. Dans la plupart des cas, le secteur privé n'est pas en mesure d'assumer la dimension long terme de l'aménagement. Seules les collectivités publiques peuvent supporter de tels risques et faire l'ajustement entre les temporalités différentes des marchés et de l'aménagement urbain.

Face à ce contexte d'incertitude, les collectivités locales peuvent être tentées de raisonner elles aussi à court terme, c'est-à-dire, de n'engager que des petites opérations d'aménagement vite dénouées et de ne réaliser les équipements que lorsqu'ils sont vraiment nécessaires, et en les finançant par la fiscalité. C'est la méthode du développement urbain à la marge et du rattrapage progressif du niveau d'équipement, universellement pratiquée depuis des siècles. Mais c'est une méthode qui tend à produire un urbanisme sédimentaire, non structuré, sans composition d'ensemble. Sur le plan financier, c'est une méthode coûteuse pour la collectivité car les échelles de raisonnement sont trop étriquées pour identifier un volume suffisant d'équipements à imputer aux opérations en appliquant les principes de lien direct et de proportionnalité en ZAC ou en PAE<sup>10</sup>. Pour beaucoup d'opérations, il sera même impossible de leur attribuer des équipements à réaliser car ceux-ci auront déjà été faits lors des campagnes de rattrapages précédentes dont on sait qu'elles tendent à surdimensionner les équipements en prévision de la suite. En France, les contributions au coût marginal (PAE et ZAC) ne peuvent concerner rétroactivement des équipements déjà faits (sauf à avoir prévu explicitement un « droit de suite »). La seule contribution applicable sera donc, bien souvent, celle qui est calculée au coût moyen mais qui a un rendement beaucoup plus faible. Il en résultera des plus-values foncières plus élevées au profit des propriétaires qui bénéficieront directement des efforts d'équipement de la collectivité.

---

**10** Un PAE trop petit risque d'être considéré comme n'étant pas une opération d'ensemble et, de ce fait, être annulé par la juridiction administrative.

La seule manière de parvenir, à la fois, à un urbanisme cohérent et à une récupération des plus-values foncières est de prévoir des périmètres d'aménagement de taille suffisante. Le programme d'équipements est alors assez fourni pour donner à la mairie une base incontestable pour calculer les participations tout en respectant les principes de lien direct et de proportionnalité. Le coût de ce programme, auquel il est permis d'ajouter les frais financiers, de gestion et d'études, représente la borne supérieure de ce que la mairie pourra imposer et justifier. Plus le périmètre est grand, plus cette borne est élevée (par mètre carré de plancher) et plus la collectivité se trouve au large pour moduler les participations en prenant une partie à sa charge. Mais c'est au prix d'un risque financier conséquent pour la collectivité qui fait ce pari sur l'avenir. Risque d'un aménagement public enlisé dans le cas d'une ZAC publique avec obligation de porter en trésorerie du terrain équipé. Risque aussi d'un aménagement privé défaillant lorsque l'opérateur d'une ZAC conventionnée n'est plus en état de tenir ses engagements contractuels. Risque d'un surinvestissement temporaire en équipements dans le cas d'un PAE trop vaste qui ne se réalise pas au rythme envisagé initialement. Rappelons que dans un PAE, la collectivité prend l'engagement de réaliser le programme des équipements dans un certain délai mais qu'elle est la seule à s'engager. Propriétaires et opérateurs ont le choix du moment et peuvent décider de ne pas suivre les initiatives de la mairie. Les grandes opérations d'aménagement ont aussi l'inconvénient de se dérouler sur des durées telles que leurs conditions de réalisation et leur équilibre financier ont toutes les chances de se modifier en cours de route. Lorsqu'il faut préfinancer des travaux ou des acquisitions foncières avec des taux d'intérêt réels (hors inflations) largement positifs, le coût véritable devient tel qu'il annule les avantages d'une opération pensée globalement.

N'y a-t-il pas d'alternative entre, d'un côté, la succession de petites opérations non coordonnées et coûteuses pour le contribuable et, de l'autre, les grandes opérations qui font prendre un risque excessif à la collectivité?

Aucune méthode ne peut supprimer l'incertitude en aménagement. Mais rien n'empêche de raisonner à la fois à long terme stratégiquement et à court terme tactiquement. À long terme, en même temps que le schéma général d'urbanisme est élaboré, le programme des équipements est déterminé, au moins dans ses grandes lignes, et surtout son coût est estimé. L'impact financier moyen des contributions aux équipements, rapporté au mètre carré de plancher, est ainsi connu. Il peut être affiché de manière informelle (par exemple, en publiant les études préalables) de sorte que les agents qui opèrent sur le territoire du schéma l'intègrent dans leurs raisonnements prévisionnels, notamment lorsqu'ils prennent position sur le foncier en signant des promesses de vente ou en achetant directement des petites parcelles bien placées. Mais ce dispositif n'est pas formalisé de manière opérationnelle, par exemple sous la forme d'une grande ZAC ou d'un grand PAE, afin de ne pas engager la collectivité plus que nécessaire. Les tranches opérationnelles interviennent ensuite lorsqu'elles sont mûres, lorsque la «visibilité» est suffisante pour les lancer. Dans chaque cas, la procédure adaptée est choisie en fonction des opérateurs prêts à prendre en charge l'aménagement : ZAC publique, ZAC conventionnée, PAE ou encore TLE et autres taxes. Ces tranches opérationnelles se partagent les équipements principaux. Les textes permettent ce «droit de suite» à condition qu'il ait été prévu dès la première tranche. Le phasage des «mailles opérationnelles» est préparé à l'avance en tenant compte des capacités résiduelles des équipements existants, des effets de seuils, des enchaînements obligatoires entre éléments d'équipement. L'objectif est de limiter les frais financiers en évitant de préfinancer des capacités en attente. Il est souhaitable que le phasage autorise une certaine souplesse et des solutions de rechange en cas d'aléas fonciers. Mais les tranches opérationnelles ne sont concrétisées juridiquement que lorsqu'elles sont prêtes à partir. Les contraintes imposées à chaque tranche opérationnelle sont affinées en fonction de la conjoncture. Cette concrétisation est faite aux niveaux fonciers (par exemple, par une déclaration d'utilité publique), financier (PAE ou ZAC) et droit des sols (voir le chapitre suivant).

L'affichage à grande échelle des obligations futures de contribuer aux équipements aura certainement pour effet de calmer le jeu sur le marché foncier. Mais nous avons vu qu'il ne suffira pas à enrayer les variations conjoncturelles. L'affichage à long terme des participations a bien des vertus pour les budgets publics mais, isolé, il ne peut constituer une politique foncière. Seule une politique de l'offre, non seulement de terrains équipés mais aussi de produits immobiliers, pourra réellement atténuer les variations conjoncturelles. Cette politique de l'offre doit faire appel de manière complémentaire au raisonnement aménageur et au raisonnement promoteur. C'est ce que nous verrons au chapitre consacré aux politiques d'aménagement. En attendant, il nous faut examiner comment la collectivité locale, régulateur de l'aménagement urbain, peut jouer du troisième registre qui est à sa disposition, le droit des sols.

T R O I S I È M E   C H A P I T R E



## **Droit des sols et incertitude**

Dans un système social organisé, chaque acteur, qu'il soit un individu ou un groupe, cherche naturellement à établir son pouvoir par rapport aux autres participants du système. Son objectif est, d'abord, de se faire reconnaître dans son existence et, ensuite, d'exercer une influence sur les autres acteurs et la marche du système. Il est aussi de capter à son profit une part des ressources produites par le système tout en minimisant les contraintes que celui-ci lui impose. Les stratégies que les individus et les groupes déploient pour conforter leur place dans le système sont, d'ailleurs, souvent masquées par des discours idéologiques qui tentent de justifier leurs pratiques de pouvoir.

La limite dans cette recherche du pouvoir par chacun se trouve bien entendu dans la survie du système. Poussés trop loin, les conflits aboutissent à la disparition du système. Celui-ci ne peut survivre que si, globalement, les participants ont intérêt à son maintien.

Les stratégies de pouvoir ont une finalité commune du point de vue de l'acteur: conserver la marge de jeu la plus importante à son avantage, faire en sorte que les autres ne puissent pas prévoir son comportement et soient donc obligés de le prendre en compte dans leurs calculs et leurs projets. En un mot créer de l'incertitude à son profit.

Aucune organisation ou structure sociale, si parfaite soit elle, ne saurait supprimer ces conflits de pouvoir qui sont l'essence même du «politique». Cette conception, qui est au départ d'un courant de la sociologie des organisations autour de Michel Crozier, se situe à l'opposé du rationalisme positiviste et scientiste hérité du 19<sup>e</sup> siècle de Saint-Simon et d'Auguste Comte qui estimait que le gouvernement des hommes (le politique) serait remplacé un jour par l'administration des choses (la raison et la technique). L'histoire du 20<sup>e</sup> siècle s'est bien chargée d'invalider cette prévision.



Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>1</sup> ont identifié quatre grandes familles de stratégies de pouvoir:

**L'institutionnalisation**: l'acteur cherche à faire reconnaître de manière institutionnelle par la société sa situation et les privilèges et droits acquis qui y sont attachés; cette institutionnalisation est plus solide et durable si elle est créée par la société globale au-dessus du système local (par exemple, le statut des délégués du personnel dans une entreprise).

**L'information**: l'acteur essaye de se localiser sur un noeud de circulation de l'information de manière à être capable de prendre avant les autres les décisions les mieux adaptées à l'état de l'environnement ou encore pour pouvoir échanger cette information contre une reconnaissance ou des avantages palpables.

**L'expertise**: acquérir une expertise, un savoir-faire, dans un domaine particulier indispensable au bon fonctionnement du système permet de devenir un point de passage obligé pour les autres acteurs.

**La position du « marginal sécant »**: c'est celle de l'acteur qui participe à plusieurs systèmes distincts pour jouer de l'un ou de l'autre, pour trouver des ressources dans l'un afin de les monnayer dans l'autre (par exemple, l'homme politique local qui est aussi membre du cabinet d'un ministre et qui parvient à orienter des subventions vers sa circonscription, le cadre d'entreprise qui est aussi conseiller municipal et qui facilite les relations entre son patron et le maire). Le marginal sécant a une certaine capacité d'influencer l'environnement, ce qui lui donne plus de pouvoir à l'intérieur même du système.

---

<sup>1</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil.

Cette analyse est tout-à-fait applicable au système local de l'aménagement urbain. Ainsi, dans ce système, le pouvoir des propriétaires est de nature institutionnelle: leurs droits sont reconnus et défendus par l'État; ils sont aussi souvent électeurs dans la commune.

Les opérateurs, promoteurs et aménageurs, ont un pouvoir «d'expert»: ils savent monter une opération, trouver des financements, conduire les travaux. Ils ont aussi un pouvoir de nature informationnelle par leur connaissance du marché immobilier.

De leur côté, les entrepreneurs sont des «marginiaux sécants»: ils ont la possibilité de jouer à l'extérieur du système urbain local, de s'implanter ailleurs, de déplacer leurs activités.

Enfin, le pouvoir de la collectivité locale est surtout de nature institutionnelle (elle est en mesure de créer des droits ou des contraintes pour les autres acteurs) et informationnelle (elle sait à l'avance où et sous quelle forme l'urbanisation va se développer). Dans ses relations avec les autres acteurs de l'aménagement, la collectivité a intérêt à conserver pour elle l'information dont elle dispose sur l'avenir des sols et à ne pas créer de droits au profit des tiers, et notamment des propriétaires, sans contrepartie. Le maniement du droit des sols est susceptible d'apporter à la commune une marge d'action efficace pour agir sur le système.

## **Droit des sols et négociation**

Dans les pays occidentaux, l'aménagement et la construction se déroulent dans un cadre d'autorisations administratives qui réfèrent elles-mêmes, de manière plus ou moins étroite, à des documents de planification spatiale ou à des principes fondamentaux d'urbanisme. Pour la collectivité locale, le fait d'accorder ou non ces autorisations d'occuper le sol

est une source importante de maîtrise d'incertitude. C'est un atout décisif dans la négociation avec ses partenaires, propriétaires et opérateurs, qui lui permet d'imposer, si elle le souhaite, un certain nombre de contraintes :

- des contraintes de programme, c'est-à-dire, le contenu des opérations de construction : la part des logements sociaux et des locaux d'activité, la taille des cellules habitables, la proportion des espaces verts etc. ;
- des contraintes de forme urbaine : la qualité de l'architecture, des espaces extérieurs, du plan d'aménagement ;
- des contraintes techniques concernant les réseaux qui feront ensuite partie de l'infrastructure générale de la ville ;
- des contraintes financières d'aides à apporter au logement social et de prise en charge des équipements induits ;
- des contraintes foncières, enfin, pour ne pas créer des références de prix trop élevées qui rendraient ensuite plus coûteux les projets de la collectivité.

Le recours à la négociation est souvent indispensable en aménagement car la seule mise en place de dispositifs unilatéraux comme les règlements d'urbanisme, les programmes d'aménagement d'ensemble ou les droits de préemption ne suffit pas à orienter le développement urbain dans le sens exact souhaité par la commune. En effet, le règlement d'urbanisme ne garantit pas à lui seul la qualité architecturale, la diversité du programme ou la qualité des réseaux. Le programme d'aménagement d'ensemble ne donne pas l'assurance que des autorisations de construire seront effectivement demandées et viendront justifier les dépenses d'équipements publics exposées par la mairie. Enfin, le droit de préemption, à supposer que la collectivité locale ait les moyens financiers de l'exercer, n'est juridiquement pas approprié pour un contrôle des prix sur l'ensemble du territoire d'une commune. Ainsi, la rigidité et l'insuffisance des dispositifs unilatéraux d'encadrement de l'urbanisme poussent les collectivités à rechercher d'autres moyens de rétablir un rapport de force en leur faveur vis-à-vis de leurs partenaires.

Mais dans un état de droit, la collectivité locale ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser les autorisations d'occuper le sol, pouvoir discrétionnaire qui obligerait ses partenaires à la négociation. Elle est liée par un certain nombre d'exigences d'ordre supérieur au premier rang desquelles figurent les documents d'urbanisme. C'est particulièrement vrai en France où les plans d'occupation des sols sont réputés opposables aux tiers. Les POS disent le droit des sols au niveau de chaque parcelle sur l'ensemble des zones urbaines. Leurs dispositions s'imposent aux usagers mais aussi à la collectivité et à l'administration. Cette particularité de la France est à souligner car on ne la retrouve pas dans la plupart des pays voisins sauf pour des zones opérationnelles bien précises comme le Bebauungsplan en Allemagne.

Ce caractère d'opposabilité juridique a été voulu par le législateur français de 1967 en réaction à une période de fort développement urbain marquée par de nombreuses dérogations. En effet, il n'était pas rare qu'un propriétaire de pavillon se retrouve, sans préavis, surplombé par un immeuble de plus de 10 étages non prévu au plan d'urbanisme. Pour tourner définitivement la page de cet urbanisme débridé, les élus de la nation ont alors décidé qu'il ne serait pas possible de déroger aux POS.

L'opposabilité juridique des POS peut aussi être rattachée à la tradition légaliste française, tradition dans laquelle la loi est l'origine principale du droit, à la différence d'autres systèmes comme les pays anglo-saxons qui accordent une place plus importante à la coutume et à la jurisprudence. Cette tradition légaliste a enfanté le code civil dont les auteurs pensaient qu'en prévoyant à l'avance tous les cas de figure, il justifierait l'obligation formelle faite aux juges de toujours fonder leurs décisions sur un texte de loi. Ainsi, il supprimerait la jurisprudence, c'est-à-dire, l'incertitude du résultat pour le justiciable. C'est sans doute en partie ce même raisonnement légaliste qui a conduit le législateur de 1967 à vouloir un document d'urbanisme opposable enfermant la forme urbaine future dans un énoncé juridique mais apportant à l'usager une sécurité nouvelle.

Paradoxalement, la décentralisation de l'urbanisme en 1983 n'a fait que renforcer le juridisme des POS. En effet, pour bénéficier pleinement de leurs nouvelles prérogatives en matière d'urbanisme et pour pouvoir développer leur commune en la faisant échapper à la règle de la constructibilité limitée, les maires sont conduits à élaborer des plans d'occupation des sols. Douze ans après la décentralisation, les neuf-dixièmes des Français habitaient déjà sur un territoire couvert par un POS.

D'autre part, alors que l'on aurait pu penser que les conseils municipaux étant désormais responsables de l'urbanisme devant leurs mandants, une régulation politique aurait pu se substituer à une régulation juridique, il n'en a rien été. On a pu constater, au contraire, que les élus locaux demandaient d'eux-mêmes une réglementation détaillée pour justifier leurs décisions sur les permis de construire. Avant la décentralisation, les élus pouvaient toujours s'abriter derrière l'administration d'État (les directions de l'Équipement) pour expliquer un refus de permis de construire (et ensuite jouer éventuellement leur rôle de « notable » pour infléchir la décision). L'administration étant plus loin et plus neutre apparaissait mieux placée pour exercer un pouvoir discrétionnaire en l'absence de POS. Mais depuis qu'ils sont en première ligne, les élus municipaux cherchent au contraire à se raccrocher à des textes ayant valeur juridique. Et ceci d'autant plus que les communes sont de petite taille en France. Plus le décideur est proche de l'administré et plus il cherche à lier sa décision à un corps de règles précis pour ne pas subir les pressions ou être taxé d'arbitraire.

Mais en même temps, le caractère d'opposabilité juridique du document d'urbanisme limite le pouvoir de négociation des élus. Dans un cadre de droit des sols complètement défini, la mairie n'a plus la possibilité d'interférer dans le jeu qui se noue entre propriétaires et opérateurs. Certes, elle a défini les règles à l'avance mais elle ne participe plus au jeu. Tout se passe comme si elle avait abattu ses cartes, notamment sa carte maîtresse, le droit des sols. Elle aura du mal, désormais, à faire passer ses exigences

lorsque celles-ci ne peuvent pas résulter de dispositifs mis en place unilatéralement par elle.

Pour retrouver son pouvoir sur les autres acteurs et sur les processus d'aménagement urbain, pour rétablir ses marges de négociation, la mairie doit alors reconstituer des domaines d'incertitude à son avantage. Dans le système français, ces domaines d'incertitude sont de deux sortes. La première est explicitement prévue par le code de l'urbanisme. Il s'agit des zones d'urbanisation future, dites zones NA, qui sont en quelque sorte le domaine d'incertitude légal. La seconde source d'incertitude mise en œuvre par les élus locaux est, elle, en contradiction avec les principes du droit car elle repose sur l'instabilité des documents d'urbanisme. Cette instabilité est devenue chronique en France et en donnant un caractère mobile à la règle de droit des sols, elle renforce en fait le pouvoir de ceux qui contrôlent cette mobilité<sup>2</sup>.

## Le domaine d'incertitude légal: les zones NA

Dans la plupart des pays, les documents d'urbanisme délimitent trois catégories de zones:

- les zones constructibles déjà équipées (zones urbaines de type «U» en France);
- les zones protégées pour l'agriculture ou l'environnement (zones naturelles de types «NC» et «ND»);
- et, enfin, des zones intermédiaires qui sont destinées à l'urbanisation future.

---

<sup>2</sup> On pourrait rajouter une troisième manière de créer de l'incertitude au profit de la commune: la complexité des règlements écrits devient telle dans certains cas que les maîtres d'œuvres, incapables de les interpréter sans risques d'erreurs, sont obligés de se concerter avec la commune et de faire valider de manière informelle leur projet par celle-ci. La complexité du droit, censée protéger les administrés, redonne paradoxalement du pouvoir à la collectivité (qui peut, d'ailleurs, en faire très bon usage si elle dispose d'architectes qualifiés).

Ces zones intermédiaires sont, en quelque sorte, le sas par lequel transitent les parcelles qui changent de statut, le tampon entre zones urbaines et zones naturelles destiné à protéger ces dernières. Dans le dispositif français tel que prévu par la loi d'orientation foncière de 1967, ces zones d'urbanisation future (dénommées NA par la suite) sont conçues comme des blancs en attente d'aménagement. Autant le POS est précis sur les zones urbaines, autant il est silencieux sur les zones NA dont il ne donne que le périmètre et quelques fois la vocation. Il n'indique rien sur le parti d'urbanisme envisagé ni sur le programme. Tout ceci est renvoyé à la procédure de zone d'aménagement concerté (ou à une éventuelle modification du POS). Le plan d'aménagement de zone de la ZAC est aussi un droit des sols comparable au POS. Mais c'est un droit des sols qui a l'avantage d'être fait sur mesure en fonction d'un projet et d'un acteur déterminé qui va assumer l'aménagement (et qui est souvent la collectivité elle-même). On a souvent dit que la ZAC est la dérogation organisée puisqu'elle génère son propre droit des sols. En réalité, elle suit une procédure identique à celle du POS, avec le même type d'enquête publique. Elle est plutôt un mini-POS sur un mini-territoire.

Lorsque l'aménageur est une personne morale ou physique de droit privé, une convention est passée entre la collectivité et l'opérateur. Cette convention a trait, notamment, au programme de la ZAC et à la prise en charge des coûts d'équipement. Cette possibilité de contrat d'aménagement est aussi une exception dans le système français du droit administratif qui, de manière générale, n'accorde pas de valeur juridique aux conventions conclues entre des personnes privées et la puissance publique. Le droit public est, en principe, le champ de la règle unilatérale qui s'impose à tous et de manière égale pour tous avec pour le citoyen la possibilité de se défendre par le canal d'une juridiction appropriée, les tribunaux administratifs et le Conseil d'État. En effet, un contrat entre la puissance publique et une personne privée risquerait d'être léonin en raison de la disproportion des forces en faveur du public. Mais avec la ZAC conventionnée,

on admet que l'aménageur qui accepte de contracter est assez fort, qu'il a la surface financière et la compétence suffisantes pour traiter d'égal à égal avec la puissance publique.

La ZAC est aussi un système dérogatoire au droit commun de la TLE en ce qui concerne le financement des équipements car elle autorise un raisonnement au coût marginal et non plus au coût moyen (voir chapitre précédent). Enfin, la ZAC est accompagnée d'outils de maîtrise foncière, préemption et expropriation, qui permettent d'acquérir les terrains au prix de l'usage antérieur, selon le raisonnement que nous avons nommé «aménageur» dans le chapitre premier.

Même conventionnée, la ZAC est créée par la puissance publique, à sa discrétion. Le système de la LOF oppose donc les zones urbaines des POS, dans lesquelles la marge de négociation de la collectivité est quasi inexistante, aux zones NA où rien n'est affiché sauf le contour et dans lesquelles le pouvoir de négociation de la commune reste entier.

La construction intellectuelle de la LOF ne manquait pas de cohérence dans les intentions puisque l'affichage des droits des propriétaires dans les zones urbaines était contrebalancé par une taxe d'urbanisation, impôt foncier annuel assis sur la valeur vénale qui devait frapper les parcelles rendues constructibles par le POS. Cette taxe d'urbanisation était censée avoir au moins deux effets :

- apporter des ressources à la commune pour financer les équipements dans le système que nous avons appelé «rattrapage» dans le chapitre précédent,
- augmenter le coût de stockage et, par conséquent, inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché.

L'entrée en vigueur de la taxe d'urbanisation ne pouvait se faire qu'une fois les POS élaborés et les zones urbaines constructibles délimitées.



Un délai assez long était donc nécessaire. En attendant, la LOF créait un régime «transitoire», la taxe locale d'équipement, pour financer les équipements. La TLE est payée par le constructeur, professionnel ou particulier, et non par le propriétaire. Elle était censée remplacer définitivement les participations (que l'on appelait déjà le «racket des promoteurs par les communes») par un système clair établi sur des bases forfaitaires identiques pour tous.

## Zones NA strictes et zones NA à règlement

Cette construction formelle de la LOF ne s'est pas inscrite dans les faits exactement comme l'avaient prévu ses auteurs. Un certain nombre de dérives se sont produites et ont abouti, entre autres, à l'apparition d'un nouveau type de zonage du POS, intermédiaire entre les zones urbaines constructibles et les zones NA «strictes» (zones NA strictes qui ne peuvent, rappelons-le, être ouvertes à l'urbanisation que par une ZAC ou une modification du POS). Cet être nouveau, non conçu officiellement mais apparu par génération spontanée de la pratique, est ce que l'on dénomme les «zones NA à règlement» ou encore zones NA «alternatives» car elles apportent de nouvelles possibilités d'ouverture à l'urbanisation, alternatives à celles que connaît la zone NA stricte traditionnelle. Ces zones NA à règlement sont des zones naturelles partiellement ou non équipées mais qui disposent d'un droit des sols du même type que celui des zones urbaines, avec un règlement en 15 articles dont un COS (on peut les repérer dans un POS à leur appellation du genre 1NA, 2NA ou encore NAa, NAb, etc. alors que les zones strictes continuent de s'appeler NA). La particularité de ces zones NA nouvelle manière, par rapport aux zones NA strictes, est qu'elles peuvent être ouvertes à l'urbanisation sans ZAC ni modification du POS, c'est-à-dire, sans enquête publique, par une simple autorisation de construire ou de lotir (ou par une association foncière urbaine de remembrement depuis 1985). Ce sont donc des zones

juridiquement constructibles. Mais à la différence des zones urbaines, la collectivité est en mesure de choisir le moment de l'urbanisation car elle peut toujours refuser un permis de construire au motif que les équipements ne sont pas encore réalisés (ce qui lui est impossible, en principe, dans une zone urbaine). Elle dispose aussi d'une marge d'appréciation (c'est-à-dire, de négociation) plus forte que dans les zones urbaines car les projets doivent être «compatibles avec un aménagement cohérent de la zone tel qu'il est défini par le règlement». Un projet qui respecte la lettre des 15 articles du POS peut ainsi être refusé si la collectivité estime qu'il ne garantit pas la cohérence globale de l'aménagement, par exemple, s'il aboutit à enclaver les terrains résiduels ou s'il oblige à un investissement public initial lourd en regard des participations attendues. Cette obligation de cohérence redonne à la collectivité une mesure de pouvoir discrétionnaire qu'elle n'a pas dans les zones urbaines. Les règlements de zones NA alternatives sont très souvent assortis d'une taille minimale des opérations (en surface ou en nombre de logements) pour garantir cette cohérence de l'urbanisation mais aussi pour atteindre le seuil de rentabilité des équipements que la collectivité devra créer.

Dans les zones NA à règlement, les raisonnements fonciers sont de type «promoteur» : le prix du terrain s'établit à partir d'un compte à rebours et non en fonction de l'usage antérieur. Les possibilités de construire sont déjà affichées, ce qui permet un bilan prévisionnel. Et les opérateurs sont en concurrence, la collectivité ne cherchant pas à contrôler le prix du terrain mais laissant faire les initiatives privées. Ce prix est celui de l'usage futur duquel sont déduits les frais d'aménagement et les participations. Il est donc supérieur à celui des zones NA strictes qui est, théoriquement, fonction de l'usage antérieur.

Donc, malgré les apparences, les zones NA à règlement sont de nature très différente des zones NA strictes. À beaucoup d'égards, par l'existence d'un droit des sol et par leur régime de prix fonciers, elles sont plus proches

des zones urbaines. Aussi l'appellation commune de zone NA n'est-elle pas sans créer un certain nombre de confusions comme nous le verrons dans le chapitre sur les politiques foncières.

Comment sont apparues les zones NA à règlement? Quels sont les éléments de l'environnement du système de l'aménagement urbain qui se sont modifiés au point d'obliger celui-ci à s'adapter en générant ce concept hybride? Ces éléments sont, à notre avis, au nombre de deux: d'une part, l'abandon de la taxe d'urbanisation et le retour des participations et, d'autre part, l'apparition d'acteurs nouveaux avec le développement du périurbain dans les années 1970, lotisseurs et constructeurs de maisons individuelles groupées réalisant des opérations plus petites que les ZAC traditionnelles et n'aménageant que pour eux-mêmes ou pour le consommateur final (alors qu'un opérateur de ZAC aménage pour des constructeurs à qui il vendra des droits de construire ou «charges foncières»).

La taxe d'urbanisation, élément clef du dispositif de la LOF, n'a jamais été mise en œuvre. Cet échec est dû à la fois à des raisons politiques et à des raisons techniques. Raisons politiques d'abord, car l'impôt foncier aurait touché des couches de la société pour lesquelles les plus-values d'urbanisation ont servi d'amortisseur social dans un monde en évolution très rapide. Pour beaucoup d'agriculteurs, le classement de quelques parcelles en terrains constructibles a permis d'agrandir l'exploitation, d'acquérir du matériel ou encore de désintéresser les cohéritiers pour maintenir l'intégrité de l'exploitation familiale. Pour d'autres catégories, artisans, maraîchers etc., possédant des parcelles en périphérie immédiate des noyaux urbains traditionnels, les plus-values ont suppléé des régimes de retraite encore embryonnaires. Les hommes politiques ont senti l'onde de choc que pouvait provoquer une telle taxe. Mais ils pouvaient s'abriter derrière des raisons techniques au moins aussi justifiées. La taxe d'urbanisation impliquait que les POS aient été partout élaborés et aient ainsi désigné la matière imposable. Elle ne pouvait donc pas être effective

avant une ou deux décennies. Mais, même en supposant cette tâche d'élaboration des POS menée à bien, une série de problèmes auraient subsisté. Qu'en aurait-il été, par exemple, des jardins d'agrément en zones urbaines qui ont pour leurs propriétaires une valeur d'usage mais non une valeur marchande même s'ils sont dotés par le POS de capacités résiduelles de construction non négligeables ?

Si la taxe d'urbanisation n'a jamais vu le moindre commencement de mise en place et a disparu discrètement au détour d'une loi de finance, le système provisoire, la taxe locale d'équipement, a, lui, prospéré puisque, près de trente ans après, personne ne songerait à l'abolir. Mais les bases de la TLE qui sont censées refléter les coûts réels de la construction et sont fixées nationalement par décret n'ont pas évolué dans les années 70 au rythme de l'érosion monétaire. En effet, la TLE apparaissait comme un élément du coût de construction pénalisant à la fois l'industrie du bâtiment et les accédants à la propriété. Sous la pression des différents lobbies, les décrets de réactualisation se sont fait attendre. Le rapport financier de la TLE a donc décroché du coût réel des équipements publics induits par les logements nouveaux.

Les recettes procurées par la TLE étant devenues insuffisantes, les participations sont réapparues alors que justement elles étaient censées avoir disparu à jamais... La LOF avait laissé une brèche entrouverte avec la possibilité d'imposer des participations dans les « zones où l'urbanisation n'est pas prévue ». Il s'agissait, en fait, de faire payer au prix coûtant des équipements réalisés spécialement pour une construction dans une zone naturelle, comme, par exemple, l'installation d'une canalisation pour desservir un nouveau bâtiment d'exploitation agricole. Ce système exceptionnel ne pouvait, en principe, fonctionner qu'au coup par coup. Il ne devait pas servir à répartir un programme d'équipements entre plusieurs opérations. Mais la pratique a fini par admettre que les zones NA sont des « zones dont l'urbanisation n'est pas prévue », ce qui ne manque pas

d'être paradoxal, et que l'on pouvait y imposer des participations à condition que la zone soit exclue du régime de la TLE par délibération de la collectivité. Ainsi, dans l'esprit de beaucoup d'acteurs de l'aménagement, les zones NA sont devenues non plus des zones d'urbanisation future mais des zones d'urbanisation immédiate dans lesquelles il est possible de s'abstraire du régime de la TLE pour revenir à celui des participations. Beaucoup de POS de la première génération qui avaient prévu de larges zones urbaines dont les compléments d'équipements devaient être réalisés progressivement (méthode du «rattrapage») grâce aux recettes de la TLE (ou de l'hypothétique taxe d'urbanisation) ont été révisés et les zones en question reclassées en NA. Le champ des zones urbaines s'est réduit au profit de celui des zones NA à règlement. Parallèlement, les responsables communaux tendaient à raisonner davantage «équipement préalable» et moins «rattrapage» (voir le chapitre précédent).

Ce retour des participations a été reconnu par les textes peu à peu au fil des réformes et des interprétations pour les lotissements et les permis de construire groupés. L'institution des programmes d'aménagement d'ensemble en 1985 a entériné définitivement cette pratique en l'étendant à tous les types d'autorisations, y compris les autorisations individuelles (et les AFU), et à tous les types de zones et non plus seulement aux zones NA. Le PAE représente, cependant, un progrès important car il permet de raisonner sur un programme d'ensemble et non pas seulement sur des équipements au coup par coup au profit de tel ou tel pétitionnaire.

Dans ces nouvelles zones NA instituées au détriment des zones urbaines pour des raisons instrumentales, les acteurs n'étaient plus les mêmes que dans les zones NA strictes. Ils n'étaient plus des sociétés d'économie mixte ou des grands groupes privés mais des lotisseurs ou des promoteurs de maisons individuelles groupées. Le type d'urbanisation n'était plus le même non plus. Il touchait davantage les communes périurbaines et privilégiait la maison individuelle.

Ces nouveaux acteurs, intervenant dans des communes plus petites et réalisant des opérations d'envergure plus restreinte, cherchaient à éviter la création de ZAC. Ce faisant, ils bénéficiaient de la complicité des élus de ces petites communes périurbaines car le terme de ZAC évoquait le béton, les tours et les barres, c'est-à-dire, tout ce qu'avaient voulu fuir les nouveaux habitants du périurbain. Ils bénéficiaient aussi souvent de l'appui de l'administration car la procédure (non encore décentralisée) apparaissait bien lourde pour ces lotissements et permis de construire groupés de quelques dizaines de logements. Mais en l'absence de ZAC, il fallait bien un droit des sols dans ces zones NA nouvelle manière et c'est ainsi que sont apparus par génération spontanée les règlements «alternatifs», en quinze articles comme ceux des zones urbaines. Ces règlements permettent de sortir les opérations qui s'y conforment sans exiger d'enquête publique de ZAC ou de modification de POS. C'est en ce sens que les zones NA à règlement s'apparentent aux zones urbaines.

Comme pour les participations, cette pratique des règlements a été reconnue progressivement par les textes successifs (notamment, en 1977 avec la réforme des lotissements) et, finalement, confirmée en 1983 à l'occasion de la décentralisation de l'urbanisme.

Il existe donc deux sortes de zones NA, strictes et à règlement, qui s'adressent en fait à des catégories d'acteurs différents. Les zones NA strictes préparent un aménagement public en régie ou concédé à un établissement public ou à une société d'économie mixte ou un aménagement négocié avec un acteur privé de taille suffisante, capable de traiter d'égal à égal avec la collectivité. Les zones NA à règlement intéressent plutôt des acteurs de taille plus modeste, lotisseurs, constructeurs de maisons groupées. Elles peuvent aussi intéresser des particuliers car rien n'empêche de délivrer un permis pour un logement s'il est compatible avec un aménagement cohérent de la zone. Mais il est plus difficile de faire comprendre à des particuliers qu'à des professionnels

la nécessité d'un programme d'aménagement d'ensemble forcément plus cher que la TLE.

Alors que les zones NA strictes supposent que l'aménageur, public ou privé, se rende maître de la totalité du périmètre à aménager, les zones NA à règlement correspondent plutôt à un aménagement sans maîtrise foncière globale et dans lequel un circuit direct s'établit entre propriétaires et opérateurs, la collectivité intervenant seulement pour coordonner les opérations et réaliser les équipements externes.

Dans une zone NA alternative, les règles du jeu, règlement et PAE, sont déjà fixées unilatéralement par la collectivité. La marge de négociation est plus faible que dans une zone NA stricte. Mais elle demeure, cependant, plus importante que dans les zones urbaines. En effet, si les équipements desservant la zone NA sont insuffisants, la collectivité a la possibilité de ne pas accorder l'autorisation de construire ou de lotir. Elle conserve le choix du moment (alors qu'en zone urbaine, elle ne peut pas s'appuyer sur l'insuffisance des équipements pour refuser une autorisation d'occuper le sol). Par ailleurs, il semble admis que la collectivité puisse apprécier avec une certaine marge discrétionnaire la qualité du parti d'aménagement qui lui est proposé car cette qualité n'est pas réglementée par les 15 articles du POS (qui ont été conçus davantage comme un règlement de construction que comme un règlement d'aménagement). Enfin, en zone NA à règlement, la collectivité a affaire essentiellement à des opérateurs professionnels. Ceux-ci sont par nature plus enclins à la négociation que les particuliers. Ils sont aussi plus avertis des ressources qu'une collectivité peut mobiliser si elle veut empêcher la sortie d'une opération, comme, par exemple, imposer de nouvelles contraintes techniques ou laisser traîner les délais d'instruction des dossiers. Le temps a un coût pour les opérateurs et, en général, ils n'essayeront pas de passer en force pour imposer une opération dont la commune ne veut pas en zone NA à règlement.

## | Surdimensionnement des zones NA

De phénomène exceptionnel à l'origine, les zones NA à règlement sont devenues la norme dans beaucoup de POS car elles dispensent d'enquêtes publiques, lourdes administrativement et, surtout, susceptibles de cristalliser les oppositions.

Pour compenser le pouvoir accordé aux propriétaires par le classement en NA, les directives données par le ministère de l'Équipement aux responsables de l'élaboration des POS recommandaient de surdimensionner systématiquement ces zones afin d'organiser une concurrence entre propriétaires. Cette concurrence devait jouer principalement dans le domaine des prix fonciers, une offre plus abondante ayant théoriquement pour résultat d'entraîner des prix moins élevés. Beaucoup de POS ont donc vu large en matière de zones NA, leurs surfaces représentant plusieurs dizaines d'années de développement au rythme actuel. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, documents supérieurs avec lesquels les POS doivent être compatibles, ne faisaient pas obstacle à cette tendance, eux-mêmes ayant vu grand car ils avaient extrapolé les croissances urbaines des années 50 et 60. Les élus, dans certaines communes rurales périurbaines, voyaient dans des zones NA généreusement dessinées un moyen de donner satisfaction aux propriétaires sans engager sérieusement la municipalité.

Mais c'était oublier que le foncier est un bien patrimonial dont le coût de stockage est quasi nul en l'absence de taxe d'urbanisation. Bien patrimonial qui n'est pas apprécié par son détenteur en termes de rendement ou de coût d'immobilisation de capitaux mais en termes de perspectives de plus-values et surtout de sécurité et d'attachement psychologique. La propriété d'un bien concret, inaltérable, est un gage de protection de l'individu face à l'Etat technocratique ou à toute autre instance qui voudrait nier son autonomie et sa dignité. On ne peut donc



comparer le foncier à un placement financier ordinaire. Cette dimension patrimoniale explique les comportements de rétention couramment dénoncés par les professionnels et les pouvoirs publics car ils sont un frein exaspérant à l'aménagement et à la construction. Comportements de rétention encouragés par la fiscalité française qui taxe la mobilité (droits de mutation élevés, imposition des plus-values) et se montre accommodante avec l'immobilisme (faible impôt sur le foncier non bâti). Ainsi, loin d'être incité à vendre, un propriétaire classé en NA se voit, au contraire, confirmé dans son attentisme puisqu'il sait que tôt ou tard son terrain deviendra constructible. Ses références de prix sont celles du terrain à bâtir, surtout s'il est localisé en proximité immédiate des zones urbaines. À cela s'ajoute le fait que dans les zones NA à règlement, les prix s'établissent selon un raisonnement promoteur et tendent, ensuite, à faire référence dans les zones NA strictes. Il devient alors plus difficile pour un aménageur d'acquérir les sols dans ces zones NA strictes.

Dans les zones NA surdimensionnées, l'urbanisation démarre souvent dans les secteurs les plus éloignés de l'agglomération car les terrains y sont moins chers et les propriétaires moins résistants. Le surdimensionnement est ainsi source d'incohérence spatiale.

L'inefficacité urbanistique et foncière des zones NA surdimensionnées est donc apparue à beaucoup de maires. À cela s'est ajouté le souhait des nouveaux habitants des communes périurbaines de voir l'urbanisation se ralentir pour préserver l'environnement naturel qu'ils étaient venus chercher. La «mode» du surdimensionnement a donc cédé la place dans beaucoup de communes à celle du sous-dimensionnement systématique, les zones NA étant créées au fur et à mesure des besoins, à l'occasion des fréquentes révisions du POS, par reclassement de zones NC. Ce reclassement n'intervient que si une négociation préalable avec le propriétaire et l'opérateur a abouti à un accord satisfaisant toutes les parties. Cet accord porte sur le programme, le parti d'urbanisme et la prise en charge

des équipements. Il peut porter aussi sur le prix foncier si les exigences de la mairie en matière d'équipements ne suffisent pas à réguler ce prix. Nous reviendrons ci-après sur cette négociation « triangulaire ». Le sous-dimensionnement des zones NA permet ainsi de revenir à un raisonnement aménageur alors que le surdimensionnement pousse à une généralisation du raisonnement promoteur.

## Urbanisation future en tissus existants

Les zones NA sont définies comme des zones naturelles par le code de l'urbanisme. Elles ne peuvent donc recouvrir des tissus déjà urbanisés. Pourtant, certains de ces tissus comme les premières couronnes des grandes villes occupées au début du siècle par de grandes emprises industrielles sont aujourd'hui des gisements fonciers, de véritables zones d'urbanisation future en attente d'un redéveloppement, très bien situées par rapport aux centres et aux infrastructures.

Comme ces secteurs de redéveloppement ne sont plus depuis longtemps des zones naturelles, ils doivent, en principe, être classés en zones urbaines par les POS, et non en NA, et être dotés d'un COS correspondant, au minimum, à l'existant. Il n'est pas possible, en droit, de leur affecter un COS dissuasif ou nul. C'est dire que ces secteurs restent juridiquement constructibles et qu'ils peuvent continuer à être appropriés par des utilisateurs divers. Ils peuvent poursuivre leur existence même avec un COS inférieur à ce que le marché accepterait. Mais cette survie à bas niveau retardera ou rendra plus difficile le redéveloppement en maintenant les valeurs foncières et, surtout, en multipliant les ayants droits (propriétaires, locataires, occupants divers, bénéficiaires de servitudes, etc.) qu'il faudra indemniser le jour venu et qui pourront s'opposer politiquement ou juridiquement à la restructuration.

Sur ce type de tissu, la collectivité n'a à sa disposition, en l'état actuel du code de l'urbanisme, que deux solutions diamétralement opposées : préparer à grands frais un aménagement public ou libérer les COS pour encourager une croissance spontanée.

Pour faciliter la première solution, l'aménagement public, et acquérir le foncier à bas prix la tentation est grande pour la collectivité d'organiser sciemment le dépérissement du quartier en préemptant systématiquement, en opposant des sursis à statuer avant révision de POS (mais sursis limités à deux ans), en supprimant les subventions à la réhabilitation, en empêchant par tous les moyens les installations durables. De cette manière, le quartier se paupérise encore plus et accueille des activités plus ou moins en marge de la légalité (marchands de sommeil, habitat insalubre, soldeurs), à très fort rendement et faible investissement. Mais, le risque est qu'au terme de ce processus, le quartier soit tellement dévalorisé que la collectivité ne trouve alors plus sur le marché de partenaires pour l'aider à le redévelopper. Elle sera obligée d'inverser l'image négative à grand renfort d'investissements publics.

L'autre solution est, au contraire, de faire appel aux forces du marché, si elles existent, pour assurer spontanément la transformation par densification. Mais cette solution, qui consiste à accorder d'emblée des droits aux propriétaires, diminue fortement la capacité de négociation de la mairie. Elle peut convenir dans les secteurs où la trame urbaine n'a pas à être modifiée. En revanche, elle semble plus problématique lorsqu'un réaménagement, par exemple la création de nouvelles voies et places, est nécessaire.

Il n'existe donc pas dans la panoplie française un système de droit des sols analogue aux zones NA à règlement qui laisserait un pouvoir d'appréciation suffisant à la mairie, lui permettant, par exemple, de s'assurer que les projets sont bien « compatibles avec un aménagement cohérent de la zone

tel qu'il est défini par le règlement». Ce système encadrerait l'évolution de secteurs déjà urbanisés mais pour lesquels la commune n'a pas l'intention ou les moyens de procéder avec une maîtrise foncière complète du périmètre ni de spécifier la forme future dans un plan masse ou un épannelage déterminés *a priori*.

Cependant, un zonage NA appliqué à des îlots déjà urbanisés aurait quelques inconvénients. Tout d'abord, il opérerait une restriction des droits des propriétaires par rapport à la situation antérieure, ce qui le rendrait fragile politiquement et juridiquement. Ensuite, dans un environnement habité, faire figurer une grande tache blanche dans le POS serait mal ressenti par le voisinage et serait contraire à la philosophie d'affichage des documents d'urbanisme. Enfin, sur une trame urbaine préexistante, l'obligation de regrouper des parcelles pour produire des opérations d'ensemble se justifie moins. Au contraire, conserver le parcellaire existant introduira une plus grande diversité des constructions.

Pour retrouver des marges d'adaptation et de négociation dans les tissus existants malgré le système rigide des POS, les collectivités ont recours à deux genres de parades. Le premier est de créer des petites ZAC (ou des ZAC « multisites ») qui permettent de déroger au POS et de négocier avec les opérateurs. Cette pratique semble s'être répandue dans les années 1980<sup>3</sup>, la décentralisation ayant rendu la procédure plus rapide, au point que la notion d'aménagement est devenue tout-à-fait secondaire dans certaines de ces ZAC, qui recouvrent en réalité des permis de construire sur mesure. Cette façon de procéder est réservée aux opérateurs ayant une certaine surface et la confiance de la mairie.

---

<sup>3</sup> Le nombre de ZAC en Île-de-France est passé d'une cinquantaine au début des années 1970 à plus de 300 aux alentours de 1990. Au cours de la même période, la surface moyenne des ZAC est descendue de 92 à 17 ha. Source: *Réussir l'aménagement urbain*, Fédération Nationale des Promoteurs-Constructeurs, Éditions du Moniteur.

Elle est moins accessible aux petits professionnels et aux particuliers, ce qui a permis, à son sujet, de parler de «POS à deux vitesses»<sup>4</sup>. Inutile d'ajouter qu'elle est de légalité douteuse.

Le second genre de parade, accessible cette fois aux particuliers et aux petits professionnels, est la révision ou la modification du POS.

## L'incertitude née de l'instabilité des POS

En 1992, un rapport du Conseil d'État<sup>5</sup> relève que l'instabilité des POS va croissant. À cette date, 40% des POS approuvés des villes de plus de 10 000 habitants sont en révision. Ce sont les POS des espaces en mutation (communes à développement rapide, communes côtières) qui sont les plus instables.

Au départ, cette instabilité a sans doute des causes techniques. Les POS ont été vite faits avec des moyens d'études limités car il a fallu couvrir tous les territoires urbanisés en quelques années. Des règlements-types ont été plaqués sur des réalités forcément diverses. L'affinement des premiers POS s'est fait ensuite au fur et à mesure des révisions et modifications successives. L'instabilité serait ainsi la maladie infantile des POS.

Mais de manière plus essentielle, on peut se demander, avec certains auteurs<sup>6</sup>, si les POS ne sont pas structurellement condamnés à l'instabilité par leur nature d'opposabilité juridique et de détail poussé au niveau de chaque parcelle. Le tissu urbain est un tissu vivant, varié,

---

<sup>4</sup> Sauvez (Marc), *Gérontologie des POS*, in La règle et l'urbanisme, ADEF 1987, page 311.

<sup>5</sup> *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, Les études du Conseil d'État, La Documentation Française, 1992.

<sup>6</sup> Piron (Olivier), *Prendre en compte le réel*, in Études Foncières n° 57 de décembre 1992, page 12. Cluzet (Alain), *Donner un nouveau souffle aux POS*, in Urbanisme 274-275, mai-juin 1994.

pas toujours prévisible et vouloir enfermer son évolution dans un zonage et quinze articles écrits est peut-être une ambition excessive pour les secteurs en mutation. La vie est toujours plus riche et variée que ce que peut en fixer l'écriture juridique<sup>7</sup>. Le code civil n'a pas empêché que la jurisprudence se développe, contrairement à ce qu'espéraient ses auteurs. L'instabilité serait alors une maladie génétique des POS.

La règle d'urbanisme, si l'on excepte la notion familière de densité, est trop complexe pour qu'elle soit portée par des groupes de citoyens qui auraient intérêt à sa stabilité et la défendraient. La sociologie du droit a bien montré qu'une règle n'est appliquée que lorsque sa finalité est admise par tous les participants. C'est loin d'être le cas pour la règle du POS. Cette règle est même devenue illisible pour des non-techniciens en raison d'un perfectionnisme qui conduit à développer les prescriptions détaillées pour envisager tous les cas de figure. Perfectionnisme motivé également par le souci d'objectiver les contraintes, de supprimer l'arbitraire des interprétations afin de protéger non seulement l'administré mais aussi l' élu local soumis aux pressions multiples de ses mandants dont il est très proche dans les communes françaises. Mais plus la règle est détaillée, plus elle a de chances d'être inadaptée aux projets qui vont se faire jour et plus elle aura besoin d'être modifiée fréquemment.

Que cette instabilité soit conjoncturelle ou structurelle, elle renforce considérablement le pouvoir de négociation des élus locaux puisqu'elle produit une incertitude qu'ils sont les seuls à maîtriser. Au point que cette recherche de l'incertitude est devenue elle-même une des causes de l'instabilité chronique des POS, à côté des raisons d'ordre technique.

---

<sup>7</sup> L'idée que la forme urbaine future doit être définie à l'avance sur l'ensemble du territoire de la commune alors même que l'on ne connaît pas encore les acteurs qui vont la produire est aussi à rapprocher du rationalisme positiviste et scientiste qui imprègne la pensée occidentale depuis le 19<sup>e</sup> siècle.

Un observateur étranger de la réalité française<sup>8</sup> va même plus loin puisqu'il note que dans les cas qu'il a étudiés «les règles étaient utilisées non pas comme des impératifs absolus mais comme le point de départ d'une négociation».

Cependant, les nombreuses révisions et modifications ne bouleversent pas, en général, l'essentiel du corps de règles déjà approuvé. Elles portent sur des ajustements à la marge, ouvrant des espaces de négociation bien délimités, créant plus souvent des droits de construire nouveaux qu'elles ne suppriment des anciens. Leur effet le plus spectaculaire est la transformation de zones agricoles périphériques en zones juridiquement constructibles ou en zones d'urbanisation future.

## Négociations triangulaires

Dans beaucoup de communes, se déroule une négociation «triangulaire» entre opérateurs, propriétaires et mairie qui est fondée sur l'instabilité du document d'urbanisme. Cette instabilité permet de réintroduire la commune dans un jeu qui se ferait à deux seulement dans un cadre de droit des sols affiché (tout se passant alors comme si la collectivité avait étalé son jeu comme le mort au bridge). La condition préalable de la négociation est de laisser les sols destinés à l'urbanisation en zone agricole NC au POS afin de maintenir leur valeur à un faible niveau. L'opérateur averti se met en relation simultanément avec le propriétaire et avec la mairie. Avec cette dernière, il négocie le contenu de l'opération envisagée et les contributions aux équipements publics induits. Avec le propriétaire, il signe une promesse de vente à un prix intermédiaire entre celui de la zone NC et celui que donnerait le compte à rebours du promoteur

---

<sup>8</sup> Booth (Philipp), *Réglementation et liberté*, in *Études Foncières* n° 44, septembre 1989.

dans une zone juridiquement constructible d'un niveau d'équipement équivalent. Vis-à-vis du propriétaire, l'opérateur peut se prévaloir de sa relation avec la mairie et de sa capacité à obtenir un changement du droit du sol. Il est donc dans une position de force plus favorable que si la zone était déjà constructible.

Il n'est pas rare que le maire s'interpose entre le propriétaire et l'opérateur en recommandant ce qu'il estime être le « juste prix » du foncier, c'est-à-dire, un prix qui ne créera pas de références trop élevées qui rendraient plus difficiles les projets futurs de la commune. Un juste prix également qui permettra à l'opérateur de financer les équipements publics désirés tout en demeurant dans l'équilibre financier global de son bilan. Un juste prix, enfin, qui représente pour le propriétaire une plus-value confortable si l'on considère que le point de départ est le prix de l'usage antérieur.

Lorsque la négociation triangulaire est bouclée à la satisfaction des trois parties, une révision du POS reclasse le terrain en zone NA à règlement (ou en zone NA stricte s'il y a création de ZAC) pour lui conférer un droit des sols qui est établi à partir du projet étudié par l'opérateur. Un PAE peut compléter le dispositif sur le plan financier.

Dans ce mécanisme triangulaire, c'est principalement la mairie qui détermine la forme du triangle, les côtés représentant la part du « gâteau » pour chacun des acteurs. Le gâteau est la différence entre le prix du terrain avant et son prix après changement du droit du sol. Plus cette différence est importante plus la négociation est facile et plus l'opération a de chances de sortir. Et si le propriétaire ne veut pas jouer le jeu, son terrain restera inconstructible. Si c'est l'opérateur qui rechigne, il aura sans doute du mal à revenir construire ou lotir dans la commune. Mais en général, comme il s'agit d'un jeu à somme fortement positive, que le gâteau est suffisant pour tous, il y a peu de mécontents.



Cette négociation triangulaire fonctionne bien lorsque les espaces agricoles de la commune sont assez étendus pour pouvoir jouer de la concurrence entre les propriétaires. Elle fonctionne bien également lorsque le nombre de parties prenantes est limité car elle repose sur des relations interpersonnelles dans la continuité. Le propriétaire a d'autres parcelles dans la commune et il a intérêt à garder de bonnes relations avec la mairie dans la perspective des révisions de POS futures. Quant à l'opérateur qui connaît bien le contexte et le marché local, il souhaite aussi conserver de bonnes relations avec la mairie. Celle-ci pourra faciliter ses relations à venir avec d'autres propriétaires et l'approvisionner en supports fonciers.

Si les espaces disponibles sur le territoire communal sont plus restreints, les propriétaires seront davantage en position de force. La commune devra alors se résoudre à des prix fonciers plus élevés (proches de ceux du raisonnement promoteur) ou procéder à l'aide de méthodes «dures» (préemption, expropriation). Il en va de même si les propriétaires sont nombreux. La négociation sera plus difficile et les propriétaires auront un poids politique plus fort. En tissu existant, la négociation triangulaire semble moins fréquente mais là encore la position de la mairie sera d'autant plus confortable que la différence de densité entre l'ancien usage et le futur (l'épaisseur du gâteau) sera plus importante.

En l'absence d'un impôt foncier qui inciterait les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, cette méthode d'urbanisme négocié s'avère efficace pour susciter une offre foncière à prix raisonnable et aussi pour imposer des contraintes de programme et de qualité que les seuls règlements et les zonages du POS seraient impuissants à obtenir. Elle permet aux communes de faire prévaloir un raisonnement aménageur mais en limitant le risque pour le contribuable local.

Mais cet urbanisme négocié, quelque soit son efficacité, comporte des inconvénients. Le premier est sans doute d'accréditer l'idée que la règle

est négociable, au moins pour les gros, que le droit est à deux vitesses. L'esprit civique et le respect de l'état de droit ne sortent pas indemnes de ces pratiques.

Un autre inconvénient de cet urbanisme négocié est, en périphérie, la disparition du tampon entre secteurs agricoles et urbanisation que représentent les zones NA. Cette disparition accélère le déclin de l'agriculture. Les zones NC proches des villes deviennent autant de zones d'urbanisation future potentielles. Les exploitants ne sont plus encouragés à investir à long terme en matériel et enrichissement des sols. Ils tendent à raisonner à court terme et même à accélérer l'évolution en laissant leurs parcelles en friche pour faire pression sur les élus et obtenir un reclassement en NA. Par ailleurs, comme les opérateurs prospectent les futurs terrains constructibles en zones agricoles, les tensions inflationnistes qui en résultent risquent d'empêcher les restructurations nécessaires des exploitations et l'installation de jeunes agriculteurs.

En tissus existants, réduire à la portion congrue les possibilités de construire pour obliger les propriétaires à négocier peut avoir les effets dommageables de pourrissement que nous avons soulignés plus haut.

Il n'est donc pas toujours sain de jouer systématiquement de l'instabilité des documents d'urbanisme pour réguler l'aménagement urbain. L'instabilité chronique de ces documents s'explique par deux causes principales comme nous l'avons vu : l'absence d'incitations fiscales pour les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché et l'excessive rigidité de la règle en zones urbaines. Ces deux causes peuvent-elles être atténuées ?

L'impôt foncier ne semble pas en vue en France sauf, peut-être, sous la forme d'un réaménagement de la taxe sur le foncier non bâti. Mais, indépendamment de cet aspect fiscal, on peut se demander si l'évolution

actuelle du contexte économique et sociologique ne va pas jouer dans le sens d'une moindre rétention de la part des propriétaires. Et ceci d'autant plus que la consommation de sols pour l'urbanisation se fait désormais à un rythme plus modéré. En effet, avec une faible inflation et des taux d'intérêt réels fortement positifs et, surtout, avec le précédent des deux récessions immobilières de 1981-1985 et 1990-1994 qui ont révélé que le prix des terrains pouvait aussi baisser, la rétention en longue période est devenue un comportement économiquement non rationnel. Par ailleurs, l'attachement psychologique à la terre s'estompera certainement avec l'urbanisation croissante de la société et la disparition progressive de ses racines rurales.

Le renouveau des politiques foncières, s'il se produit (voir chapitre 5), pourrait aussi participer à la régulation du marché foncier par la création d'un volant d'offre de terrains équipés à l'initiative publique. Lorsque les collectivités jouent effectivement ce rôle, le recours systématique à l'instabilité des POS est moins nécessaire. D'une part, l'offre de terrains équipés a un effet directeur sur ce marché et, d'autre part, le raisonnement aménageur domine et maintient des références de prix raisonnables pour les terrains non équipés. L'instabilité des POS est apparue dans les années 80, années qui sont aussi celles de la généralisation du raisonnement promoteur et du repli de l'aménagement public qui a cessé de remplir sa fonction de régularisation du marché foncier.

Si la rétention foncière s'avère effectivement moins vive que par le passé et si les collectivités reprennent cette fonction globale de régulation par l'offre, il y aura alors moins de danger à afficher la destination des sols en périphérie dans les documents d'urbanisme.

Faut-il réintroduire en zones urbaines des marges d'appréciation et de négociation comparables à ce qui existe en zones NA? Ces marges pourraient, certes, être interprétées comme un pouvoir discrétionnaire nouveau

donné aux élus locaux (qui ne le souhaitent pas forcément), mais ce pouvoir n'est-il pas légitime si l'on considère la responsabilité politique, le rôle de régulateur, confiés aux élus locaux par la loi en matière d'urbanisme? Par ailleurs, ce pouvoir peut être tempéré par le recours à des instances arbitrales à un niveau supérieur ou par le débat public, la concertation suggérée par la loi « Aménagement » de 1985 pour les projets d'aménagement.

Plus généralement, il s'agirait de distinguer les secteurs où le règlement peut précéder le projet et les secteurs où, au contraire, c'est le projet qui est appelé à précéder le règlement. Le premier type correspond aux périmètres où la forme urbaine est arrivée à maturité et donne satisfaction à tous (les avenues haussmaniennes, les villes parcs, etc.). Le règlement a alors pour but d'assurer la pérennité et la prolongation de cette forme urbaine qui est l'objet d'un consensus. Il peut alors être détaillé et stable puisqu'il se réfère à un modèle éprouvé, connu et bien analysé. Le POS de Paris, publié en 1977 et qui n'a été révisé qu'en 1985 et en 1995, montre qu'une telle stabilité est possible.

Dans le second type de secteur, la pensée urbaine n'est pas aussi sûre d'elle-même. Cette pensée se précisera avec l'apparition des projets et des acteurs qui les porteront. En attendant, un règlement trop précis ne saurait donc y figer une conception urbaine qui est encore en devenir. Tout au plus peut-il donner quelques orientations et établir des garde-fous. Il faudrait sans doute accepter dans ces secteurs des documents d'urbanisme évolutifs comportant des marges de négociations, y compris avec de petits acteurs et des particuliers.

Les POS sont encore trop récents pour que l'on puisse trancher définitivement, à propos de leur instabilité, entre maladie infantile ou maladie génétique. Mais le système local de l'aménagement urbain s'est adapté à son environnement institutionnel, social et économique

en générant l'instabilité des documents d'urbanisme. Vouloir supprimer cette instabilité par une approche exclusivement juridique (et non « systémique »), par exemple, en interdisant les révisions trop rapprochées, et sans prendre en compte les causes profondes, c'est-à-dire, le fonctionnement global du système, ne ferait qu'obliger celui-ci à trouver d'autres adaptations qui ne respecteraient pas forcément davantage les principes du droit.

Q U A T R I È M E   C H A P I T R E



# Les quatre filières de l'aménagement urbain

Dans les chapitres précédents, nous avons parcouru successivement les trois registres sur lesquels la collectivité locale joue pour maîtriser l'aménagement urbain : le foncier, le financier, le droit des sols. Il nous reste maintenant à voir comment la mairie va travailler simultanément sur ces trois registres pour orchestrer au mieux son urbanisme, comment elle va bâtir sa stratégie en tirant profit de la complémentarité des instruments et en organisant ses relations avec les autres parties prenantes de l'aménagement.

Si on assimile l'aménagement urbain à un système local d'acteurs, comme nous l'avons fait, la commune dans le régime français de l'urbanisme décentralisé tient une place prééminente, celle du régulateur. Elle a, en effet, la faculté de structurer le jeu des autres participants, entreprises, aménageurs et promoteurs, propriétaires, groupes d'habitants, agriculteurs, etc., grâce aux nombreux moyens de puissance publique dont elle bénéficie. C'est elle qui établit les règles locales du jeu à l'aide de dispositifs réglementaires comme les documents d'urbanisme opposables, les droits de préemption, les contributions financières aux dépenses d'équipements, etc. Mais, ce faisant, elle ne supprime pas la marge de jeu des autres acteurs. Ils ont eux aussi leurs propres ressources juridiques, économiques, financières ou politiques. Ils jouissent d'une liberté importante et ne sont pas déterminés par la seule volonté de la mairie ou parce que celle-ci aurait inscrit dans des plans et des programmes. Par rapport à la mairie, ces autres acteurs ont la possibilité de jouer dans l'espace et dans le temps. Les industriels peuvent s'implanter dans une autre région, les opérateurs construire ou lotir dans les communes voisines, les propriétaires attendre que la politique change, les groupes d'habitants manifester et déclencher un courant d'intérêt et de sympathie de la part des médias. Tous ces partenaires de la mairie ont aussi la capacité d'attaquer ses actes devant une juridiction, sur la forme ou sur le fond, tant la complexité croissante du droit a rendu ces actes vulnérables.



La mairie ne joue donc pas seule sur un échiquier qui aurait été débarrassé des pièces adverses. Comme au jeu d'échecs, elle a intérêt à monter des stratégies cohérentes en dégageant les pièces adaptées à ses objectifs et surtout en faisant travailler ces pièces ensemble, en organisant leur soutien mutuel, en tirant parti de leurs propriétés. Les pièces de la mairie sont les outils du code de l'urbanisme. Chaque type de pièce a un effet direct sur son registre (droit des sols, foncier, financier) mais aussi des effets latéraux sur les autres registres. Le coefficient d'occupation des sols (droit des sols) ou le programme d'aménagement d'ensemble (financier) ont une influence sur les prix fonciers. La préemption ou le PAE peuvent annuler en pratique l'effet du droit des sols, etc. Chaque outil ne donne toute sa mesure que s'il est employé conjointement avec certains autres tout comme la tour attaquante doit être soutenue par le cavalier ou le fou. Le choix des batteries d'outils à utiliser dans telle ou telle configuration n'est pas neutre sur l'efficacité de la stratégie. Certains outils se contrarient naturellement et leur emploi simultané est contre-productif. Accorder un coefficient d'occupation des sols important à une zone sur laquelle la mairie a l'intention de faire une ZAC de logements sociaux rendra le projet hasardeux. La préemption systématique ou un COS dissuasif dans un secteur que la mairie entend laisser se rénover par le seul jeu du marché empêcheront ce renouvellement spontané.

Le choix de la stratégie par la collectivité sur tel ou tel secteur de la ville va dépendre de trois facteurs :

— les objectifs de la mairie et les risques qu'elle est prête à assumer pour parvenir à ses fins : veut-elle affirmer une centralité, se signaler par une architecture hardie, privilégier le logement social, etc. ou préfère-t-elle laisser ses partenaires prendre les initiatives et assumer les risques financiers ?

— la nature des terrains : équipés ou non, chers ou à un prix encore raisonnable, morcelés entre un grand nombre de propriétaires ou regroupés

en quelques mains, entretenus ou laissés à l'abandon, bien ou mal configurés, etc.

— les acteurs que la mairie a en face d'elle: sont-ils entreprenants, organisés, puissants économiquement, financièrement ou politiquement ou, au contraire, absents, dispersés, indécis?

En fonction de ces facteurs, la mairie va donc choisir une stratégie et disposer ses pièces, mettre en avant celles qui doivent tenir les premiers rôles et en réserve celles qui ne sont pas appropriées au contexte. Aux échecs, des familles classiques d'ouvertures de parties ont été répertoriées. En aménagement urbain, il existe aussi des familles d'outils que l'on a toutes les chances de retrouver simultanément sur un secteur. Ces familles sont moins nombreuses qu'aux échecs mais on peut quand même en individualiser quatre qui sont autant de filières distinctes de la production du sol urbain<sup>1</sup>, que l'on peut classer ainsi en allant de la plus libérale à la plus interventionniste :

— le **développement en diffus**, sur des terrains déjà desservis par les voies publiques;

— la **mutation encadrée** qui consiste à laisser opérateurs et propriétaires s'ajuster librement mais dans un cadre juridique et financier défini par la collectivité locale avec plus de précision que pour le diffus;

— l'**aménagement négocié** entre la collectivité et un acteur important capable de prendre en charge l'équipement de tout un secteur;

— l'**aménagement public** par lequel la collectivité s'investit directement et prend le risque financier de viabiliser des terrains avant de les céder à des constructeurs.

Les quatre filières ainsi distinguées sont, bien entendu, des types idéaux.

---

<sup>1</sup> Olivier Piron propose également une typologie des filières de l'aménagement dans son ouvrage *Foncier-Aménagement, nouveau contexte, nouvelles approches*, Mission Prospective, DAEI, janvier 1994.

La réalité est toujours un peu plus complexe. Il arrive souvent, par exemple, que la mutation encadrée admette une part de négociation. Mais ces types idéaux sont utiles pour analyser les structures des relations entre acteurs, les ressources et les outils que ceux-ci mobilisent selon leurs objectifs et les configurations locales qu'ils rencontrent. Ces types idéaux sont également commodes lorsqu'il s'agit d'élaborer des stratégies et des documents d'urbanisme en intégrant la dimension du jeu des acteurs.

À propos de la métaphore que nous avons employée, il faut préciser qu'il existe, toutefois, une différence importante entre le jeu d'échecs et l'aménagement urbain. Aux échecs, il y a un gagnant et un perdant. C'est un jeu à somme nulle. L'aménagement est, au contraire, un jeu à somme positive: tous les acteurs gagnent ou perdent en même temps. Certains gagnent plus ou moins selon les stratégies mais, globalement, tous ont intérêt à la réussite de l'aménagement. Cependant, le choix de la filière par la collectivité locale va avoir des effets redistributifs sur le prix des sols, sur les finances communales, sur la stabilité des documents d'urbanisme, sur la répartition des plus-values d'urbanisation entre les différents acteurs et, enfin, sur la forme urbaine et le paysage de la ville<sup>2</sup>.

## | Le développement en diffus

Dans cette filière, l'urbanisation se développe naturellement le long des voies préexistantes. Voies réalisées à l'origine davantage pour les communications entre quartiers ou entre ville et campagne que pour la desserte directe des parcelles. L'urbanisation s'est, ensuite, greffée en quelque sorte en parasite sur le système viaire. Ou si les voies ont été dessinées par d'anciens lotissements, il y a longtemps qu'elles ont été classées dans le domaine public. Elles comportent les équipements d'infrastructures

---

<sup>2</sup> Il sera question au chapitre 6 des formes urbaines générées par les différentes filières.

nécessaires à l'accueil immédiat des constructions. Ces équipements ont été financés par le budget ordinaire de la collectivité, en « rattrapage » ou en renouvellement. Ils ont donc été payés par le contribuable. Lors de leur réalisation, les services techniques locaux avaient, en général, prévu un certain surdimensionnement pour admettre des constructions nouvelles sans obliger à réintervenir sur les réseaux.

Les secteurs correspondant à ce développement en diffus ont été classés en zone urbaine au POS. Le plus souvent, le POS n'a fait qu'entériner la forme urbaine préexistante sans chercher à la remettre en cause. Les articles du règlement assurent le mimétisme et les règles de bon voisinage entre les bâtiments, en appoint du code civil. Ils ne résultent pas d'une étude urbanistique particulière qui aurait déterminé la forme urbaine souhaitable. Le coefficient d'occupation des sols est un complément aux autres règles qui donne l'assurance que les constructions nouvelles ne dépasseront pas une certaine importance. Il est une borne maximale nécessaire car le résultat combiné des autres prescriptions (emprise, hauteur, marges de reculement, etc.) n'a pas, en général, été étudié dans le détail.

Le régime financier applicable est celui des taxes calculées selon un coût moyen : taxe locale d'équipement, taxe de raccordement à l'égout, versement pour dépassement du plafond légal de densité dans les centres. Le rendement de ces taxes est moindre que celui des contributions calculées au « coût marginal » (PAE et ZAC) mais les équipements sont en principe suffisants. La collectivité compte plutôt sur le supplément de recettes fiscales ordinaires (foncier bâti, taxe d'habitation) pour entretenir, renouveler ou étendre ces équipements.

En matière foncière, l'intervention de la collectivité se limite aux emprises des équipements ou du logement social. Expropriation et préemption se font au prix du marché. Il n'y a pas de volonté ni de possibilité légale

d'effectuer un contrôle des prix au moyen du droit de préemption. Les parcelles sont souvent de petite taille car on se trouve dans des secteurs anciennement urbanisés, souvent sous forme de lotissements dont on a oublié l'histoire, ou de petits jardins potagers et de vergers qui servaient à la subsistance des populations citadines et qui ont été redivisés au fil des successions.

Cette filière du développement en diffus est ouverte à toutes les catégories d'acteurs, particuliers comme personnes morales. Mais on y retrouve surtout des acteurs privés de dimension modeste qui construisent ou transforment pour eux-mêmes ou pour un marché très local qu'ils connaissent bien et pratiquent quotidiennement. Les acteurs importants, publics ou privés, ont moins leur place dans cette filière sauf, peut-être, dans le centre des grandes villes où les possibilités de construire en hauteur leur apportent le volume d'activité minimale dont ils ont besoin pour amortir leurs frais généraux.

## | La mutation encadrée

Dans la filière que nous avons dénommée «mutation encadrée», la collectivité, comme pour le diffus, n'intervient pas directement dans la fabrication de terrains équipés et laisse les autres acteurs, propriétaires et opérateurs, réaliser leurs propres ajustements. Mais, à la différence du diffus, cette filière intéresse des secteurs qui vont changer d'aspect et de statut, qui vont passer, par exemple, en périphérie de la terre agricole à l'espace urbanisé ou, en tissu existant, d'une occupation ancienne du sol (pavillons, bâtiments divers et vétustes) à un usage plus moderne et plus dense. Cette mutation va générer un besoin d'équipements nouveaux qu'il faudra financer si possible en limitant l'appel au budget ordinaire de la collectivité, par exemple à l'aide de contributions calculées au coût marginal (PAE).

Comme il y a apparition d'un nouveau paysage urbain, celui-ci doit être encadré réglementairement avec plus de précision que dans le cas du diffus. Le POS fait l'objet d'études plus détaillées ou même de simulations car il doit produire un cadre urbain nouveau.

En périphérie, le zonage correspondant est la zone NA à règlement. Le secteur est juridiquement constructible, le coefficient d'occupation des sols est défini. Mais, par rapport à la zone urbaine du diffus, des contraintes sont ajoutées, soit directement dans le règlement, soit sous forme d'un schéma de secteur figurant dans le POS. En tout état de cause, le pétitionnaire doit apporter la preuve que son projet est « compatible avec un aménagement cohérent de la zone ». Et pour s'assurer de cette cohérence, la majorité des zones NA à règlement imposent une taille minimale pour les opérations (en surface ou en nombre de logements). Cette taille minimale a aussi pour but de récupérer un montant de contributions aux équipements suffisant pour lancer la réalisation de ceux-ci. En pratique, seules les opérations d'ensemble sont admises dans ces zones NA à règlement.

En centre-ville ou en tissu existant, les secteurs de mutation encadrée se signalent par un POS affiné avec des plans-masses ou des gabarits.

Un plan-masse est un plan coté en trois dimensions qui définit, en volumes, la forme urbaine attendue. Les droits à construire résultent directement du document graphique auquel le règlement se contente de faire référence.

Les gabarits réfèrent également à un volume-enveloppe mais qui est défini par un règlement écrit et non par des documents graphiques (même si ces derniers peuvent servir à illustrer la règle écrite qui n'est pas toujours facile à comprendre). La notion de COS disparaît car elle introduirait des effets pervers en empêchant d'exploiter les autres règles sur certaines parcelles,

comme celles qui sont aux angles de deux rues, et en détruisant la continuité recherchée pour les façades. Si le COS subsiste, c'est avec possibilité de dépassement. Les droits à construire sont définis par le règlement qui fixe de manière détaillée les règles d'implantation, d'emprise, de hauteur, de recul, etc.

Les gabarits aboutissent à des droits à construire qui peuvent être très différents d'une parcelle à l'autre (quelquefois du simple au double). Les parcelles d'angle sont les plus avantageées. En revanche, les parcelles profondes bénéficient d'une densité nettement moindre. L'impératif d'harmonie de l'ensemble urbain prime sur l'égalité entre les propriétaires<sup>3</sup>.

Dans la filière de la « mutation encadrée », la politique foncière de la collectivité n'est pas, non plus, d'intervenir pour contrôler les prix. Mais comme il y a aménagement d'un tissu neuf ou restructuration d'un tissu existant, la collectivité doit disposer des emprises nécessaires aux équipements : voies, places, parcs publics, écoles, etc. Pour l'acquisition de ces emprises, elle sera conduite à utiliser les outils classiques de la maîtrise foncière : expropriation, préemption, emplacements réservés dans le POS. Les acquisitions se feront aux prix du marché car il n'y a pas de contrôle global des transactions sur le secteur.

Pour le financement des équipements, la collectivité aura, en général, recours à la méthode de calcul des contributions « au coût marginal », c'est-à-dire au programme d'aménagement d'ensemble (PAE). En effet, la TLE ne suffirait pas à amortir le coût des équipements et, par ailleurs, le programme des équipements ayant été étudié et chiffré, il est possible de le reprendre dans une délibération de PAE tout en apportant la preuve

---

<sup>3</sup> Les plans masses intéressent, en général, des unités foncières ou des îlots d'une certaine taille où il faut, de toute pièce, créer une forme nouvelle. Ils intéressent aussi des carrefours et des places à recomposer où le règlement ne pourrait décrire les prescriptions spécifiques à chaque parcelle. Les gabarits sont plutôt utilisés le long des voies existantes pour favoriser l'apparition d'un front bâti homogène sur un parcellaire morcelé et hétérogène.

du lien direct et de la proportionnalité. En centre-ville, le plafond légal de densité est également utilisable pour obtenir des contributions des constructeurs. Mais il peut avoir des effets pervers en bloquant l'évolution du tissu ou en suscitant des immeubles bas qui rompent l'harmonie des alignements de façade.

Dans cette filière de la mutation encadrée, les particuliers trouvent moins leur place que les professionnels sauf en tant que lotisseurs lorsqu'ils disposent de parcelles suffisantes ou en tant que membres d'une association foncière urbaine de remembrement s'ils parviennent à se réunir et à s'entendre. En effet, en vertu du règlement de POS, les opérations doivent avoir une certaine taille, c'est-à-dire, être des opérations d'ensemble nécessitant souvent des regroupements de parcelles par des professionnels. Les investissements en voiries et réseaux divers ne sont pas non plus à la portée d'un particulier ordinaire car ils peuvent représenter un multiple du prix du terrain. Enfin, le PAE semble moins adapté pour les particuliers qui font construire leur maison car, souvent, ces derniers ne comprennent pas pourquoi on leur impose un régime différent du droit commun de la TLE. Les professionnels admettent plus facilement cette contrainte et l'intègrent naturellement dans leurs raisonnements et leurs bilans prévisionnels.

La collectivité conserve la responsabilité des équipements primaires et secondaires car les opérateurs n'interviennent pas sur des surfaces suffisantes pour les réaliser directement. Ils se contentent de faire en direct les dessertes internes de leur unité foncière. Ces opérateurs sont plutôt de taille moyenne sauf dans les grandes agglomérations ou dans le centre des villes. Ils sont en majorité privés et construisent ou lotissent pour les catégories solvables de la clientèle. La mutation encadrée ne permet pas de faire de la péréquation entre les différentes catégories de charges foncières. L'insertion de logements sociaux dans cette filière oblige souvent la collectivité à subventionner l'acquisition du terrain.



Celui-ci doit, en effet, être acheté par le constructeur social au prix du marché du terrain urbanisable.

La collectivité s'en remet à cette filière de la mutation encadrée lorsqu'elle a le temps pour elle, lorsqu'elle peut attendre que les acteurs se manifestent, et lorsque le contenu du programme n'est pas prioritaire.

## | L'aménagement négocié

Avec la filière de l'aménagement négocié, un acteur de taille suffisante a la capacité de mener à bien la réalisation d'un morceau de ville ou de quartier. Le programme sera fonction de ce que l'aménageur proposera à la collectivité locale compte tenu de sa connaissance du marché. La collectivité se gardera donc de figer par un règlement écrit ou par un plan *a priori* le contenu futur de l'urbanisation. Elle aurait, en effet, des chances non négligeables de se tromper sur ce qu'attend le marché. Et par l'affichage préalable des possibilités de construire, elle justifierait les exigences des propriétaires fonciers qui pourraient rendre ensuite l'opération irréalisable. Pour la commune, l'aménagement de la zone est un enjeu d'importance qu'elle veut pouvoir maîtriser même si elle n'a pas les moyens financiers ou politiques de faire elle-même l'opération ou de la concéder à une société d'économie mixte ou un établissement public.

La collectivité a intérêt à entretenir jusqu'au bout un climat d'incertitude grâce à sa carte maîtresse: le droit des sols. Elle aura ainsi plus de moyens d'imposer ce qu'elle souhaite à l'aménageur en termes de parti d'urbanisme, de types de logements, de surfaces réservées aux activités et de prise en charge des équipements. De son côté, l'aménageur aura plus de poids auprès des propriétaires s'il peut démontrer qu'il est seul en mesure d'obtenir de la collectivité la constructibilité juridique. L'enjeu de la négociation sera donc le changement du droit des sols,

que ce changement intervienne par la révision ou modification du POS ou qu'il soit le résultat de la création d'une zone d'aménagement concerté conventionnée. Au départ, le secteur ne devra donc bénéficier que du minimum de droits de construire. En périphérie, il sera classé en zone NA stricte. En tissu existant, il n'existe pas d'équivalent de la zone NA stricte car celle-ci est définie par le code de l'urbanisme comme une zone naturelle. La seule possibilité pour la mairie sera de maintenir le coefficient d'occupation des sols au niveau de l'existant (un COS plus faible serait illégal) et l'affectation à l'usage actuel (par exemple, les activités).

La procédure normale de l'aménagement négocié est la ZAC conventionnée qui reste une opération d'initiative publique mais dont la réalisation est confiée par contrat à un opérateur privé. La ZAC crée un droit des sols et apporte un support légal au financement des équipements. Sur ce dernier point, elle est soumise, tout comme le PAE, aux obligations de lien direct et de proportionnalité. La ZAC conventionnée suppose que les sols aient été acquis à l'amiable. Seules les parcelles stratégiques (route d'accès, par exemple) pourront faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

La ZAC s'applique en principe sur des périmètres d'une certaine taille car l'idée d'aménagement est dominante. Mais dans beaucoup de situations, la notion d'aménagement est secondaire parce que les terrains sont déjà équipés ou parce que les opérations restent modestes. Des processus de négociations informelles peuvent alors intervenir avec les outils habituels du code de l'urbanisme mis en œuvre de manière unilatérale par la collectivité comme dans le diffus et la mutation encadrée : modification du POS pour donner un règlement à une zone NA, PAE «sur mesure» pour un acteur précis. Une apparence de mutation encadrée peut ainsi cacher un processus négocié. Ce type de négociation informelle est d'autant plus fréquent que la commune est petite et que le maire est proche de ses administrés. En effet, dans une société locale restreinte, les régulations faisant appel au formalisme juridique sont moins nécessaires.

Les relations de la mairie avec les propriétaires et les opérateurs sont directes, de personne à personne. Nous avons décrit au chapitre précédent la négociation «triangulaire»: mairie, propriétaires, opérateurs. Le maire est le pivot de cette négociation. En substance, il indique aux propriétaires: «si vous acceptez de vendre vos terrains à tel prix et à tel opérateur «agrée» par la commune, vos parcelles seront reclassées de zone agricole en zone constructible». Le discours tenu aux opérateurs est de même nature: «si vous êtes d'accord pour construire telles catégories de logements, pour contribuer à tels équipements publics et pour réaliser tel urbanisme, alors nous modifierons le droit des sols et nous intercéderons auprès des propriétaires afin qu'ils vous vendent les terrains à un prix raisonnable qui vous permettra de satisfaire nos exigences».

Les outils contraignants comme la préemption ou l'expropriation ne sont là que comme des armes de dissuasion. Normalement, la collectivité n'aura pas à s'en servir. Elle aurait, d'ailleurs, du mal à démontrer l'utilité publique de telles interventions en dehors de l'acquisition des emprises indispensables pour les équipements. La sanction est plutôt de signe positif. Si le propriétaire s'est conformé à la demande de la mairie, il peut espérer plus facilement un reclassement en zone constructible de quelques-unes de ses autres parcelles lors des prochaines révisions du POS. L'opérateur qui a bien joué le jeu pourra rester dans le cercle des opérateurs «agréés» et se voir proposer de nouvelles opportunités d'aménagement et de construction par la commune.

Les opérateurs privés qui interviennent dans cette filière de l'aménagement négocié doivent avoir une assise financière assez solide car ils sont censés assumer le risque de l'aménagement. Ils doivent offrir des garanties de bonne fin sinon la collectivité se trouverait en difficulté en cas de défaillance de l'aménageur et d'interruption du programme. En effet, les habitants de la commune auront tendance à la rendre responsable du non-aboutissement des projets. Ces aménageurs doivent être capables

d'investir, en amont, des sommes conséquentes dans les études et le temps passé en négociations.

Les parcelles de terrains sont, en moyenne, plus grandes que dans le diffus ou la mutation encadrée. Il n'est pas rare que l'on ait affaire à une seule famille de propriétaires, ce qui facilite la négociation. La relation entre la mairie et les propriétaires est donc une relation de longue durée dont le contenu peut être assez diversifié : problèmes d'environnement, d'emplois, d'agriculture, de cessions de terrains au prix de l'usage antérieur pour des affectations publiques, etc. Mais on conçoit que cette filière de l'aménagement négocié qui repose sur la capacité de la mairie à donner des droits (c'est-à-dire de la valeur) aux parcelles soit celle qui ouvre le plus la porte à l'arbitraire du pouvoir local.

## | L'aménagement public

La collectivité locale devient elle-même aménageur, directement en régie ou par concession à une société d'économie mixte ou un établissement public, principalement dans deux types de situations :

- lorsqu'elle estime que l'enjeu (parti d'urbanisme et d'architecture, diversité du programme, qualité technique des réseaux, etc.) est tel qu'il ne peut pas être laissé à la libre initiative privée ;
- ou lorsque cette initiative privée ne se manifeste pas : il n'y a pas localement d'acteurs privés d'envergure suffisante ou ceux-ci n'ont pas la capacité de susciter, sans prérogatives de puissance publique (préemption et expropriation), une offre foncière capable de satisfaire d'importants besoins quantitatifs.

Il arrive aussi que le choix de l'aménagement public soit dicté par le souci de ne pas laisser au privé le bénéfice du changement de statut des sols ou par le désir de faire travailler un outil déjà créé par la collectivité

locale et qu'il faut maintenir en activité (service technique, service d'urbanisme, société d'économie mixte, office public d'aménagement et de construction, etc.).

Cette filière de l'aménagement public dispose de tout l'arsenal des outils du code de l'urbanisme car sa mise en œuvre était vitale dans les années de la reconstruction et de l'explosion des villes. Sans elle, les besoins massifs de terrains équipés pour le logement et les activités n'auraient pu être satisfaits et la crise quantitative du logement aurait perduré. À cette époque, l'utilité publique de telles opérations d'aménagement ne faisait de doute pour personne.

L'outil normal de l'aménagement public est la ZAC en régie ou concédée. Dans les deux cas, régie ou concession, le risque d'un déséquilibre financier est assumé par la collectivité. Mais comme pour la filière de l'aménagement négocié, l'aménagement public peut aussi se faire dans le cadre ordinaire de la gestion du POS. Il suffit que la collectivité possède le terrain support et qu'elle lui affecte le droit des sols adéquat par modification ou révision du document d'urbanisme. Mais elle devra, cependant, apporter la preuve qu'elle n'a pas, ce faisant, lésé l'ancien propriétaire.

La préparation foncière de l'aménagement public est semblable à celle de l'aménagement négocié. Le principe est d'empêcher que ne se forment des droits acquis au profit des propriétaires. Les possibilités de construire initiales devront être inexistantes (zone NA stricte en périphérie) ou minimales (COS de fait en tissu existant). Mais à la différence de l'aménagement négocié, la collectivité a la faculté de faire un véritable contrôle des prix des terrains au moyen du droit de préemption. Elle peut ainsi maintenir les références de prix au niveau de l'usage antérieur des terrains en empêchant toute transaction qui dépasserait ce niveau.

Mais une action foncière contraignante accompagnée d'un brutal changement du droit des sols à la diligence de la collectivité et à son profit peut parfois indisposer les propriétaires qui se défendront au moyen du contentieux juridique, allant jusqu'à faire annuler les déclarations d'utilité publique ou même les documents d'urbanisme par les tribunaux administratifs. Il est donc préférable pour un aménageur public qui veut réellement payer les terrains au prix de l'usage antérieur de les acquérir très en amont, avant que le projet ne soit finalisé et affiché, et de les porter en réserves foncières pendant quelques années.

La ZAC, comme nous l'avons déjà indiqué, est aussi une procédure qui donne la possibilité d'imputer le coût des équipements, internes et externes, au bilan financier de l'aménagement. Mais depuis la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption (loi «Sapin»), la ZAC publique est, elle aussi, soumise aux principes de lien direct et de proportionnalité en ce qui concerne les participations et les équipements mis à la charge du bilan. Elle ne pourra, normalement, prendre en charge que les équipements rendus nécessaires par l'aménagement et en proportion de l'usage qu'en feront les futurs habitants. Cependant, une ZAC en régie ou concédée peut, *in fine*, dégager un excédent qui viendra alimenter le budget d'investissement de la collectivité en recette et lui permettre de concourir au financement d'équipements plus généraux que ceux qui sont rendus nécessaires par les constructions nouvelles de la ZAC.

Les acteurs d'un tel aménagement sont essentiellement publics: sociétés d'économie mixte, établissements publics, offices d'HLM, chambres de commerce et d'industrie. Les propriétaires particuliers jouent un rôle passif et quelquefois défensif. Les opérateurs privés interviennent tout à fait en aval comme acheteurs de charges foncières, c'est-à-dire de droits à construire sur des terrains équipés. Mais la péréquation entre les différentes catégories de charges foncières (logement libre, logement aidé, bureaux, activités) permet d'admettre des usages non rentables du sol comme le logement social.

**Figure 8 : Les filières de l'aménagement urbain**

|  | <b>Diffus</b>  | <b>Encadrement</b>                                      | <b>Négocié</b>  | <b>Public</b>   |
|--|--|---|---|---|
| <b>Mode de gestion</b>                       | Urbanisme réglementaire  | Dispositif détaillé, libre ajustement des acteurs       | Programme, forme urbaine, financement négociés                | Réalisation par collectivité (régie directe, concession)          |
| <b>Acteurs</b>                               | Particuliers, professionnels   | Lotisseurs, promoteurs, propriétaires en AFU            | Aménageur privé   | Collectif, SEM, établissement public, CCI                         |
| <b>Risque financier pour la collectivité</b> | Faible   | Limité à la non-réalisation du PAE                      | Indirect si défaillance de l'aménageur                        | Direct  |
| <b>Niveau équipement initial</b>             | Secteur équipé   | Partiellement équipé                                    | Faiblement équipé   | Peu ou pas équipé   |
| <b>Zonage POS initial</b>                    | Zone U   | NA à règlement ou U avec COS incitatif                  | NA strict ou U ancien   | NA strict ou U ancien   |
| <b>Plan d'aménagement</b>                    | Trame viaire existante, mimétisme  | Secteur de plan-masse, schéma de voiries                | Plan d'aménagement de zone                                    | Plan d'aménagement de zone  |
| <b>Outils financiers</b>                     | TLE, TRE, PLD  | PAE   | Bilan ZAC conventionnée                                       | Bilan ZAC en régie ou concédée                                    |
| <b>Outils fonciers</b>                       | Préemptions ponctuelles, emplacements réservés   | Préemptions ponctuelles, emplacements réservés          | Acquisitions amiables, DUP complémentaire éventuelle          | Préemption systématique, expropriation                            |
| <b>Prix du foncier</b>                       | Prix du terrain à bâtir  | Terrain à bâtir moins coût équipement et participations | Prix du changement d'usage                                    | Prix de l'usage antérieur   |
| <b>Diversité du programme</b>                | Diversité selon opportunités   | Faible diversité car pas de péréquation                 | Diversité à négocier, permise par la péréquation              | Diversité imposée par la collectivité, permise par la péréquation |
| <b>Forme urbaine produite</b>                | Risque de désordre et de gaspillage mais variété, substituabilité des usages du sol, appropriation | Produits standards, risque d'effet « mosaïque »         | Cohérence globale mais risque d'image commerciale privilégiée | Composition d'ensemble mais risque de manque de variété           |

## | Aménager avec les propriétaires

Jusqu'ici, nous avons présenté l'aménagement urbain comme un système triangulaire, les trois sommets de la figure étant la collectivité locale, l'opérateur et les propriétaires fonciers. Est-il possible d'imaginer un système où ne subsisteraient que deux catégories d'acteurs, la collectivité d'un côté, le ou les propriétaires de l'autre? Cette idée de transformer les propriétaires, de gré ou de force, en aménageurs revient régulièrement dans les débats au cours des périodes de surchauffe immobilière comme une recette miracle pour régler définitivement le problème de l'offre foncière. A-t-elle réellement un sens? Et dans l'affirmative, se trouve-t-on devant une cinquième filière de production foncière?

Pour être aménageur, pour proposer une opération cohérente sur les plans technique et urbain, un propriétaire est obligé soit de posséder une unité foncière suffisamment vaste, soit de s'associer avec d'autres. Le cas du propriétaire unique qui aménage un grand terrain est assez rare. En effet, le coût des voiries et réseaux divers est souvent beaucoup plus élevé que la valeur du terrain nu. La viabilisation contraint le propriétaire à mobiliser un capital financier qui est souvent hors de proportion avec l'échelle de son patrimoine alors même qu'il ne maîtrise pas les aspects techniques et commerciaux de l'opération. Les propriétaires fonciers ont une stratégie patrimoniale mais ne sont pas des investisseurs. Il faut ajouter qu'ils sont en majorité des personnes âgées. Une étude faite par l'Association pour la diffusion des études foncières (ADEF) sur un échantillon représentatif de zones NA révèle que 56 % des surfaces de ces zones appartiennent à des personnes de plus de 60 ans. Il ne faut donc pas attendre de propriétaires ayant atteint ou dépassé l'âge de la retraite des comportements d'entrepreneurs, à supposer qu'ils en aient les moyens financiers. Les propriétaires qui se transforment en lotisseurs restent l'exception<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C'est ce que montre, notamment, une étude des mutations foncières en zone périurbaine faite en 1982 dans la région toulousaine par deux chercheurs, Geneviève Schektman-Labry et Nicolas Bonnet. Étude présentée dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, *La propriété foncière*, Economica, 1984.



La grande majorité des détenteurs de grandes unités foncières préfèrent céder à un professionnel à un prix intermédiaire entre terrain agricole et terrain à bâtir.

Les propriétaires susceptibles de devenir des aménageurs en s'associant sont ceux qui possèdent des parcelles petites ou moyennes pour lesquelles le coût de viabilisation reste d'un montant compatible avec ce qu'ils appréhendent couramment dans leur gestion quotidienne, par exemple, le contenu d'un livret de caisse d'épargne ou le prix d'une voiture. Lorsque ces petits propriétaires ont un projet de construction, c'est presque toujours celui de la maison unifamiliale au milieu de sa parcelle.

En France, la procédure qui permet aux propriétaires de s'associer pour devenir aménageurs est l'association foncière urbaine<sup>2</sup>. Dans notre domaine, ces AFU peuvent avoir comme objet le remembrement des parcelles ou la construction et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif. Une statistique produite par le ministère de l'Équipement en 1987<sup>3</sup> montre que seules les AFU de remembrement ont connu à cette date un développement significatif: 276 AFU créées représentant 2800 ha et 11000 propriétaires. Les AFU de construction et de gestion d'ouvrages collectifs ne sont qu'une vingtaine et sont toutes des AFU libres. Elles ne semblent pas avoir servi à viabiliser des secteurs sous-équipés alors que les AFU de remembrement comportent pratiquement toutes un programme de travaux d'accompagnement. Ces chiffres tendent à prouver que les propriétaires ne s'associent pour aménager que lorsque le remembrement est un point de passage obligé. En revanche, il n'y a jamais d'association des propriétaires sur le seul objet de l'équipement des parcelles.

---

<sup>2</sup> Les AFU peuvent être «libres» lorsqu'elles sont créées à l'unanimité ou «autorisées» s'il y a simplement accord d'une majorité qualifiée (deux tiers des propriétaires détenant au moins deux tiers des superficies).

<sup>3</sup> Niamiah (Patrick), *Où en sont les AFU?*, in Les associations foncières urbaines, ADEF, 1988.

Nos propres observations<sup>4</sup> sur les AFU de remembrement nous ont révélé que celles-ci ne peuvent voir le jour que si deux conditions initiales sont remplies :

- les parcelles sont juridiquement inconstructibles s'il n'y a pas de remembrement ;
- le rapport entre prix du terrain nu avant AFU et prix du terrain équipé, diminué des coûts d'équipement, est suffisant pour justifier l'entreprise (ce rapport est de l'ordre de 1 à 5 dans les villes de province observées ; il peut descendre à 1 à 2 en région parisienne). En tout état de cause, la différence de prix entre terrain nu, d'un côté, et terrain remembré et équipé, de l'autre, doit être nettement supérieure au seul coût d'aménagement (sinon les propriétaires ne voient pas l'intérêt de prendre le risque de l'aménagement). On constate, d'ailleurs, dans ces opérations qu'une forte proportion de propriétaires, notamment ceux qui ont des parcelles plus grandes, passent la main à des professionnels ou à des candidats à la construction d'une maison individuelle en profitant du marché qui se crée en cours d'AFU avec des prix qui se rapprochent du terrain à bâtir grâce au remembrement.

Ces conditions d'apparition des AFU de remembrement ne se retrouvent pas en tissu déjà urbanisé pour les raisons suivantes :

- les terrains sont déjà viabilisés et constructibles car classés en zone urbaine (même si cette constructibilité est réduite) ; les détenteurs de parcelles enclavées préfèrent trouver des solutions individuelles de desserte (en s'appuyant si besoin est sur le code civil) plutôt que de se lancer dans l'aventure du remembrement ;
- le regroupement des parcelles ne leur apporte pas un supplément de valeur décisif comme c'est le cas en périphérie ; au contraire, une opération plus importante sera plus lourdement taxée pour les participations et représentera un risque commercial plus élevé ;

---

<sup>4</sup> *L'aménagement sans maîtrise foncière*, thèse de troisième cycle, Institut d'Urbanisme de Paris (Paris XII - Créteil), 1984.

— le langage n'est pas le même : il est de type foncier en périphérie où l'on raisonne mètres carrés de terrains et maisons individuelles. Notons que dans une AFU de remembrement, les taxes syndicales sont calculées en fonction de la surface des parcelles et non de la surface de plancher, alors qu'il est de type immobilier en tissu existant où c'est la SHON constructible qui détermine le prix d'un terrain et sa capacité contributive. Les propriétaires d'origine ne connaissent que le langage foncier, le langage immobilier étant plutôt réservé aux professionnels. De fait, il n'existe pas d'exemple d'AFU de remembrement en tissu existant<sup>5</sup>.

L'AFU de remembrement convient donc pour les secteurs périphériques sous-équipés destinés à la maison individuelle lorsque le parcellaire est morcelé et inextricable. Quand le parcellaire ne nécessite pas de restructuration complète, le rôle d'aménageur ne peut donc être tenu par les propriétaires qui n'en voient pas l'intérêt car cela ne correspond à aucune tradition française. Cette tradition est, en effet, que l'équipement public est du ressort de la puissance publique et non de l'initiative privée, même collective. La fonction d'aménageur ne peut, non plus, être remplie par les professionnels car il n'y a pas de possibilité de prélever une marge bénéficiaire en l'absence de mécanisme de revente de charges foncières. C'est donc la collectivité qui doit assumer ce rôle.

Mais si la collectivité est le maître d'ouvrage de l'aménagement, comment peut-elle faire pour en récupérer le coût auprès des propriétaires ? Il n'existe pas en France, à la différence de pays voisins comme la Suisse ou l'Allemagne, de formule de redevance d'équipement qui s'appliquerait aux propriétaires bénéficiant d'une viabilisation publique même s'ils n'ont pas demandé d'autorisation de construire. La seule récupération possible est auprès du constructeur par le biais d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

---

<sup>5</sup> Les AFU libres de restauration se sont multipliées à une certaine époque uniquement pour des raisons fiscales.

Il y a eu plusieurs tentatives de redevance d'équipement en France mais elles ont toutes échoué. En tout état de cause, la redevance resterait un outil assez lourd à manier pour les collectivités locales. En effet, la contrainte qu'elle impose aux particuliers doit être compensée par un formalisme juridique et un dispositif de protection des propriétaires. Ce dispositif est le droit de délaissement, c'est-à-dire, la possibilité donnée aux propriétaires impécunieux d'exiger de la commune le rachat total ou partiel (à hauteur du montant de la redevance) de leur terrain. Mais dans cette éventualité se pose le problème de la valeur de rachat : est-ce la valeur de l'usage antérieur de terrain inconstructible ou la valeur future de terrain équipé, déduction faite du coût d'équipement ?

Dans la première hypothèse, les propriétaires qui ont les moyens de suivre financièrement bénéficient de la plus-value liée au changement de statut de la zone. En revanche, les plus pauvres devront délaisser au prix antérieur. Ils éprouveront à juste titre un sentiment de spoliation à la suite de cette expropriation déguisée. Pour parer à ce risque, la collectivité ne pourra instituer la redevance que sur des secteurs parvenus à des prix fonciers proches du terrain à bâtir. Sinon, elle devra prendre à sa charge un fort « ticket modérateur » afin que tous soient en mesure de payer.

Dans la seconde hypothèse, si le délaissement se fait à la valeur future moins coût d'équipement, tous les propriétaires auront intérêt à céder à la commune qui se verra ainsi ramenée à la problématique de l'aménagement public mais avec achat foncier au prix fort.

On comprend donc que les élus locaux n'aient pas insisté pour obtenir la création d'un tel outil (qui était prêt dans les cartons du ministère de l'Équipement lors du vote de la loi « Aménagement » en 1985). Dans les faits, le système des participations est plus maniable et, finalement, moins risqué politiquement, juridiquement et, même, financièrement (car il n'y a pas de risque de délaissement massif). Nous avons vu au chapitre 2 que

l'affichage des participations aboutit, par prélèvement sur la plus-value, à faire prendre en charge indirectement tout ou partie des équipements publics induits par les propriétaires. À cet égard, il remplace avantageusement la redevance d'équipement<sup>6</sup>.

En fin de compte, l'aménagement avec les propriétaires nous ramène à la filière de la mutation encadrée, filière qui permet un circuit direct entre propriétaires et constructeurs sans faire transiter les terrains par l'aménageur. Si les propriétaires, dans cette filière, ne sont pas les aménageurs, du moins remplissent-ils un rôle économique qui est celui du portage des terrains. Or, on sait que dans un contexte de prix fonciers stagnants, le portage au taux d'intérêt du marché pendant de longues années peut coûter autant que le prix du terrain. Cette fonction économique de portage par les propriétaires patrimoniaux n'est donc pas à dédaigner. Elle pose la question de l'utilité pour les communes de faire des réserves foncières. Question que nous traiterons au chapitre suivant non sans avoir examiné auparavant l'incidence des différentes filières sur les prix fonciers.

---

<sup>6</sup> Cependant, une jurisprudence récente tend à invalider les PAE ayant une portée géographique trop limitée, par exemple, un morceau de voirie desservant quelques maisons, au motif de l'absence de plan d'ensemble du secteur. Pour de telles réalisations de taille très modeste et avec un risque financier faible, un outil tel que la redevance d'équipement serait utile en remplacement du PAE.

C I N Q U I È M E   C H A P I T R E



# **Les politiques foncières locales**

Au chapitre premier, nous avons décrit le fonctionnement du marché des terrains intermédiaires et la manière dont la collectivité locale peut essayer de réguler ce marché au moyen des instruments spécifiquement fonciers : préemption surtout mais aussi expropriation et achats amiables. Dans les chapitres deux et trois, nous avons vu que les outils financiers et le droit des sols ont un impact sur les prix fonciers et peuvent donc également servir à leur régulation. Cette régulation est plus efficace si elle tire parti conjointement des propriétés des différents outils et pas seulement de la préemption et de l'expropriation. Cependant, nous avons mis en relief au chapitre précédent les grandes différences de nature entre les filières de production foncière. De toute évidence, la régulation des prix ne peut pas être la même dans les quatre filières.

Chaque filière de l'aménagement a son propre mécanisme de formation des prix. Le développement en diffus et la mutation encadrée appartiennent à la sphère de l'économie de marché (ou à ce que nous avons appelé plus haut le raisonnement « promoteur ») tandis que l'aménagement public s'apparente plutôt à l'économie administrée (raisonnement « aménageur »). L'aménagement négocié, partenariat public-privé, est entre les deux.

Mais les filières ne sont pas complètement indépendantes les unes des autres. Chacune a une influence sur la situation foncière globale mais aussi sur les territoires des filières voisines. Il faut donc tenter de comprendre ces « effets de bords » pour ensuite voir comment compartimenter les filières afin de rendre l'action foncière plus efficace. C'est à cette condition que l'on pourra enfin apprécier l'opportunité d'une politique de réserves foncières systématiques.



## Filières d'aménagement et prix fonciers

### Le développement en diffus

Dans le **développement en diffus**, le prix du sol s'établit, de manière résiduelle, par rapport au prix des biens immobiliers. En effet, le terrain urbanisable n'est qu'un bien intermédiaire à inclure dans la production d'un bien final. C'est le marché immobilier, logement ou bâtiment d'activité, qui est un marché de produit final. Dans le cas d'une construction neuve, le prix du terrain se forme à la suite d'un calcul à rebours en soustrayant du prix immobilier le coût de construction et de raccordement ainsi que les frais généraux et divers. Les acheteurs potentiels étant en concurrence, le propriétaire vendra au plus offrant, c'est-à-dire celui qui fixe son offre au maximum du calcul à rebours.

Dans cette filière, le prix du terrain est celui de l'**usage futur** (support d'une construction). Le marché foncier n'a pas d'autonomie par rapport au marché immobilier. Il n'est qu'un décalque de celui-ci.

### Mutation encadrée

Avec la filière de la **mutation encadrée**, le prix s'établit de la même manière, c'est-à-dire, en fonction de l'**usage futur** et du prix immobilier. Les opérateurs sont en concurrence vis-à-vis du propriétaire d'un terrain bien placé. Mais ces opérateurs professionnels intègrent aussi dans leur compte à rebours des coûts de viabilisation et des participations car les terrains sont peu ou pas du tout équipés (ou sont à réaménager). Ils intègrent aussi une marge brute représentative des coûts de groupage des terrains, des frais généraux, des frais financiers et du bénéfice net. Ils ne peuvent donc pas donner au propriétaire un prix aussi élevé qu'en zone urbaine. Mais il n'en reste pas moins que ce prix de terrain s'est formé à partir du prix immobilier.

## Aménagement public

Dans le cas de l'**aménagement public**, le terrain au départ n'est pas juridiquement constructible. Son prix est, en principe, celui de l'**usage antérieur** (de terrain agricole en périphérie ou de tissu pavillonnaire ou d'activité en tissu existant). C'est ainsi que les textes définissent le prix en cas de déclaration d'utilité publique et de droit de préemption. Dans ce type d'aménagement, la collectivité bénéficie à la fois d'un monopole pour les acquisitions foncières et de la capacité de mener celles-ci de manière contraignante. L'absence de concurrence avec d'autres acheteurs éventuels évite que les prix augmentent par anticipation du changement d'usage des sols.

Même si les acquisitions se font souvent à l'amiable, il est clair que les prérogatives de puissance publique permettent de déconnecter le marché foncier du marché immobilier. Et la position de force de la collectivité ne provient pas seulement de sa capacité à mettre en oeuvre expropriation et préemption mais aussi de celle de décider de la constructibilité juridique des sols.

## Aménagement négocié

L'**aménagement négocié** se rapproche de l'aménagement public mais il en diffère par le fait que la quasi totalité des terrains devront être acquis à l'amiable par l'opérateur selon un prix **librement négocié** avec le propriétaire. Mais l'aménageur désigné par la collectivité est tout de même dans une certaine position de force par rapport au propriétaire car il est le seul acheteur potentiel. Il est aussi le seul opérateur capable d'obtenir la constructibilité juridique du périmètre.

Au départ, le terrain n'étant que peu ou pas constructible, le propriétaire n'a pas une idée très précise de son usage futur. De toute façon,

l'aménageur n'est pas en mesure de payer le terrain trop cher car les coûts d'équipement sont proportionnellement plus élevés. En effet, on sait que plus la zone est grande, plus l'équipement au mètre carré est cher car il est moins possible de s'appuyer sur un stock d'équipements existants aux abords immédiats. Enfin, s'agissant, en général, de surfaces importantes, la somme globale remise au propriétaire sera conséquente. La plus-value est, en quelque sorte, étalée sur une surface plus grande. Elle peut donc être moins forte au mètre carré unitaire. En pratique, on observe que dans cette filière de l'aménagement négocié, le prix du foncier s'établit au niveau du **changement d'usage** du sol, c'est-à-dire au niveau à partir duquel le propriétaire estime qu'il a intérêt à faire un arbitrage dans son patrimoine, par exemple en allant s'installer sur une autre exploitation plus grande ou en réinvestissant le produit de la vente dans des placements financiers ou immobiliers ayant un meilleur rendement que la terre agricole.

Remarquons que dans l'aménagement public, la déclaration d'utilité publique sert souvent à se rapprocher du prix du changement d'usage par les avantages fiscaux et les indemnités diverses qu'elle autorise.

Ainsi, les mécanismes économiques distincts à l'œuvre dans chacune des filières d'aménagement aboutissent à quatre types de prix fonciers urbains (voir graphique page 145) :

- le prix du terrain équipé (zone urbaine),
- le prix du terrain constructible non équipé (zone NA à règlement),
- le prix du changement d'usage (zone NA stricte et ZAC conventionnée),
- le prix de l'usage antérieur (zone NA stricte avec DUP).

Ces quatre types de prix fonciers sont de niveaux très différents. Les ordres de grandeur que nous avons pu observer en 1993 en grande couronne de l'agglomération parisienne sont les suivants :

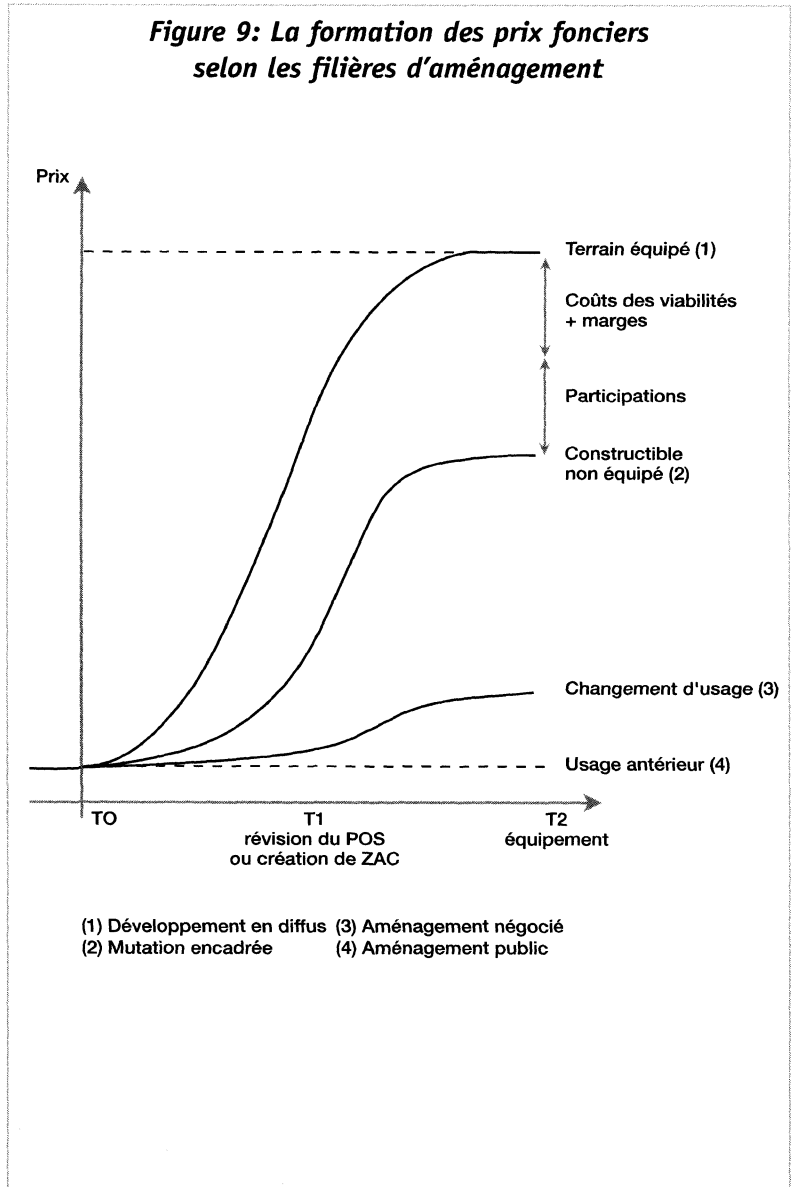
- le terrain équipé vaut, selon les secteurs, cinquante à cent fois la terre agricole,

- le terrain constructible non équipé se négocie dans une plage de dix à vingt fois le prix de la terre agricole selon les équipements existant alentours dont il pourra profiter,
- le prix du changement d'usage est de cinq à dix fois celui de la terre agricole.

Si le prix du terrain dépend, dans les faits, de la filière d'aménagement, ce critère n'est, toutefois, jamais reconnu explicitement lors des évaluations. Du point de vue des propriétaires, admettre que le prix dépend de la filière serait accepté le fait du prince en matière de fixation des prix fonciers. Les propriétaires ont naturellement tendance à se référer à la filière qui donne les prix les plus élevés : diffus ou mutation encadrée. Pour les évaluateurs des Domaines, la notion de filière d'aménagement n'est pas, non plus, un critère objectif pour évaluer un terrain. En effet, de leur point de vue, la filière (qui n'est pas toujours connue à l'avance) et le zonage au POS restent des données contingentes susceptibles de varier à tout instant. Dans beaucoup de départements, la répartition des zones NA entre zones strictes et zones à règlement a été faite rapidement lors de l'élaboration des POS et elle ne préjuge pas forcément de la méthode d'aménagement qui sera mise en œuvre.

À l'idée de filière, les Domaines préfèrent une notion plus impartiale qui est celle du niveau d'équipement. Fort heureusement, dans beaucoup de cas le degré d'équipement correspond au zonage et à la filière. Par exemple, une grande zone ne disposant d'aucun équipement en proximité sera classée en NA stricte en vue d'être urbanisée avec une ZAC publique ou conventionnée et un secteur plus restreint et partiellement équipé sera mis en zone NA à règlement destinée à être construite ou lotie par des opérateurs privés avec la méthode de la mutation encadrée. Mais des problèmes peuvent se poser lorsqu'il n'y a pas correspondance, par exemple pour un terrain pas du tout équipé mais situé en zone NA à règlement et constructible sous certaines conditions. Il en résulte des «effets de bords» qui compliquent la tâche des évaluateurs et perturbent les politiques foncières locales.

**Figure 9: La formation des prix fonciers selon les filières d'aménagement**



## Effets de bords entre filières d'aménagement

Le raisonnement en termes de filières d'aménagement n'est pas toujours fait lors de l'élaboration et de la gestion du POS. Lorsque l'étanchéité des territoires des différentes filières n'est pas organisée par le zonage et la politique foncière, des hausses de prix fonciers peuvent se communiquer d'une filière à l'autre et en paralyser certaines.

Voici un cas d'école: dans une ville moyenne dynamique et attractive, la mairie compte sur tous les opérateurs, privés et publics, pour assurer son développement. Des petites zones de quelques hectares en périphérie sont classées en NA à règlement et assorties d'un programme d'aménagement d'ensemble dont l'impact est de 40 000 francs par logement. Le jeu normal de la concurrence entre les opérateurs aboutit, compte tenu du PAE, à un prix des terrains de l'ordre de 250 francs le mètre carré. Une autre zone plus importante, totalisant 15 hectares, est également destinée, dans l'esprit des élus, à un aménagement par des opérateurs privés. En attendant que l'opération mûrisse et que les études soient faites, la zone est classée en NA stricte. Mais des opérateurs commencent à récolter des promesses de vente sur cette zone pour être bien placés le jour où elle s'ouvrira à l'urbanisation. La mairie ne fait pas obstacle à ces démarches puisque de toute façon elle compte faire appel à l'initiative privée. Sans connaissance précise des conditions futures de l'urbanisation, notamment des coûts d'équipement et de la densité, les opérateurs font aux propriétaires des offres d'un ordre similaire à celui de la zone NA à règlement. Comme il s'agit des mêmes familles de propriétaires, il paraît difficile de leur proposer moins pour des terrains qui, vus de l'extérieur, sont identiques. Certains opérateurs vont même jusqu'à acheter ferme à 250 francs le mètre carré des petites parcelles stratégiques afin d'avoir un pied dans la place. Entre temps, les études préalables sont menées à terme. Elles révèlent que les coûts d'équipements induits y sont deux fois plus élevés que dans le premier secteur car la zone est plus grande et

plus éloignée des infrastructures. Il faudra faire participer chaque logement à raison de 80 000 francs. Par ailleurs, pour réaliser le schéma proposé par l'urbaniste et, surtout, pour obtenir une diversité du programme et pas seulement du logement libre, les élus décident de créer une ZAC conventionnée. Mais les aménageurs privés pressentis finissent par se dérober en raison des contraintes imposées par la mairie mais aussi parce que la conjoncture n'est plus aussi porteuse pour prendre le risque d'un aménagement à cette échelle. L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier joue à la baisse et il faudrait diminuer plus que proportionnellement le prix d'achat du foncier. Naturellement, les propriétaires s'opposent à cette solution et refusent de diminuer leurs prix de vente dans l'immédiat. La filière de l'aménagement négocié est temporairement bloquée.

Qu'à cela ne tienne, la commune décide alors d'accélérer les préparatifs pour une ZAC publique de 50 hectares sur l'un de ses derniers secteurs agricoles afin de faire construire, entre autres, les logements sociaux qu'elle s'est engagée à réaliser. La révision du POS en cours est mise à profit pour classer ces 50 hectares en zone NA stricte et y instituer le droit de préemption urbain. Les études techniques indiquent un coût d'équipements induits de 100 000 francs par logement. La zone est, en effet, coincée entre une voie ferrée, un cours d'eau et une rocade à deux fois deux voies. La désenclaver coûte donc cher. Il faudra ajouter à ces équipements externes le coût des voiries internes. Le bilan prévisionnel fait par la société d'économie mixte aménageur à partir d'un prix de terrain de 30 francs le mètre carré, montant des transactions observées dans ce secteur au cours des années précédentes (prix du changement d'usage), est tout juste équilibré et ne permettra pas de mettre à la charge de l'opération d'autres équipements de superstructures que les écoles primaires et maternelles. Une déclaration d'utilité publique est prise en même temps que la ZAC est créée. Mais la mauvaise surprise arrive lorsqu'il faut procéder aux acquisitions foncières. Le juge de l'expropriation fixe un prix de 200 francs en se référant aux transactions intervenues dans les autres zones NA,

y compris la zone NA stricte de 15 hectares qui était destinée à l'aménagement négocié mais qui n'est pas sortie. Le juge se réfère au zonage actuel NA et non à l'usage agricole antérieur. La commune décide de faire appel mais sans grand espoir. La filière de l'aménagement public est paralysée à son tour. La débloquer entraînerait un déficit important que le budget municipal n'est pas en mesure de supporter.

Sur cet exemple, on voit comment les références de prix se sont propagées d'une filière à l'autre pour finalement immobiliser celles qui ne peuvent pas payer le terrain aussi cher que les autres car elles sont soumises à des contraintes de diversité du programme et de coûts d'équipements beaucoup plus fortes.

Cet exemple n'est pas isolé. Les choses se sont passées ainsi dans beaucoup de villes. Il est donc sage, pour la mise en œuvre d'une politique urbaine, d'assurer le compartimentage de l'espace urbain selon les filières. Cela doit être fait au moyen des prescriptions du plan d'occupation des sols mais aussi par l'action foncière et les modalités d'imputation des dépenses d'équipements publics<sup>1</sup>.

---

**1** Dans l'exemple décrit, les problèmes sont venus de la zone de 15 ha destinée à l'aménagement négocié. Deux solutions auraient été envisageables. La première était de faire basculer résolument la zone côté public en conservant le zonage NA strict mais en contrôlant rigoureusement les prix avec un droit de préemption pour dissuader les transactions. La seconde solution était, au contraire, de placer la zone du côté initiative privée avec un zonage NA à règlement mais en affichant suffisamment à l'avance les coûts d'équipement. Ce zonage NA à règlement n'aurait pas empêché, plus tard, la création d'une ZAC conventionnée pour négocier avec plus de précision le contenu de l'aménagement. Parallèlement, une action foncière de longue haleine sur le secteur de 50 ha pour l'aménagement public, y compris lorsqu'il était encore en zone agricole, aurait limité les mauvaises surprises.



## Compartimenter les filières de l'aménagement

Du point de vue de la collectivité locale, compartimenter les filières de l'aménagement pour éviter les effets de bords néfastes que nous venons de décrire suppose de bien identifier les territoires respectifs de ces filières, de réfléchir aux méthodes et aux acteurs à mobiliser sur chaque secteur d'urbanisation. Il lui faut ensuite faire passer le message auprès de ses interlocuteurs: propriétaires, opérateurs, juges, évaluateurs et professionnels, afin que ceux-ci comprennent quel comportement ils doivent adopter selon le secteur géographique de la commune auquel ils s'intéressent.

Le message à faire passer par la commune est d'abord politique: l'intervention de chaque filière doit être justifiée par le contenu du projet urbain. Les contraintes imposées aux différents secteurs ne sont pas les mêmes. Dans les secteurs où il y a une obligation de cohérence du parti d'urbanisme et de diversité du programme et où les dépenses d'équipements sont les plus élevées, il est compréhensible que la collectivité veuille maîtriser le processus, y compris par un système d'économie administrée bien que la société globale relève de l'économie de marché. Il est concevable que dans ces secteurs les prix fonciers soient moins élevés au départ pour ces raisons d'ordre technique et financier et non en vertu d'un pur rapport de force entre la collectivité publique et les individus.

Le message est ensuite de nature juridique et il s'exprime dans le zonage et le règlement du POS. En périphérie, les zonages disponibles dans la panoplie des POS correspondent assez bien aux filières: zones U et NB pour le diffus, zones NA à règlement pour la mutation encadrée, zones NA strictes pour l'aménagement négocié et l'aménagement public.

En tissu existant, le message juridique est moins facile à faire passer par le seul POS, comme nous l'avons vu au chapitre sur le droit des sols, car

le zonage NA n'y est pas applicable. En effet, la zone NA est définie dans le code de l'urbanisme comme une zone naturelle. Elle n'a pas son équivalent pour les secteurs déjà urbanisés où la collectivité envisage un réaménagement d'ensemble d'initiative publique. Le périmètre du projet devra être classé en U, c'est-à-dire, en zone constructible. La collectivité n'aura même pas la ressource d'y mettre un coefficient d'occupation des sols dissuasif, c'est-à-dire, nul ou inférieur à l'existant car cela est illégal. Elle ne pourra donc pas refuser les demandes particulières de permis de construire qui rendront ensuite le réaménagement d'ensemble plus difficile. Sa seule possibilité sera d'opposer un sursis à statuer pendant deux ans si une révision du POS est prévue.

En tissu existant et pour la filière de la mutation encadrée, le zonage U, éventuellement assorti d'un plan-masse ou d'un plan d'épannelage, peut convenir à condition de prévoir d'emblée une densité suffisante pour assurer la mutation du tissu. En effet, le changement d'usage des parcelles en tissus existants implique des coûts élevés : éviction des occupants, démolitions et mise en état des sols. Les propriétaires ne seront incités à changer l'usage de leurs terrains que si ces coûts peuvent être amortis par un nouvel usage beaucoup plus rentable que l'ancien. Les simulations dans les communes de l'agglomération parisienne montrent que pour entraîner spontanément la mutation d'un tissu pavillonnaire bien placé (proche d'une gare, par exemple), il est nécessaire de faire passer le COS de 0,3 à 2, c'est-à-dire, de le multiplier par six. Et encore, ces simulations ne prennent pas en compte d'éventuels coûts de réaménagement du quartier. Il faut considérer que les équipements préexistent en grande partie et que c'est le supplément de matière imposable qui permettra progressivement de financer le rattrapage. Une variation du COS trop timide n'atteindra donc pas le seuil qui déclenche la mutation encadrée. Encore une fois, les logiques d'affichage du droit des sols sont totalement inverses entre les filières qui relèvent de l'économie de marché et celles qui appartiennent à l'économie administrée.

Mais le seul zonage du POS ne suffira pas, bien entendu, à isoler l'espace de chaque filière. Encore faut-il qu'il y ait une gestion foncière appropriée de chacune d'elles. Le contrôle des prix ne peut se justifier qu'en préparation de l'aménagement public. Mais il doit être effectif sinon les références de prix se rapprocheront progressivement de celles de la mutation encadrée, au fur et à mesure que les agents anticiperont l'ouverture prochaine à l'urbanisation. Si cette action foncière préventive n'est pas assurée jusqu'au bout, la mairie devra se résoudre à accepter un déficit pour cause de foncier trop cher ou à faire passer la zone dans le système de la mutation encadrée ou dans celui de l'aménagement négocié.

Avec le développement en diffus ou la mutation encadrée, le contrôle des prix n'a pas de raison d'être. La seule régulation foncière envisageable est l'affichage préalable des contributions aux équipements publics qui viendra peser sur les prix fonciers dans la mesure où les opérateurs intégreront cette contrainte dans leur bilan prévisionnel avant de faire une offre aux propriétaires. Cet affichage peut être formel, à l'aide d'un PAE, mais il peut aussi être informel, par exemple, avec la publication des études. De manière générale, il a une vertu pédagogique qui fait que l'on pourrait aussi le recommander pour les deux autres filières de l'aménagement, public et négocié. En effet, les propriétaires souvent ne comprennent pas la justification de l'action foncière publique. Ils tendent à l'assimiler à une collusion entre la technocratie et les opérateurs professionnels dans le but de se réserver la plus-value d'urbanisation au détriment de la propriété foncière. Il leur arrive de déplorer que la puissance publique utilise ses prérogatives pour effectuer un contrôle du seul premier maillon de la chaîne de production foncière au profit des intervenants ultérieurs. Pour sortir de ce débat, il est sans doute utile de faire appel au langage technique des équipements indispensables à l'urbanisation. Ce langage est plus neutre et il permet de justifier les politiques foncières par le souci d'assurer le financement des équipements tout en ménageant le contribuable.

Mais si chaque filière requiert un mode d'intervention foncière spécifique, il ne faut pas oublier que les terrains équipés, quelle que soit la filière de production, sont sur un même marché global dans l'agglomération. Une pénurie dans l'une des filières se répercutera sur les autres. Par ailleurs, on sait que la seule manière efficace de réguler un marché sans générer d'effets pervers est d'agir sur l'offre. Le contrôle des transactions, s'il ne prépare pas une offre satisfaisante, produira plus d'effets négatifs que d'effets positifs. Et le seul affichage des coûts d'équipement ne suffira pas à enrayer les hausses de prix entraînées par l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier en période d'euphorie comme nous l'avons vu au chapitre deux. La politique d'aménagement urbain ne peut être que globale et doit envisager les différentes filières dans leurs complémentarités.

## | La politique foncière

Qu'est-ce qu'une politique foncière? Au sens large, la politique foncière est l'ensemble des relations que la mairie établit avec les propriétaires, non seulement à l'aide des outils classiques de l'action foncière, expropriation et préemption, mais aussi avec les autres instruments de régulation de l'aménagement, financement des équipements et droit des sols, dont nous avons vu qu'ils ont aussi des effets non négligeables sur les prix fonciers. À ces relations formelles, il faut ajouter toutes les relations informelles et interpersonnelles, qui se développent dans une communauté regroupée sur un même sol et qui permettent quelquefois à la mairie de mener une véritable politique foncière sans jamais utiliser les outils contraignants du code de l'urbanisme. L'enjeu de cette politique foncière au sens large est donc la part des plus-values d'urbanisation laissée au groupe social des propriétaires.

Dans un sens plus étroit et plus technique, la politique foncière est souvent assimilée à celle des réserves foncières. Pendant la période de la croissance

forte et de l'inflation, il n'était pas imaginable de faire de l'aménagement sans procéder, au préalable, à la constitution de réserves foncières. Ces réserves étaient aussi conçues de manière défensive à une époque où les documents d'urbanisme étaient embryonnaires et couramment dérogés. L'acquisition par la puissance publique donnait l'assurance que l'on éviterait un usage du sol non souhaité.

Après la croissance ininterrompue des « Trente Glorieuses », l'économie est redevenue cyclique et l'activité immobilière avec elle. L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier, que nous avons décrit dans le chapitre premier, transmet en les amplifiant ces variations conjoncturelles au foncier. Dans les périodes de forte croissance, le foncier apparaît toujours comme un frein à la satisfaction des besoins immobiliers des ménages et des entreprises. En effet, le terrain n'est pas un bien intermédiaire comme les autres (le béton, l'acier, le verre, etc.) en raison de son immobilité, de sa dimension patrimoniale maintes fois soulignée et de son coût de stockage quasi nul. Dans ces périodes de forte demande, la question foncière est souvent posée, y compris par les tenants de l'économie libérale dont certains n'hésitent pas à prôner la municipalisation des sols. Des politiques foncières sont alors lancées qui ne produiront leurs effets que bien des années plus tard. En revanche, dans les périodes de basse conjoncture, le foncier redevient un bien intermédiaire comme les autres, l'ajustement entre l'offre et la demande se faisant tout naturellement par les prix. La tentation est alors grande dans ces périodes calmes d'abandonner les politiques de réserves foncières et d'orienter les moyens budgétaires vers des usages plus rentables politiquement à court terme. Mais le temps de réponse des politiques foncières étant particulièrement long, elles risquent fort d'être à contre-cycle si elles ne sont pas envisagées avec un terme suffisamment éloigné.

À partir du milieu des années 1980, la politique des réserves foncières à long terme a été quasiment abandonnée. Les besoins les plus criants

étaient satisfaits. L'État se désengageait financièrement et laissait la responsabilité du foncier aux communes désormais maîtresses de leur urbanisme. Par ailleurs, les données économiques, taux d'intérêts réels fortement positifs et diminution du prix des terres agricoles, faisaient que le portage à long terme de terrains n'était plus un comportement rationnel. Le prix de revient d'un terrain porté sur emprunt augmente de manière exponentielle du fait des intérêts composés (les intérêts sur les intérêts). Dans ces conditions, beaucoup de maires, devenus entre temps maîtres de leur POS avec la décentralisation, ont jugé qu'il valait mieux faire des réserves «réglementaires», c'est-à-dire, laisser les terrains en zone agricole NC et négocier le jour venu leur reclassement en zone constructible (c'est la négociation «triangulaire» que nous avons décrite plus haut). De leur côté, les opérateurs fonciers publics<sup>2</sup> se sont retrouvés avec des «rossignols», c'est-à-dire, des surfaces inutilisables acquises auparavant sur la foi de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de la première génération, élaborés par des services de l'État qui avaient sous-estimé l'autonomie des stratégies d'acteurs. En effet, bien des communes se sont ingénies à classer ces réserves en zone naturelle d'autant plus facilement qu'ainsi elles ne lésaient aucun de leurs électeurs... Après ces mésaventures, l'action des opérateurs fonciers s'est donc orientée vers les réserves pré-opérationnelles, à court ou moyen terme, faites explicitement à la demande des communes pour préparer des opérations d'aménagement déjà décidées et programmées. Et pour éviter d'avoir à nouveau des «rossignols» sur les bras, les opérateurs ont pris l'habitude d'exiger une garantie de reprise par la collectivité au terme du délai de portage. Cependant, ces opérateurs créés par l'État ont encore aujourd'hui des réserves anciennes en portefeuille comptabilisées dans leur bilan à une valeur supérieure à la valeur actuelle de marché.

---

<sup>2</sup> Opérateurs fonciers créés par l'État: l'Agence Foncière et Technique pour la région parisienne (AFTRP), Établissement Public de la Basse-Seine (EPBS), Établissement Public de la Métropole Lorraine (EPML). Les deux derniers bénéficient d'une ressource fiscale propre additionnelle aux impôts locaux.

Comme il s'agit de terres agricoles, le rendement des baux précaires (consentis souvent aux anciens exploitants) est très faible et ne couvre en aucune manière les frais de portage.

### **Revenir à une politique de réserves foncières**

Ainsi la politique foncière à long terme est-elle tombée quelque peu en désuétude. Mais la période de forte conjoncture immobilière des années 1986 - 1990 est venue rappeler l'intérêt des politiques de réserves foncières, intérêt confirmé par l'adoption de plusieurs mesures en leur faveur par la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991, et en particulier, l'institution des établissements publics fonciers créés par les collectivités locales. La hausse des prix immobiliers au cours de ces années fastes s'est transmise aux prix fonciers avec l'effet de levier dont nous avons traité dans le premier chapitre. Dans certains cas, le prix des terrains a doublé ou triplé alors que la hausse des prix immobiliers n'était que de 30 à 40%. Ce dérapage des prix fonciers est dû à la généralisation du raisonnement « promoteur », y compris pour des ZAC conventionnées confiées à des aménageurs privés. Les références de prix se sont ensuite transmises aux secteurs destinés à l'aménagement public, bloquant celui-ci comme dans l'exemple que nous avons dépeint plus haut.

D'autres facteurs plaident aussi pour un retour à la politique des réserves foncières. La disposition immédiate de grandes plates-formes de terrain est un atout décisif pour attirer des créations d'emplois à une époque où l'économie se mondialise et où le temps de réponse des entreprises pour lancer une nouvelle production sur le marché international doit être très bref. Ces entreprises n'ont pas le temps d'attendre que la collectivité procède aux acquisitions foncières à l'aide d'une déclaration d'utilité publique puis qu'elle révise son plan d'occupation des sols. La possibilité d'acquérir sans délai une surface de terrain suffisamment vaste est l'un des critères primordiaux de leur choix d'implantation.

Enfin, un argument d'importance croissante en faveur d'un renouveau des politiques foncières à long terme réside dans l'attitude des propriétaires. Ceux-ci tendent à se défendre de plus en plus en contestant les prix proposés par les collectivités et le juge de l'expropriation leur donne souvent raison car il se fonde sur des références de prix issues du raisonnement « promoteur ». Les propriétaires vont même jusqu'à faire casser par les tribunaux administratifs les documents d'urbanisme, les déclarations d'utilité publique ou les créations de ZAC, paralysant ainsi les projets d'aménagement des collectivités locales qui n'ont pas fait l'objet d'une préparation foncière suffisamment à l'avance. Les propriétaires sont également plus sensibles aux modifications de POS qui aboutissent à les spolier, lorsque ces modifications sont faites après qu'ils aient vendu de gré ou de force leurs terrains. Ce comportement plus dur des propriétaires, qui est aussi lié à une montée plus générale des contentieux juridiques dans nos sociétés, devrait conduire à faire les acquisitions foncières très en amont, bien avant que la publication des études et les changements du droit des sols ne viennent modifier le statut des terrains.

Enfin, la régulation foncière locale basée sur l'instabilité des POS et la négociation a peut-être atteint ses limites et il est probable que les mairies devront recourir à un affichage plus durable du droit des sols, soit en raison de contraintes imposées par la loi, soit du fait de l'approbation de schémas directeurs qui annoncent la destination des sols et avec lesquels les POS doivent être compatibles. Il faudra donc revenir à une certaine orthodoxie de la politique foncière pour compartimenter le territoire des différentes filières et devancer la généralisation du raisonnement « promoteur », ceci au moyen de la saisie des opportunités en préemption ou à l'amiable. Et même dans les secteurs que la collectivité n'a pas de raisons de maintenir au raisonnement « aménageur », la propriété de quelques parcelles clefs est une façon d'obtenir par la négociation ce que le document d'urbanisme seul n'est pas en mesure d'imposer (le contenu du programme, la qualité de l'architecture, etc.).



Dans le rapport avec les autres acteurs, si le droit des sols est affiché de manière stable, la prise de position préalable sur le foncier est une méthode sûre pour redonner une place à la collectivité dans le jeu.

C'est particulièrement en amont des filières qui suivent un raisonnement «aménageur», l'aménagement public et l'aménagement négocié, que la mairie a intérêt à mener une politique de réserves foncières. En effet, ces réserves étant faites bien avant l'affichage des projets, le prix peut être celui de l'usage antérieur. Ces achats anticipés contribuent à maintenir les références de prix à leur niveau initial. Et lorsque les projets seront mûrs, la collectivité disposera d'une offre susceptible de peser sur le marché.

### **Intégrer la dimension intercommunale**

Quelle est la bonne échelle géographique pour les politiques foncières? Avant la décentralisation de 1982-1985, le problème ne se posait pas car l'État était le principal acteur de ces politiques. Les lois de décentralisation, y compris la loi «Aménagement» de 1985, ont transféré aux communes le rôle d'intervention sur le marché foncier. Mais l'expérience récente a montré que, en France, l'échelle communale apparaît bien restreinte pour une politique foncière efficace. Les communes ont des moyens financiers et des horizons temporels limités. Elles tendent à raisonner en fonction de l'annualité budgétaire. Or, les stratégies foncières sont à long terme et les opportunités à saisir représentent quelquefois un volume incompatible avec les possibilités du budget voté chaque année. D'autre part, les références de prix peuvent franchir les limites communales lorsque les communes sont petites ou moyennes, ce qui borne la portée d'une politique conduite uniquement au niveau communal.

Il faut donc inventer des politiques foncières de dimension intercommunale, d'abord, pour préparer les projets prévus en commun par les collectivités et, ensuite, pour apporter à chaque commune l'appui

d'une structure dégagée de l'annualité budgétaire et ayant une base financière plus large. Cette structure doit disposer progressivement des capitaux propres suffisants pour constituer un « volant » permanent de réserves foncières, sans faire appel à l'emprunt, les reventes alimentant les acquisitions. Ce volant permet ainsi aux collectivités d'avoir toujours un temps d'avance sur l'évolution urbaine. L'échelle intercommunale permet aussi de traiter de la régulation globale des prix et de l'offre foncière au niveau géographique adéquat, de mener des politiques « contracycliques » en mettant sur le marché les quantités de terrains demandées dans les périodes de surchauffe et en stockant lors des ralentissements conjoncturels, toutes choses pour lesquelles une commune seule n'est pas vraiment armée dans le contexte français.

La LOV a prévu pour les établissements publics fonciers la possibilité de se financer par une taxe spéciale d'équipement, additionnelle aux impôts locaux. Les simulations faites pour le ministère de l'Équipement montrent que le taux de cette taxe peut être très faible, pratiquement indolore, et que l'opérateur foncier parvient en une quinzaine d'années à son rythme de croisière au cours duquel l'emprunt n'est plus nécessaire car le volant est constitué. Il est alors possible de réduire ou de supprimer la taxe.

La LOV a également prévu que l'établissement public foncier ne peut acquérir des terrains sur le territoire d'une commune qu'avec l'accord de celle-ci. L'EPF ne doit donc pas avoir de politique propre qui aille à l'encontre des volontés des communes membres. En effet, la régulation foncière reste une prérogative locale dont les mairies ne voudront sans doute pas se dessaisir. L'action intercommunale à cet égard ne peut qu'appliquer le principe de « subsidiarité », ne faire que ce que chaque collectivité de base n'est pas en mesure d'accomplir à elle seule. Mais une politique foncière n'a de sens que par rapport à une politique d'aménagement. Lorsque la logique foncière prime sur la logique d'aménagement, les résultats sont rarement satisfaisants. Politique d'aménagement

et politique foncière doivent donc être conduites par les mêmes instances. S'il y a découplage entre ces deux politiques, soit la logique foncière l'emporte et l'urbanisation se fait uniquement en fonction des terrains acquis, soit la politique foncière n'a servi à rien sauf à accumuler des «rossignols». La politique foncière doit donc être subordonnée à la politique d'aménagement. Elle ne doit pas être autonome.

S I X I È M E   C H A P I T R E



# **Filières d'aménagement et formes urbaines**

Dans les chapitres précédents, nous avons individualisé quatre filières qui sont autant de configurations distinctes pour le jeu des acteurs de l'aménagement. Chaque filière tend-elle à produire une certaine forme urbaine? Cette question rejoint celle, plus générale, des déterminants sociaux, économiques et culturels de la forme urbaine. Nous n'avons pas l'intention d'épuiser ce vaste sujet dans cet ouvrage mais juste de nous interroger sur les correspondances qui peuvent exister entre une filière d'aménagement et une forme urbaine.

L'analyse systémique ne dit pas quel est le bon urbanisme, par exemple, la «ville latine», dense, animée, minérale, privilégiant les transports en commun ou, au contraire, la «ville parc», étalée, aérée, végétale, faisant la part belle à l'automobile. Elle ne propose pas de modèle, «culturaliste» ou «progressiste»<sup>1</sup>. Elle ne donne pas les recettes d'un éventuel «art de bâtir les villes»<sup>2</sup>. Cependant, elle suggère deux critères d'appréciation de la qualité de l'aménagement.

Le premier critère est celui de la variété. L'aménagement doit produire de la variété, de la diversité, de la complexité des formes et du contenu pour favoriser le maximum d'usages différents et alternatifs des espaces urbains. Cette variété est quasiment impossible à obtenir par un processus déterministe dans lequel une équipe de concepteurs, même talentueux, aura tout étudié et prévu à l'avance dans un schéma détaillé. Seules les interactions aléatoires d'acteurs multiples et indépendants apportent cette variété sans laquelle il n'est pas de vraie ville. Mais ces interactions aléatoires prennent aussi du temps.

---

1 Choay Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil, 1965.

2 *L'art de bâtir des villes* est le titre du livre de Camillo Sitte, précurseur des urbanistes modernes, paru à Vienne en 1889.

C'est pourquoi, il faut être respectueux de l'histoire des lieux afin de conserver la trace des interactions antérieures que nulle méthode de conception artificielle ne saurait recréer ex nihilo<sup>3</sup>.

Le second critère est, à certains égards, antinomique du premier. C'est l'idée d'organisation, d'ordre. Par définition, un système est un ensemble organisé, structuré, « informé » (par opposition au désordre, au chaos, au bruit). À côté de la variété, la ville a besoin d'organisation. Sinon, elle ne peut fonctionner convenablement et à coût acceptable : les réseaux s'engorgent, l'insalubrité et l'insécurité prennent le dessus, les relations humaines deviennent difficiles et tendues. L'ordre, même caché, participe aussi à l'esthétique. La variété désordonnée peut avoir pour le visiteur l'attrait du pittoresque mais elle ne saurait apporter les émotions esthétiques que procure la contemplation d'un ensemble urbain harmonieux. Mais un excès d'ordre tue la variété.

La qualité de l'urbanisme résulte donc du dosage entre ordre et variété, entre unité et diversité. Chaque filière de l'aménagement produit à la fois de l'ordre et de la variété mais dans des proportions différentes. À cet égard, les jeux d'acteurs ont une influence certaine sur la forme urbaine.

---

**3** Bernard Huet, dans un entretien au journal *Le Monde* (daté du 23 novembre 1993), indiquait : « Dans la conception d'un projet urbain, la notion de continuité est fondamentale. J'ai l'habitude de dire qu'un projet urbain est déjà potentiellement inscrit sur le territoire avant même qu'il apparaisse. Le rôle du concepteur se limite à lire attentivement le contexte existant, à l'interpréter assez finement pour « révéler » le projet caché. C'est ce type de démarche répété de génération en génération qui explique les mécanismes de formation de projets urbains très célèbres. La place Saint-Marc à Venise, le Palais Royal à Paris ou l'axe triomphal du Louvre à la Défense sont des projets qui paradoxalement n'ont jamais été dessinés en tant que tel ».

Le « projet caché » dont parle Bernard Huet n'est-il pas celui qui tire le meilleur parti des interactions antérieures, qui capitalise au mieux les sédiments historiques du lieu ?

## Le développement en diffus

Le développement en diffus s'inscrit dans le cadre physique existant de la ville, dans la trame viaire issue des chemins ruraux, des routes de liaison, des anciennes divisions parcellaires. Le développement en diffus ne remet pas en question cette trame existante. Il ne remet pas, non plus, en question la forme urbaine présente. Il ne fait que la poursuivre, par mimétisme en quelque sorte. Cette forme urbaine du diffus n'est pas le produit d'un quelconque volontarisme. Elle est plutôt l'expression spontanée des besoins manifestés par les maîtres d'ouvrage de toute nature.

Le développement en diffus est la filière qui permet au plus grand nombre d'acteurs, particuliers, professionnels, puissance publique... de s'impliquer dans la production de la ville. Il est la filière qui engendre la plus grande variété du tissu, la plus grande substituabilité des usages du sol, la plus grande diversité de l'habitat et des types de population. Il recèle souvent des interstices dans lesquels les moins fortunés arrivent à installer leur niche. Le diffus est sans doute le moins ségrégué des tissus.

Mais en contrepartie, il est sujet aux aléas du manque d'ordre, du chacun pour soi. Autrefois, les contraintes techniques et climatiques de construction, les matériaux naturels (pierre, bois, terre), l'absence de transports urbains et la nécessité de se regrouper dans un périmètre fortifié faisaient office de règlements de construction et assuraient une certaine harmonie naturelle du cadre bâti<sup>4</sup>. Aujourd'hui, la liberté constructive donnée par les matériaux modernes (béton, acier, bois lamellé, etc.), la rapidité des processus de construction, l'affranchissement vis-à-vis des distances grâce à l'automobile et le train, l'industrialisation et, aussi,

---

<sup>4</sup> Voir l'ouvrage de Bernard Rudofsky, *Architecture sans architectes*, Éditions du Chêne, Paris, 1980, qui présente des ensembles urbains d'architecture spontanée d'une harmonie parfaite qu'aucun plan d'urbanisme ou dessin d'architecte ne saurait faire naître.



la disparition des communautés traditionnelles, de la famille élargie et du contrôle social qui allait de pair a fait s'évanouir cette harmonie spontanée des environnements urbains. L'édiction de règles de construction est devenue nécessaire pour compenser l'effacement des régulations traditionnelles et coutumières. Mais ces règles ne garantissent pas à elles seules la qualité de l'urbanisme diffus. En réalité, elles sont essentiellement des règles qui interdisent ou qui limitent, afin d'éviter une disparité trop forte des constructions nouvelles par rapport aux anciennes. Ces règles n'ont pas vraiment pour ambition de promouvoir une forme nouvelle.

Avec le développement en diffus, le parcellaire d'origine n'est pas gommé comme il l'est dans les filières de l'aménagement public ou négocié. Ce parcellaire n'est pas toujours adapté au nouvel usage urbain. Il aboutit à un certain gaspillage de l'espace s'il ne permet pas l'exploitation optimale des règles d'urbanisme. Des parcelles mal configurées imposent leur logique au bâti et peuvent engendrer des constructions hétéroclites de formes disparates. Ce parcellaire du diffus est donc source d'un certain désordre. Mais, ce faisant, il est aussi facteur de diversité. De la rencontre imprévue entre un parcellaire rural, une pluralité de maîtres d'ouvrages et quelques règles d'urbanisme assurant un minimum de cohérence naît une variété qui est l'apanage du diffus. Enfin, le découpage non rationnel du parcellaire laisse subsister des marges de jeu foncières qui permettent au tissu urbain de respirer et d'évoluer plus facilement.

Le parcellaire d'origine rurale a toujours une raison d'être par rapport au relief (courbes de niveaux pour retenir les terres et desservir les parcelles, lignes de plus grande pente pour assurer l'écoulement des eaux) et son respect est au moins un gage de ne pas aller contre la logique du paysage.

Malgré sa banalité, le diffus est un tissu recherché par les acquéreurs de logements. En effet, il est l'expression du projet de tous et non pas d'un seul.

Grâce à la diversité des constructions, chacun peut s'identifier à son logement, ce qui n'est pas toujours le cas dans les autres filières qui ont une approche plus industrielle de la production du cadre bâti. Le diffus est également apprécié par les opérateurs professionnels car le flux courant des transactions est suffisant pour offrir une bonne visibilité commerciale aux petites opérations.

## | La mutation encadrée

À la différence du diffus, la mutation encadrée a pour objectif de promouvoir une forme urbaine nouvelle par densification d'un tissu existant ou par extension périphérique. La collectivité locale sait à l'avance ce qu'elle veut comme forme urbaine et elle l'impose par le biais d'un plan et d'un règlement opposables dans lesquels devront se couler les maîtres d'ouvrage. Le plan précède le projet, c'est ce qui fait l'originalité de la mutation encadrée par rapport aux autres filières. Les règles indiquent ce qui est attendu comme forme urbaine. Elles ne se contentent pas d'interdire ou de limiter comme dans le diffus.

Cependant, cette forme nouvelle reste de type courant. En tissu existant, il s'agit souvent d'assurer la régularité d'un front bâti le long d'une voie urbaine. En périphérie, le but est au minimum de prescrire un maillage des voies nouvelles au lieu d'une succession d'impasses.

La mutation encadrée s'adresse principalement aux produits qu'attend le marché : immeubles collectifs urbains d'allure classique, lots à bâtir pour pavillons sur catalogues, maisons individuelles groupées. Le geste « architectural » est moins fréquent et il risque d'avoir du mal à se plier à un règlement préétabli. Mais, les produits du marché (c'est-à-dire, la contrainte économique imposée à l'architecte) n'empêchent pas un certain ordonnancement en même temps qu'une certaine variété.

La mutation encadrée n'est donc pas destinée, *a priori*, aux projets urbanistiques et architecturaux ambitieux. Si l'urbaniste chargé de l'étude préalable propose malgré tout un tel projet, il a peu de chances de le voir se réaliser par la suite. Le règlement du document d'urbanisme n'aura donc pas pour vocation de faire apparaître des projets novateurs. Il servira plutôt, en tissu existant, à promouvoir un ordonnancement, à assurer une régularité des formes et à éviter les anomalies trop flagrantes qui perturberaient l'ordre souhaité. Il réglera plus finement le rapport du bâti à l'espace public tout en laissant une certaine liberté sur les arrières, sur les espaces privés.

En zone périphérique, l'intérêt essentiel de l'étude préalable sera de dessiner un schéma de voiries rationnel et lisible, maillé, qui évite que les opérations successives enclavent les parcelles résiduelles et obligent les usagers à des détours incompréhensibles pour se rendre d'un point à un autre. Dans les années 70 et 80, beaucoup d'opérations d'ensemble dans les communes périurbaines qui auraient dû relever de cette filière ont souffert, en réalité, d'un déficit d'encadrement et ont été gérées davantage comme le développement en diffus. Elles n'ont pas suffisamment bénéficié de démarches planificatrices alors même que l'absence des guides que constituent la trame viaire et la forme urbaine préexistantes rendaient ces réflexions préalables absolument nécessaires. Il en est résulté ces marées de lotissements et de groupes de maisons informes qui déparent aujourd'hui le cadre de ces communes périurbaines. La filière de la mutation encadrée ne peut se satisfaire d'un règlement sommaire de POS décalqué des zones urbaines voisines et renvoyer à chaque opération isolée la responsabilité de l'organisation d'ensemble. Elle exige, au contraire, un effort d'anticipation, sous forme d'études préalables et de schémas de principe, d'autant plus approfondis que les acteurs seront multiples et pas toujours prévisibles.

Dans la mutation encadrée, la collectivité laisse les autres acteurs prendre l'initiative de réaliser les constructions. Cependant, elle conserve

parfois la responsabilité des espaces publics. En effet, les opérations de construction ou de lotissement n'ont pas toujours la taille suffisante pour prendre en charge les espaces qui seront dans le domaine public. Sur ces espaces, la collectivité peut réaliser un accompagnement végétal<sup>5</sup> qui complète l'ordonnancement du bâti (ou masque son absence).

La diversité est moins grande que dans le diffus. En l'absence de mécanismes de péréquation tels que la participation à la diversité de l'habitat (instituée par la Loi d'orientation pour la ville de 1991 mais supprimée ensuite avant d'avoir été appliquée), la diversité des statuts des logements est faible. En effet, la mutation encadrée n'organise pas vraiment la compensation entre les usages du sol au profit des moins rentables comme les logements aidés, les activités de transformation et l'artisanat.

À l'intérieur de chaque unité foncière, le parcellaire est recomposé et optimisé en fonction des impératifs de rentabilité. Cependant, les unités foncières restent calées sur le parcellaire d'origine dont les lignes de force ne disparaissent pas totalement. Le règlement oblige souvent un regroupement pour atteindre une taille minimale de l'opération (cas des zones NA «alternatives») mais il n'impose pas forcément l'acquisition par un seul opérateur de l'ensemble du périmètre.

Bien gérée, cette filière produit des quartiers ordinaires et sans histoire mais qui répondent aux attentes de la majorité des citoyens. Si l'étude d'urbanisme colle bien au marché et aux pratiques des acteurs, le document opposable qui en découle peut avoir une certaine stabilité. Mais en cas d'erreur d'appréciation ou d'évolution imprévue de la demande, il sera remis complètement en question.

---

<sup>5</sup> Voir Stefulesco (Caroline), *L'urbanisme végétal*, Institut pour le développement forestier, Paris, 1993.

À cet égard, il faut se demander si les POS « fins », avec gabarits ou plans-masses, relèvent de l'architecture ou de l'urbanisme. La ligne de partage entre les deux champs n'est pas évidente. Souvent, l'architecture revendique l'urbanisme. Mais il existe au moins un critère, partiellement subjectif, qui permet de séparer les deux. C'est la manière dont l'architecte d'opération et son maître d'ouvrage ressentent les contraintes qui leur sont imposées par le POS « fin ».

S'ils estiment ces contraintes légitimes car procédant d'une vision plus large de la ville, nous sommes bien dans le champ de l'urbanisme. Ces contraintes d'urbanisme seront d'ailleurs bien acceptées par les maîtres d'œuvre car elles leur donneront des points d'appui pour leur œuvre créatrice et leurs fourniront des critères pour l'insertion de leur projet dans l'environnement bâti sans qu'ils aient à faire eux-mêmes l'étude d'insertion.

Si, au contraire, ils pensent que tout ou partie des contraintes imposées n'ont pas de fondement objectif et sont le résultat de préférences de la part de l'architecte qui a fait le POS, nous sommes là dans le domaine de l'architecture. L'acceptation de ces contraintes dépendra alors du rapport de force entre le maître d'ouvrage et l'architecte de la collectivité.

Pour la pérennité du POS, il est préférable que celui-ci soit un document d'urbanisme plutôt que d'architecture. Pour être accepté, le document d'urbanisme doit être en mesure de justifier toutes les contraintes qu'il impose : volonté de reconstituer un front bâti, de dégager des vues sur un élément repère, de faire ressortir un relief particulier, de préserver des arbres existants, etc. Inversement, un document d'architecture ne pourra pas justifier objectivement toutes les contraintes. Certaines apparaîtront comme le parti pris d'un concepteur. Elles ne seront qu'une alternative créatrice parmi beaucoup d'autres et pourront, de ce fait, être remises en cause au moment du permis de construire.

Il est d'autant plus facile de faire œuvre d'urbanisme que l'environnement bâti suggère fortement des solutions pour lesquelles il existe un consensus. Par exemple, un front bâti de type haussmanien pour une avenue centrale paraît évident. En revanche, un plan-masse sur un terrain plat dans un quartier hétéroclite a moins de chances de recueillir l'assentiment des intéressés, habitants ou investisseurs.

Nous disposons de peu de recul vis-à-vis de la forme urbaine produite par cette filière de la mutation encadrée en tissus existants. L'affinage des POS est quelque chose de récent. L'effort de fabrication des POS a d'abord été quantitatif avant d'être qualitatif. Si beaucoup de mutations des tissus ont quand même eu lieu, elle l'ont été avec un faible encadrement par les règles du POS ordinaire. La mutation encadrée est une action de longue haleine. Nous pouvons aujourd'hui observer des processus en cours mais peu de réalisations terminées.

Dans la mutation encadrée, la collectivité fait l'impasse sur le foncier. Cette question est renvoyée aux autres acteurs. Mais un foncier trop morcelé peut faire achopper un plan-masse et interdire pratiquement sa réalisation. Avec les gabarits, on constate que se sont les parcelles les plus faciles (notamment, les parcelles d'angle) qui partent en premier. Le risque est donc de voir subsister longtemps des dents creuses.

## | L'aménagement négocié

En **aménagement négocié**, le projet urbain dépend au moins autant de l'acteur qui s'offre à le réaliser que des volontés de la collectivité locale. Cette dernière est en quelque sorte en attente du projet que ses partenaires vont lui proposer. La forme urbaine est l'un des éléments sur lesquels porte la négociation, avec le programme et le financement des équipements. En aménagement négocié, le **projet précède le plan**.

Le droit des sols qui est créé à cette occasion ne fait que concrétiser juridiquement et a posteriori un accord des deux parties. D'ailleurs, le droit des sols est souvent réduit à sa plus simple expression pour ne pas bloquer les adaptations inévitables dans des opérations qui s'étalent sur plusieurs années. Les plans d'aménagement de zone des ZAC conventionnées en disent souvent bien moins que les POS. La description du projet est renvoyée à des documents annexes, non opposables aux tiers, mais qui représentent néanmoins l'entente à laquelle sont parvenues les parties. La qualité de l'aménagement dépend du bon déroulement du processus de négociation, de l'équilibre des forces entre les partenaires et de la compétence des professionnels impliqués de part et d'autre.

Les opérations qui suivent un tel processus sont de taille plus importante que celles de la mutation encadrée ou du diffus. La taille de l'opération permet à l'aménageur de produire aussi l'environnement des constructions. Il peut donc générer une image nouvelle du quartier contrairement au diffus ou à la mutation encadrée où l'opérateur n'a pas à lui seul la capacité d'établir cette image sociale et doit s'insérer dans celle qui préexiste ou est définie en dehors de lui. Mais en aménagement négocié l'aménageur a naturellement tendance à privilégier une image commerciale du quartier nouveau sachant que les acquéreurs, particuliers ou entreprises, rechercheront autant un statut social (le standing) qu'un logement ou un bâtiment. La fonction impartie à la forme urbaine est de fournir les signes de l'appartenance à une classe sociale. Pour cela, il est souvent fait appel à des formes stéréotypées sans grande créativité architecturale. On a ainsi vu sortir de terre, dans les années 60 à 70, de véritables grands ensembles pour cadres.

Le risque d'insuffisance de diversité est encore plus fort si l'aménageur est également constructeur de l'ensemble du programme. Cependant, l'aménageur-constructeur cherche souvent à partager les risques.

Pour cela, il préfère vendre des charges foncières à des confrères qui proposeront à la clientèle des produits plus diversifiés.

Il revient à la collectivité de jouer le rôle de contre-pouvoir et d'imposer des préoccupations à plus long terme sur le fonctionnement du quartier, sur sa diversité, sur sa place dans l'ensemble de la ville. Mais elle ne peut jouer ce rôle que si elle s'est donnée une doctrine et un projet propres ainsi que les moyens intellectuels de les faire prévaloir. Elle doit aussi maintenir cette doctrine et ces moyens pendant toute la durée de l'opération car les vicissitudes de l'aménagement pourront se traduire par des tentatives de remise en cause de la qualité, de la densité et de la diversité du bâti. Elle le doit d'autant plus qu'elle ne réalise pas elle-même les espaces extérieurs qui seront classés dans le domaine public. Ces espaces extérieurs n'étant pas directement objet de commercialisation risquent d'être les parents pauvres de la réalisation.

Dans la mesure où l'aménageur acquiert l'ensemble du support foncier, le parcellaire d'origine est effacé sauf dans les cas rares où les concepteurs ont tenu à s'appuyer sur lui pour définir la trame du nouveau quartier. Un nouveau parcellaire optimisé est créé mais il n'est pas sûr qu'il permette une évolution aisée du tissu comme dans le diffus.

Dans les secteurs que la collectivité locale destine à un aménagement négocié, les documents d'urbanisme ont toutes les chances d'être instables. D'abord parce que le projet urbain n'a pas encore été déterminé mais aussi parce que la commune n'a pas intérêt à afficher des droits à l'avance. Elle a, au contraire, meilleur compte à conserver le plus longtemps possible, cachée dans son jeu, la carte du droit des sols. Il en va de même pour l'aménagement public.



## L'aménagement public

En **aménagement public**, la collectivité locale est maîtresse de son aménagement. Dans cette filière, elle peut concrétiser des partis d'urbanisme volontaristes sans être obligée d'obtenir le concours des autres acteurs, propriétaires et utilisateurs de l'espace. Elle peut aussi favoriser l'innovation architecturale car elle contrôle les supports aménagés pour les futures constructions. Elle est en mesure de revendre ceux-ci aux constructeurs avec un cahier des charges plus contraignant qu'un simple document d'urbanisme. En effet, le contenu du cahier des charges est librement fixé, comme dans un contrat de droit privé, alors que le contenu du règlement d'urbanisme (POS ou plan d'aménagement de zone en ZAC) est déterminé limitativement par le code de l'urbanisme. Lorsqu'elle revend une charge foncière, la collectivité (ou son aménageur) peut aussi imposer un architecte d'opération particulier (ceci, bien entendu, si elle reste dans un rapport de force commercial favorable vis-à-vis des constructeurs). La permanence d'un architecte-urbaniste, concepteur et coordinateur de l'aménagement, est un gage de cohérence depuis l'équipement initial des sols jusqu'à la livraison des bâtiments.

Comme en aménagement négocié, le projet **précède le plan**. Le plan d'aménagement de zone et le règlement sont formalisés après le projet opérationnel. Là aussi, le plan d'aménagement de zone a tendance à être allégé pour ne pas bloquer les évolutions que les aléas de la commercialisation rendraient nécessaires.

La collectivité a aussi la maîtrise des espaces publics puisqu'elle les réalise directement. Dans cette filière de l'aménagement public, la commune a enfin la possibilité de favoriser une véritable diversité sociale du programme en mélangeant les usages du sol (logement libre et aidé, bureaux, activités, commerces, équipements) et en réalisant une péréquation au profit des moins rentables.

Mais l'aménagement public, tout comme l'aménagement négocié, est soumis au risque d'insuffisance de variété en raison du faible nombre d'acteurs impliqués au départ. En effet, l'espace a été au préalable débarrassé de ses anciens ayants droit. Le parcellaire d'origine lui-même disparaît lorsque l'aménageur regroupe les terrains en une seule entité qui sera ensuite redécoupée de manière rationnelle pour les besoins de la vente des charges foncières. La logique du redécoupage est principalement économique : il s'agit de fournir aux constructeurs des lots leur permettant de réaliser des économies d'échelles sur la construction et la gestion (mais dans la limite de la capacité d'absorption du marché local). Les nouvelles parcelles sont souvent plus grandes que dans les tissus traditionnels, y compris haussmaniens. Même si le parti d'urbanisme est revenu à la conception habituelle de la rue, celle-ci ne retrouve pas toujours les rythmes de succession des façades des quartiers plus anciens car ces rythmes étaient déterminés par la préexistence d'un parcellaire rural (jardins, potagers) ou de lotissements ou par les contraintes constructives d'immeubles de rapport du 19<sup>e</sup> siècle.

L'aménagement public et l'aménagement négocié échappent plus difficilement à l'excès d'ordre. Il ne s'y produit pas l'interaction aléatoire entre parcellaire, multitude de maîtres d'ouvrages et volonté publique qui est source de variété au prix d'un certain désordre apparent. Certes, le parti d'aménagement présente souvent des qualités formelles car l'aménageur a pu faire travailler des concepteurs de talent (le coût des études est faible en proportion des autres postes du bilan). Mais la qualité formelle du projet d'urbanisme n'évite pas toujours la pauvreté ou l'artificialité des signes, le « manque d'accidents », le déficit de la complexité et de la vie.

La qualité du parti d'urbanisme peut être aussi victime de la logique du bilan, c'est-à-dire, de l'obligation de boucler financièrement l'opération, les recettes équilibrant les dépenses. Cette logique financière et économique amène à privilégier la production de charges foncières vendables

sur la qualité générale de la conception et de la réalisation (surtout si les charges foncières se révèlent difficiles à vendre).

Le principe de la maîtrise foncière totale en aménagement public et négocié est, en outre, susceptible de produire un «urbanisme de périmètre» centré sur lui-même et peu soucieux des raccords avec le reste du tissu urbain. Ceci d'autant plus que l'aménagement est souvent confié à un opérateur spécifique découplé des services municipaux, et qui n'a donc pas la préoccupation de l'ensemble de la ville.

La filière de l'aménagement public n'est donc pas sans risques urbains. Mais elle est, cependant, la filière qui permet vraiment d'exprimer la volonté collective de compositions à caractère monumental qui donnent à la ville ses points de repères et sa structure. Les autres filières n'autorisent qu'une évolution progressive car elles exigent le consensus de tous les acteurs. L'aménagement public peut produire le meilleur mais aussi le pire comme les grands ensembles aujourd'hui en difficulté.

## | Les grands ensembles en difficulté

Les grands ensembles ont déjà été suffisamment critiqués pour qu'il ne soit pas utile d'en rajouter. Cependant, une lecture systémique fonde ces critiques sur un terrain plus solide et confirme les directions vers lesquelles s'orienter pour atténuer les problèmes.

Les grands ensembles sont le résultat d'un jeu d'acteur réduit à sa plus simple expression : une décision initiale prise à l'échelon le plus élevé de l'État sans égard pour le niveau local, un concepteur souvent unique pour le plan d'aménagement et l'architecture des bâtiments, des usagers captifs qui ne peuvent choisir leur habitat.

Historiquement, ils correspondent à la rencontre d'un phénomène démographique exceptionnel de très forte croissance de la population urbaine due à l'exode rural et au « baby boom » d'après guerre, de l'industrialisation du bâtiment et, enfin, d'une doctrine, le « fonctionnalisme », ou du moins des éléments de cette doctrine qui ont été récupérés par la technostucture de l'aménagement et de la construction pour justifier ses interventions.

Face à l'aliénation de la ville industrielle du 19<sup>e</sup> siècle, le fonctionnalisme se propose de changer la vie des hommes en modifiant radicalement le cadre urbain. D'où le désir de réaliser la « table rase » du passé. Table rase qui n'est pas seulement une image mais un programme concret de démolition des centres et quartiers anciens, héritages du Moyen Âge, inadaptés à « l'ère du machinisme » et aux « vitesses mécaniques »<sup>6</sup> pour les remplacer par des quartiers nouveaux peu soucieux de l'histoire des lieux.

Le fonctionnalisme se réclame de la science et de la raison pour mettre fin au « chaos qui est entré dans les villes ». Il prône la planification spatiale afin d'abolir l'anarchie des initiatives individuelles. Cette planification spatiale doit organiser le zonage, c'est-à-dire, la stricte séparation des fonctions urbaines: l'habitat, les activités, les loisirs (auxquelles il faut ajouter la circulation). La référence mentale reste l'économie industrielle du 19<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire la prédominance des activités lourdes et polluantes qu'il est nécessaire d'isoler des secteurs d'habitat et de loisirs.

Le même rationalisme et un souci d'hygiénisme tout à fait justifié à l'époque invitent à la construction en hauteur et à l'abolition de la rue traditionnelle pour libérer les espaces verts au sol et apporter le soleil dans tous les logements. La construction en hauteur, permise

---

<sup>6</sup> Les mots entre guillemets sont empruntés à la phraséologie de Le Corbusier dans ses écrits.

par la technique moderne (béton, acier, ascenseurs) signifie aussi habitat collectif et bannissement de la maison individuelle perçue comme un comportement individualiste consommateur d'espace. Pour les fonctionnalistes, il importe de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers en réalisant une maîtrise complète des sols au profit d'un aménageur public.

Afin de réaliser ses objectifs, le fonctionnalisme doit s'appuyer sur une avant-garde plus consciente que le reste de la population, « les spécialistes » et les « milieux techniques qualifiés » (en fait, les architectes et les ingénieurs). Les pouvoirs locaux, les corps intermédiaires, les citoyens, en bref la société civile, ne sont pas pris en considération car ils sont suspectés d'obscurantisme et de régression. Plus généralement, la démocratie locale et la participation des habitants sont écartées parce qu'elles entraveraient la marche vers le progrès en redonnant un rôle et une légitimité aux forces du passé, aux intérêts privés, à la spéculation et à l'incompétence. En définitive, le fonctionnalisme appelle à une régulation fortement centralisée de l'aménagement de l'espace dans laquelle le citoyen de base n'a plus voix au chapitre, les dirigeants éclairés sachant mieux que lui ce qui convient pour son bonheur.

En France, la construction massive de logements dans les grands ensembles, grâce aux procédés de préfabrication lourde, a enrayé la crise du logement qui menaçait les nouveaux citadins. Elle a permis de résorber en peu de temps les bidonvilles, les cités de transit et les taudis et de répondre à la demande des sans-abri. Mais au-delà de la satisfaction de besoins quantitatifs temporaires, le fonctionnalisme s'est révélé un échec complet sur le plan qualitatif. L'une des raisons de cet échec, comme cela a été souvent dit, est sans doute d'avoir raisonné sur une conception simpliste et mécaniste de la nature humaine, réduisant celle-ci à des besoins fondamentaux peu nombreux

et quantifiables : se nourrir, se vêtir, se loger, se reproduire, s'éduquer<sup>7</sup>. La doctrine fonctionnaliste n'a pas pris en compte le fait que l'homme exprime aussi des désirs, par exemple, de se différencier de son voisin, de jouer un rôle social, de s'identifier à un groupe, d'acquiescer des signes plus que des produits et, plus généralement, de développer sa stratégie propre, d'exercer son libre arbitre, de se prouver son autonomie y compris en refusant de se couler dans un moule tout préparé par des gens bien intentionnés. En un mot, le fonctionnalisme a nié la liberté essentielle de l'acteur. Les logements fonctionnalistes standardisés, s'il apportaient bien une réponse salubre et rationnelle au besoin vital de s'abriter, ne pouvaient satisfaire aux désirs d'appropriation, d'identification, de territorialisation que les usagers adressent légitimement à leur habitat. D'autant que la nécessité de construire vite et à peu de frais avait appauvri les réalisations et obligé à les localiser sur des grandes parcelles à l'écart des villes, mal reliées aux centres existants.

Selon une lecture systémique, l'échec du fonctionnalisme s'explique aussi par une régulation trop centralisée, trop éloignée du terrain, ne permettant pas le retour d'information nécessaire au centre de commande pour prendre les bonnes décisions d'adaptation du système à son environnement. Les décisions étaient prises d'en haut, dans l'indifférence vis-à-vis des contextes locaux, à partir de présupposés idéologiques et non d'une connaissance des faits. Elles laissaient libre cours à des délires technicistes et visionnaires déconnectés du réel. Les régulations locales, les plus efficaces car les mieux informées par leur proximité du terrain, étaient inexistantes ou ignorées. L'absence des acteurs locaux empêchait la variété, la diversité, la complexité qui sont les conditions nécessaires de l'adaptation d'un système évolué. En bref, les régulations étaient trop frustes et, surtout, n'étaient pas effectuées au bon niveau. Et l'urbanisme

---

<sup>7</sup> Françoise Choay a montré que cette conception de la nature humaine a imprégné le mouvement progressiste bien avant Le Corbusier et les fonctionnalistes. Cf *L'urbanisme, utopies et réalités*, op. cit.

fonctionnaliste n'a pas résisté à la concurrence de la production urbaine ordinaire dans une économie de marché. Les logements fonctionnalistes ont été moins désirés que les autres et ont servi alors à loger les plus pauvres. Ainsi, un marquage social négatif a encore renforcé la répulsion dont ils étaient l'objet.

## | Le social précède l'urbain

Le fonctionnalisme est-il le seul responsable des difficultés actuelles des grands ensembles? Ce serait accorder à la forme urbaine plus d'importance qu'elle n'en a réellement. Dans une société de plein emploi, ces logements industriels, ces «machines à habiter», auraient simplement constitué une première étape dans le parcours résidentiel des citoyens. Ils seraient progressivement devenus vacants au fur et à mesure qu'un parc plus adapté à la demande aurait été construit. Et naturellement, parvenus au terme de l'obsolescence technique et amortis financièrement, ils auraient été remplacés comme tout produit industriel. Ce phénomène s'était, d'ailleurs, amorcé vers la fin des années 70. Les immeubles les moins attractifs commençaient à se vider de leurs occupants. Mais avec la progression du chômage et la désolubilisation d'une partie des candidats au logement, cette évolution s'est interrompue. La vacance a quasiment disparu. Le taux de rotation des locataires a atteint son niveau le plus bas. Les grands ensembles logent aujourd'hui la population la plus captive, la plus paupérisée, celle qui n'a pas les moyens d'accéder à un marché ordinaire du logement. Il est donc inévitable qu'ils concentrent géographiquement les problèmes sociaux les plus criants.

La fraction la plus démunie de la population s'est fixée naturellement sur la partie la plus dévalorisée du parc de logement. Il se trouve que cette partie la plus dévalorisée est aujourd'hui dans les grands ensembles.

Mais à d'autres époques, elle pouvait se situer dans des centres ou des faubourgs anciens qui avaient été également désertés par les classes sociales plus favorisées. L'urbain ne prédétermine pas le social. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer qu'il existe aussi des grands ensembles pour cadres qui vivent très bien pour peu que l'architecture ou le choix des matériaux extériorisent les signes du standing. La forme fonctionnaliste, immeubles collectifs dans des parcs, peut correspondre à certains segments de la demande si elle n'est pas affligée d'un marquage social négatif, si elle est bien localisée par rapport aux centres et aux équipements et si ses habitants ont choisi librement ce type de produit. En sens inverse, il existe des cas où des populations en difficulté ont été relogées dans des opérations d'urbanisme dites exemplaires, conçues avec leur participation, bien intégrées dans le tissu et bénéficiant d'une architecture plus traditionnelle et moins agressive, qu'elles ont rapidement transformé en habitat insalubre. C'est donc plutôt le social qui précède l'urbain. L'urbain ne fait que renforcer et rendre plus visible les problèmes sociaux et économiques lorsqu'il les regroupe dans les mêmes quartiers. Mais il n'est pas en cause dans l'apparition même de ces problèmes. Les grands ensembles, produits industriels, auraient dû simplement constituer un moment historique depuis longtemps dépassé. S'il ne l'a pas été, c'est que la société globale actuelle exclut une partie de ses membres.

Les collectivités locales n'ont pas beaucoup de moyens pour lutter contre l'exclusion en général. Mais la commune peut-elle, par sa politique d'aménagement, réduire la concentration spatiale des populations en difficulté? Peut-elle faire en sorte, par son action propre, que les grands ensembles cessent d'être des inclusions opaques dans le tissu, qu'ils deviennent des quartiers ordinaires se diversifiant et se renouvelant à un rythme normal, qu'ils se banalisent en quelque sorte? Dans cette entreprise, elle se heurtera à plusieurs rigidités de cette forme urbaine. Rigidité architecturale, d'abord, qui rend les immeubles difficiles



à faire évoluer<sup>8</sup>. Rigidité technique ensuite car les réseaux, pour couper au plus court, ne sont pas forcément regroupés sous les voies. Rigidité foncière enfin: on ne retrouve pas dans les grands ensembles la parcelle cadastrée, cellule de base du tissu urbain qui lui permet de se renouveler ou de se développer comme un tissu vivant. Absence de parcellaire fragmenté qui renvoie aussi à la rigidité institutionnelle du grand ensemble: souvent quelques grands organismes bailleurs sont propriétaires de la majorité des logements. Il faut donc composer avec la logique de ces partenaires dominants. Encore une fois, il manque ici le fourmillement des intervenants qui pourraient faire évoluer le quartier et le faire parvenir enfin à la normalité, celle de la ville interactive et non plus monolithique. Le grand ensemble est comme une prothèse plaquée sur le corps de la ville. Il ne s'autorépare pas comme un tissu vivant mais nécessite des interventions chirurgicales lourdes et coûteuses. La collectivité locale qui s'est vue imposer de l'extérieur un tel fardeau n'a pas toujours les moyens financiers d'une intervention en profondeur pour restructurer le quartier.

Elle ne peut pas non plus faire appel à des partenaires privés car le marquage social négatif a considérablement diminué la valeur urbaine des grands ensembles. Produits de l'économie administrée, ils ont bien des difficultés à rentrer dans l'économie de marché. Leur traitement curatif ou leur transformation relève encore de l'économie administrée. C'est dire que même dans son domaine propre, l'aménagement urbain, la collectivité locale ne peut gérer ses grands ensembles sans aide des niveaux territoriaux supérieurs.

Sur les plans urbains, social et économique, le grand ensemble dépend encore de la solidarité nationale. Le phénomène global de l'exclusion empêche que cette responsabilité soit transférée une fois pour toutes

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet: Castex (Jean), Depaule (Jean-Charles), Panerai (Philippe), *Formes urbaines: de l'ilot à la barre*, Dunod, 1980.

à la commune. Cependant, celle-ci ne peut pas s'en désintéresser car les habitants du grand ensemble sont aussi des électeurs. Son implication est même indispensable à trois égards au moins. D'abord, par sa proximité, elle est censée avoir une connaissance fine du contexte local pour proposer les interventions les plus adaptées. Ensuite, elle est capable d'une action «transversale» sur le quartier alors que les administrations d'État opèrent traditionnellement de manière verticale selon les thèmes (l'éducation, la santé, la jeunesse, l'emploi, la culture, etc.) ou les populations cibles (les jeunes, les vieux, les femmes, les rapatriés, les immigrés, les handicapés, etc.). Enfin, la commune est la mieux placée pour encourager la «citoyenneté» dans les grands ensembles, pour aider les habitants à participer au processus de traitement de leur quartier, pour faire émerger un supplément de civisme et pour lutter contre le découragement ambiant<sup>9</sup>. La commune doit donc cogérer avec l'État et les autres collectivités territoriales les politiques dites «de la ville». Le grand ensemble n'est pas encore un problème à gérer sur le seul plan local.

## | Aménager avec le temps

Aucune des quatre filières n'est donc la panacée qui engendrerait le juste équilibre entre ordre et variété. Par ailleurs, le jeu des acteurs ne saurait rendre compte à lui seul de la qualité de l'urbanisation. Il s'y ajoute bien d'autres facteurs comme la richesse économique de la société locale, le climat culturel, la formation des responsables, les traditions, les valeurs et les modèles idéologiques, etc.

En fin de compte, c'est la diversité elle-même des filières à l'échelle de la ville qui doit contribuer à la variété tout en manifestant l'ordre indispensable. En effet, une ville réalisée avec une seule filière serait

---

<sup>9</sup> Voir Delarue (Jean-Marie), *Banlieues en difficulté: la relégation*, Syros-Alternatives, 1991.

une ville absurde. Une urbanisation entièrement diffuse n'aurait pas de consistance et serait peu lisible. Une application exclusive de la mutation encadrée donnerait une ville ordonnée mais monotone. Une cité entièrement faite en aménagement négocié risquerait d'être constituée de ghettos de classes sociales homogènes où toute notion de communauté citadine serait exclue. Enfin, une ville entièrement en aménagement public serait sans doute monumentale et ennuyeuse à l'excès. Mais le pire serait l'absence de filière, c'est-à-dire, à la fois l'absence de plan et d'intervention régulatrice et l'absence de trame viaire et de bâti existants pouvant favoriser un développement par mimétisme.

Une ville a besoin de séquences variées. La diversité des filières est indispensable. Cette diversité ne doit pas être subie mais au contraire organisée à l'avance de manière à donner à chaque filière sa juste place dans le projet urbain global. Il s'agit de prendre conscience de l'impact du jeu des acteurs sur la forme urbaine et de s'en servir. Il s'agit aussi de hiérarchiser les interventions. Une ville n'a pas besoin d'être partout monumentale ni même partout ordonnancée.

Cependant, force est de constater qu'un premier aménagement, même réussi formellement et fonctionnellement, n'atteint jamais le degré d'urbanité de la ville ancienne. Il peut intéresser l'amateur d'architecture mais il retient plus difficilement le chaland ou le flâneur. Il a beaucoup de mal à susciter une animation spontanée sauf, quelquefois, s'il a été réalisé sur le mode du pastiche<sup>10</sup>. En revanche, les réinterventions sur les tissus existants donnent de bons résultats si elles prennent en compte finement les acquis du passé. Un siècle d'explosion urbaine et de tentatives « progressistes » aussi bien que « culturalistes » et d'expérimentation de recettes les plus diverses débouchent bien sûr le constat qu'un nouvel aménagement manque toujours d'une dimension par rapport à la ville ancienne. Cette dimension, c'est celle du temps.

---

10 Comme à Port - Grimaud, dans le Var.

Le temps est seul capable d'apporter, par sédimentation et sélection des éléments urbains les plus intéressants, la variété et l'unité qui font le charme et l'attrait de la ville ancienne. Pour retrouver ces qualités des villes traditionnelles, il faut comprendre à nouveau l'art de « construire avec le temps ».

Or l'aménagement actuel tend à raisonner sur un produit terminé, de nature immobilière plus que foncière, qui n'est pas pensé pour une évolution future. Chaque espace se voit doté d'une affectation définitive. Le nouveau parcellaire n'est pas conçu pour faciliter la substitution des usages du sol dans le temps. Aménagement public et aménagement négocié obéissent à une logique d'opération bouclée dans l'espace et dans le temps. Ils représentent un aménagement « fini » par opposition à l'évolution normale d'une ville qui est celle de l'aménagement « indéfini ».

David Mangin et Philippe Panerai<sup>11</sup> ont proposé de prendre acte de cette dimension temporelle et de la préparer dès le stade de l'aménagement en pensant la ville à partir du parcellaire et non plus du bâti. En effet, le développement traditionnel des villes s'est toujours fait selon un processus continu, les parcelles, qu'elles soient issues d'un parcellaire rural ou d'un lotissement, se densifiant progressivement<sup>12</sup>.

Cette approche revient à dissocier dans le temps les moments du foncier, des équipements et du droit des sols. En effet, les besoins de l'urbanisation

---

<sup>11</sup> Mangin (David) et Panerai (Philippe), *Le temps de la ville*, Laboratoire de recherche « Histoire architecturale et urbaine-sociétés », École d'architecture de Versailles, 1988. Ces deux auteurs ont recherché, à l'aide d'une analyse typologique, la trame parcellaire la plus adaptée à un renouvellement de la ville sur elle-même (par exemple, un rectangle ayant une façade sur rue de 30 mètres et une profondeur de 36 mètres).

<sup>12</sup> Les villes grecques dessinées par Hippodamos, premier urbaniste connu de l'Histoire, sur le modèle du plan en échiquier expérimenté à Milet, le castrum romain, les bastides médiévales, les villes américaines, les villes coloniales, ne sont au départ que des lotissements sur une trame orthogonale. L'équipement et la construction sont venus progressivement par la suite. Manhattan s'est rempli et densifié en une centaine d'années à partir du quadrillage d'origine.

galopante avaient orientés vers les filières qui connectent dans le temps ces trois moments : aménagement public et aménagement négocié. Mais dans une perspective de renouvellement de la ville sur elle-même à un rythme plus lent, la connexion dans le temps de ces trois moments n'est plus nécessaire. Au contraire, elle est difficile à réaliser sur un tissu complexe déjà approprié par de nombreux acteurs. Chacun de ces acteurs a sa propre temporalité et vouloir connecter de force les trois moments ne peut que se traduire par des coûts financiers, juridiques et politiques importants pour la collectivité. La connexion des trois moments est surtout nécessaire pour les grandes emprises où il faut faire les équipements à partir de zéro. En revanche, en tissu existant, les équipements existent déjà et leur adaptation peut être financée dans la durée par les suppléments de base fiscale que le renouvellement du tissu apportera. Un bilan équilibré en investissement y revêt moins de sens.

En tissu existant complexe, l'avenir est sans doute aux filières qui déconnectent les trois moments, diffus et mutation encadrée. Mais à condition d'y investir suffisamment de matière grise. En effet, de ce point de vue, ces deux filières étaient les parents pauvres de l'aménagement. Il faut pouvoir effectuer une gestion fine et qualitative de tous les permis de construire.

En périphérie ou sur les grandes emprises libérées par l'industrie, l'armée ou les services de distribution d'énergie, les filières de l'aménagement public et de l'aménagement négocié conservent toute leur justification.

Le raisonnement en filières ne saurait régler le problème de la forme urbaine. Mais aucune forme urbaine ne saurait être pensée indépendamment de son substrat socio-économique. L'approche en filières est une contribution à cette démarche réaliste. Elle n'est certainement pas la seule.

S E P T I È M E   C H A P I T R E



# **Les finalités du système de l'aménagement urbain**

Dans l'introduction, nous avons défini un système comme un ensemble d'interdépendances régulé par un centre de commande. Nous avons aussi mentionné sa finalité qui est de se maintenir dans le temps, de se conserver. Au cours des chapitres précédents, nous avons eu le loisir d'examiner en détail les interdépendances entre éléments fonciers, éléments financiers et droit des sols et comment la collectivité agit sur le système avec ces trois leviers. Au terme de ce parcours, il nous faut revenir sur cette question de la finalité du système, sur ce qui donne un sens à la politique de la collectivité locale.

Par définition, la finalité d'un système vivant est d'assurer au minimum sa survie. En effet, sans ce désir de vivre, le système est bien vite désintégré par l'entropie, c'est-à-dire, la tendance naturelle des structures organisées à disparaître. Il n'existe donc pas durablement de système sans ce désir de vivre.

Pour assurer sa survie, le système essaye de maintenir sa stabilité morphologique et fonctionnelle en dépit des perturbations venues de son environnement extérieur (c'est ce que l'on appelle l'homéostasie). Mais cette aspiration à la stabilité ne signifie pas toujours que le système tend vers l'immobilisme, qu'il cherche à conserver toutes ses variables dans leur état initial. Dans certains cas, l'impératif de survie l'amène à se transformer profondément, à agir à la fois sur ses variables de «structure» (les aspects qualitatifs) et sur ses variables de «performance» (les aspects quantitatifs) pour s'adapter à son environnement.

Un système urbain est régulé par un groupe social dominant, ou par une alliance de groupes sociaux. Ce groupe ou cette alliance tend naturellement à préserver et renforcer sa position de pouvoir et pour cela à conforter sa base sociale, c'est-à-dire, dans un système démocratique, le groupe des électeurs qui le soutiennent. Comme tout groupe humain, le système local tend vers sa reproduction.



Mais le groupe au pouvoir dans une ville ne peut pas créer directement sa base sociale puisque les habitants sont libres d'aller et venir. Cette base sociale est, en fait, engendrée par un ensemble d'acteurs qui sont au départ extérieurs au système local : les entreprises et les institutions qui créent des emplois.

## **| La création d'activités, moteur de la croissance urbaine**

Ce sont ces entreprises et ces institutions créatrices d'emplois qui mettent le système en mouvement, qui assurent sa dynamique, qui déterminent sa croissance ou son déclin. À l'époque néolithique, la population tendait à se répartir de manière diffuse sur l'ensemble du territoire utilisable pour la culture et l'élevage. En améliorant leur rendement, les activités agricoles ont été en mesure de dégager un surplus pour l'échange. Ce surplus permettait alors de nourrir des hommes qui ne travaillaient plus dans l'agriculture mais qui exerçaient des activités politiques, religieuses, militaires, commerciales ou artisanales. Les villes se sont ainsi constituées par regroupement dans des centres d'échanges de ces activités non-agricoles. En effet, ces activités non-agricoles ont besoin les unes des autres et tendent à s'agglomérer en un point donné qui devient une ville. À l'époque industrielle puis postindustrielle, ce phénomène s'est accéléré à mesure que l'activité agricole représentait une part décroissante du produit global et de la population active. C'est la création d'emplois dans les villes par ces institutions et entreprises non-agricoles, qui a attiré les populations venues des campagnes et ainsi déterminé la naissance puis la croissance des villes. Aujourd'hui, en sens inverse, le déclin de l'industrie dans certaines régions entraîne dans son sillage le déclin des villes.

Le rôle des activités créatrices d'emplois dans l'extension des villes est éclairé, notamment, par la théorie de la base économique.

Selon cette théorie, le développement des activités « exportatrices », celles qui produisent des biens et services pour des consommateurs extérieurs à la ville, est le facteur premier de la croissance urbaine. Ce sont les emplois « exportateurs » (ou encore emplois « directs ») qui constituent la « base économique » sur laquelle s'appuie le développement de la ville<sup>1</sup>.

À leur tour, les emplois directs génèrent localement des emplois indirects ou « induits » qui travaillent à la satisfaction des besoins marchands et non-marchands des habitants et des entreprises de la ville. Le nombre d'emplois induits est fonction du nombre d'emplois directs.

Une usine de fabrication d'ordinateurs crée des emplois exportateurs. Ceux-ci engendrent des emplois dans les commerces (le boulanger, le boucher, etc.), l'artisanat (l'électricien, le maçon, etc.), les services (le coiffeur, l'agent d'assurances, etc.) et les administrations locales (l'instituteur, le personnel de la mairie et des services sociaux). Une caserne de soldats, une administration nationale ou régionale créent aussi des emplois directs dans la mesure où le service est rendu à des agents extérieurs à la ville. Ces emplois doivent être considérés comme basiques au même titre que les emplois de l'industrie.

Inversement, le départ d'emplois directs à la suite de la fermeture d'une usine, d'une caserne ou d'une administration entraîne la disparition d'emplois induits.

Homer Hoyt, le premier à avoir formulé cette théorie, estimait le rapport entre emplois directs et emplois induits de l'ordre de 1 ; chaque emploi direct génère un emploi induit.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation de la théorie de la base économique, voir Derycke (Pierre-Henri), *Économie et planification urbaines*, Presses Universitaires de France, tome 2, page 112.

## Des activités à la démographie

Les créations d'emplois directs et induits génèrent à leur tour un solde migratoire, c'est-à-dire un apport nouveau de population qui s'ajoute au solde naturel (l'excédent des naissances sur les décès). La croissance économique de la ville entraîne sa croissance démographique. Le phénomène joue aussi en sens opposé, la décroissance économique entraîne un déclin démographique. Mais il fonctionne dans ce sens opposé avec une plus grande inertie car les populations privées d'emplois cherchent d'abord à se maintenir sur place tout en vivant des allocations.

Ce phénomène joue aussi qualitativement. Des emplois de cadres attirent des classes moyennes ou supérieures. Des emplois d'exécution attirent des populations d'ouvriers et d'employés. À chaque base économique est associée une base sociale.

À partir d'un certain seuil, la croissance est cumulative. La présence d'une population importante, c'est-à-dire, d'un marché du travail large est l'un des facteurs qui attirent les nouvelles entreprises qui vont, ensuite, générer un supplément de croissance démographique. Par gravitation, les villes les plus grandes attirent davantage la population et les emplois que les autres. Qualitativement, les villes vont aussi se spécialiser sur certaines bases sociales. Une entreprise de haute technologie s'implantera plutôt dans une ville de cadres que dans une ville ouvrière. La base sociale interagit à son tour sur la base économique.

## De la démographie aux logements et aux équipements

La croissance démographique a pour conséquence la création de logements et d'équipements. Elle suscite un besoin d'aménagement ou de réaménagement urbain auquel la collectivité locale doit répondre.

Même si le nombre d'emplois ne varie pas et si le solde migratoire reste nul, il existe toujours des besoins en logements qu'il faut satisfaire. Ces besoins viennent d'abord du solde naturel si les naissances sont supérieures aux décès. Mais ils proviennent aussi de la tendance des ménages à se desserrer, c'est-à-dire à occuper toujours davantage de surface de plancher par personne. Tendance qui est liée à la fois à la diminution de la taille des ménages (la décohabitation) mais aussi à l'augmentation du niveau de vie qui pousse à consommer toujours davantage d'espace. Enfin, le renouvellement du parc, c'est-à-dire, le remplacement des logements trop anciens ou inadaptés est également une source de besoin.

La nécessité de l'aménagement urbain est donc constante même dans les villes qui paraissent stabilisées démographiquement.

Dans la théorie de la base économique, la dynamique du système urbain s'exprime donc par la chaîne de causalités suivante :

Emplois directs → Emplois induits → Population → Logements, équipements

En fait, les causalités ne sont pas aussi simples, aussi linéaires. Elles sont en partie circulaires en ce sens que les éléments induits sont aussi à leur tour inducteurs. Par exemple, les entreprises avant de s'implanter examinent dans quelle mesure l'offre et le prix des logements permettront d'accueillir leur personnel. En effet, elles ne souhaitent pas investir directement dans la construction de logements ou augmenter les salaires de leurs employés pour faire face à des loyers localement trop élevés. Il existe donc, dans le système, une rétroaction du logement vers les activités.

Les entreprises sont aussi sensibles au niveau d'équipement, à la possibilité de disposer de terrains aménagés et de locaux d'activité à des prix raisonnables. Elles prennent en considération le niveau de la fiscalité locale.

Plus généralement, la rétroaction de l'urbain sur l'économique est aujourd'hui plus forte que du temps où la théorie de la base économique avait été formulée. Les services et la haute technologie sont plus dépendants d'une infrastructure urbaine préexistante que ne le sont les industries de transformation.

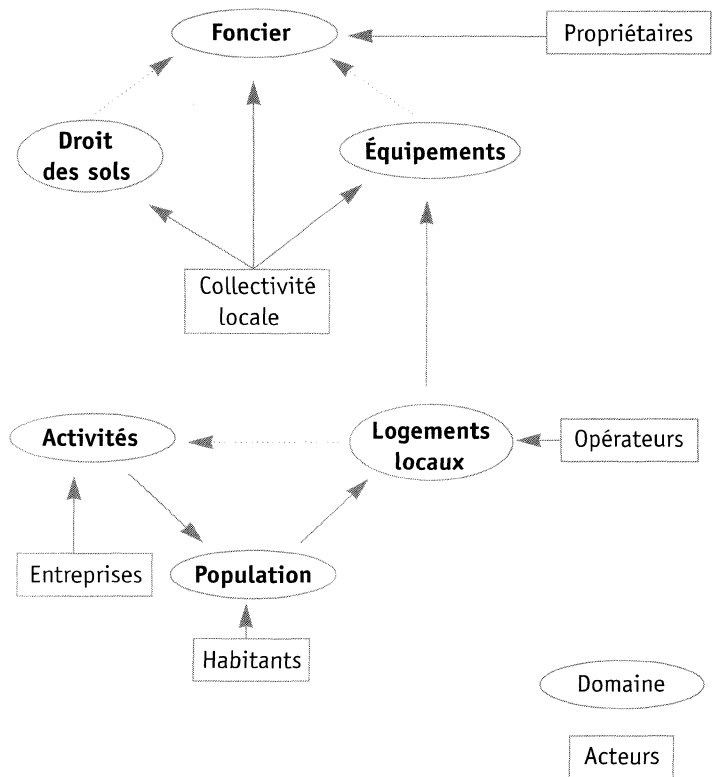
Les logements, les locaux d'activité et les équipements sont le produit du sous-système de l'aménagement urbain. C'est par eux que s'établit la liaison principale entre ce sous-système et le système urbain.

En ne retenant que les principales interactions, il nous est maintenant possible de proposer un schéma d'ensemble du système urbain et de son sous-système de l'aménagement<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La modélisation du système (décrite au chapitre suivant), dans la mesure où le modèle parviendrait à une certaine conformité avec la réalité, serait le seul élément permettant d'attribuer une valeur scientifique à cette analyse. En attendant, le système doit être vu comme une grille de lecture pour tenter de déchiffrer et de comprendre une réalité complexe. La simplification est le prix à payer pour saisir les mécanismes essentiels de l'aménagement. En effet, si on voulait réintroduire tous les éléments et toutes les interactions observables dans la réalité, on rendrait le modèle illisible.

**Figure 10: le système urbain et l'aménagement**



L'analyse du système urbain repose sur l'identification de six domaines qui sont mis en mouvement par cinq catégories d'acteurs.

## Deux groupes d'interactions

### 1. Activités - Population - Logements

- La création d'**activités**, c'est-à-dire d'emplois, par les **entreprises** et les **administrations** génère une pression migratoire et un apport d'**habitants**.
- L'arrivée de ces **habitants** entraîne une demande de **logements** à laquelle répondent les **opérateurs** (aménageurs, promoteurs).
- En retour, un parc de **logements** disponibles et la présence d'une main d'œuvre qualifiée parmi les habitants facilitent l'implantation des **entreprises**.

### 2. Foncier - Équipements - Droit des sols

- Le **droit des sols** a un impact direct sur les prix du **foncier**.
- Les **équipements** (infrastructures) et les participations financières ont aussi un impact sur les prix du **foncier**.

La **collectivité locale** peut agir directement sur ces trois domaines, **foncier, financement des équipements, droit des sols**. En revanche, elle ne peut pas agir directement sur les trois autres domaines, activités, population et bâti.

La communication entre les deux groupes d'interactions se fait par le **foncier** et les **équipements** qui sont le support des logements et des activités. C'est principalement par l'aménagement de son espace que la collectivité locale agit sur les variables du système urbain qui sont du ressort des autres acteurs.

## Limites géographiques du système urbain

L'aire géographique du système urbain est le territoire sur lequel s'exerce la régulation par l'autorité qui en a la charge. Ce territoire est donc aussi le périmètre administratif qui définit l'aire de compétence de la collectivité locale. En France, en l'état actuel des choses, il s'agit surtout de la commune.

Si jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle, les limites administratives correspondaient plus ou moins aux limites du système urbain, il n'en va plus de même aujourd'hui où l'extension a largement dépassé les murs de la ville-centre pour former de véritables nébuleuses que l'on appelle les aires métropolitaines. Ces aires métropolitaines sont peu régulées. Elles sont le résultat des stratégies individuelles d'acteurs, entreprises, ménages, communes, qui ne voient que leur avantage immédiat mais ne considèrent pas les conséquences globales de leurs comportements.

## Stratégies de localisation des entreprises

Les entreprises jouent le premier rôle dans la structuration du territoire national. Avant l'époque industrielle, les activités, dont les plus grosses n'étaient qu'un artisanat de production (avec beaucoup d'ouvriers et leurs outils mais avec peu de machines), produisaient pour une consommation surtout locale. La très grande majorité de la population était employée dans l'agriculture et se répartissait à peu près uniformément sur le territoire. L'armature urbaine ressemblait à une structure cristalline semblable à celle que l'on observe dans la nature lorsque des pôles d'attraction sont dispersés dans un milieu homogène (modèle de Christaller). C'est cette époque qui a fourni le semis de bourgs, de petites villes et de villes moyennes traditionnelles. À l'image de la population agricole, les villes se répartissaient de manière régulière et équilibrée sur l'ensemble



du territoire. Seules les capitales des premiers états-nations, la France et l'Angleterre, connaissaient un développement hors du commun en raison de leurs fonctions de commandement sur un vaste territoire.

Au 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup>, le critère de localisation des premières entreprises industrielles est la présence de sources d'énergie et de matières premières car les moyens de transports sont onéreux et peu performants. Les activités de transformation, métallurgie, chimie, se développent en aval sur les mêmes sites où une population ouvrière a été amenée et logée sur place par les patrons. Ces pôles industriels sont en fait des agglomérations nouvelles qui échappent au schéma «Christallérien» de l'armature urbaine traditionnelle.

Après la seconde guerre mondiale, les entreprises «fordistes» de transformation pour une consommation de masse en plein développement (automobile, électroménager, machines-outils, électromécanique et électronique, etc.) s'affranchissent des sources de matières premières et d'énergie. Elles recherchent une main-d'œuvre abondante, libérée par l'agriculture, et des terrains vastes, peu chers et bien localisés sur les axes de communication. Elles privilégient les villes moyennes. Des régions traditionnellement agricoles comme l'Ouest deviennent aussi des régions industrielles. Cette tendance à la décentralisation, accompagnée par la DATAR (Délégation à l'Aménagement du territoire à l'Action Régionale) au moyen de primes et d'agréments censés décourager les installations en région parisienne, correspond aussi au souhait général en matière d'aménagement du territoire. Elle contribue à une répartition plus harmonieuse des hommes et des activités sur le territoire national. Parallèlement, la croissance de l'agglomération parisienne marque une pause. Son solde migratoire est même légèrement négatif entre 1968 et 1975. Au contraire, les villes moyennes connaissent un dynamisme démographique supérieur à celui des autres catégories de villes.

Mais cette tendance vertueuse s'inverse après les chocs pétroliers des années 70. Entre 1982 et 1990, les grandes agglomérations, et surtout Paris, captent l'essentiel de la croissance économique et démographique. Les logiques de localisation se sont modifiées. Les industries «fordistes» ne créent plus d'emplois mais, au contraire, en suppriment. La production industrielle est de plus en plus automatisée. Une partie des industries de main d'œuvre est transférée dans les pays en voie de développement. Les activités qui se créent sont basées sur l'innovation permanente et l'adaptation continue à des marchés évolutifs. Bien plus que les industries «fordistes» de la période précédente de décentralisation industrielle, ces nouvelles activités ressentent le besoin de l'environnement de la grande ville et de ses «externalités»: accès immédiat à l'information, proximité de la recherche scientifique, présence d'ingénieurs et de techniciens hautement qualifiés, offre de formation permanente, large choix de sous-traitants, capacités d'échanges multiples et de travail en réseaux... Les nouvelles activités recherchent aussi la flexibilité pour s'adapter à un contexte d'incertitude: la possibilité d'embaucher et de débaucher sans perturber le marché local du travail, le choix de louer et non d'acheter les locaux, la faculté de faire réaliser à l'extérieur un certain nombre de tâches et ainsi d'alléger la structure. Un marché du travail de spécialistes semble bien être aujourd'hui le principal critère pris en compte par les entreprises pour leur implantation<sup>3</sup>.

Les travailleurs qualifiés et les entreprises ont un intérêt commun à se localiser dans les grandes villes. Un marché du travail plus large facilite la recherche de travail pour le conjoint. La présence d'universités est aussi un facteur décisif. Elle permet aux entreprises de recruter les cadres et les techniciens qui sont soucieux d'assurer à leurs enfants une instruction supérieure.

---

<sup>3</sup> Savy (Michel), Veltz (Pierre), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Éditions de l'Aube, 1993.

La logique économique joue donc à nouveau en faveur des grandes agglomérations<sup>4</sup>.

## Les ménages supportent les inconvénients de la concentration urbaine

La grande agglomération génère aussi des externalités négatives : encombrements, pollution, bruit, stress, insécurité, coût élevé du logement, paysage naturel dégradé. Mais ces externalités négatives sont supportées davantage par les ménages que par les entreprises<sup>5</sup>. Les trajets domicile-travail ne sont pas pris sur le temps de travail. La pollution, le stress, l'insécurité et le bruit affectent les individus plus que les entreprises. Les salaires sont certes en moyenne plus élevés car la grande ville est plus productive mais ceci ne compense qu'à peine, pour les ménages, la cherté des loyers et le coût des transports<sup>6</sup>.

En sens inverse, pour les entreprises les externalités négatives de la grande ville sont moins sensibles. La fiscalité locale n'y est pas forcément plus élevée que dans les villes plus petites<sup>7</sup>. Le salaire minimum et les conventions collectives tendent à uniformiser les salaires sur l'ensemble du territoire. Et les différences de prix de revient des locaux et bureaux,

---

<sup>4</sup> Les premiers résultats du recensement de 1999 font apparaître, pour la première fois, un solde migratoire négatif pour l'Île-de-France, alors que les métropoles régionales sont en croissance (ou stagnent pour trois d'entre elles). L'agglomération parisienne aurait-elle atteint un seuil de nuisances tel qu'il dissuade désormais les ménages de venir s'y installer même si les perspectives d'emploi y sont meilleures? À moins que la croissance de l'Île-de-France ne se soit déplacée vers les franges franciliennes, au-delà des limites administratives de la région capitale.

<sup>5</sup> Monod (Jérôme), de Castelbajac (Philippe), *L'aménagement du territoire*, collection Que sais-je?, Presses Universitaires de France, 1994.

<sup>6</sup> Prud'homme (Rémy), Rousseau (Marie-Paule), *Les avantages de la concentration parisienne*, in Actes du colloque « Métropoles et aménagement du territoire », IAURIF, Paris, 1993.  
Rousseau (Marie-Paule), *Les Parisiens sont surproductifs*, in Études Foncières n° 68, septembre 1995.

<sup>7</sup> Le taux de la taxe professionnelle n'est pas lié à la taille des agglomérations. C'est ce qui ressort de l'analyse des données du ministère des Finances, service Études et Statistiques, 1995.

si l'on excepte les centres prestigieux, ne sont pas telles qu'elles puissent modifier les comportements des entrepreneurs. Pour les entreprises, il ne semble pas y avoir de phénomène de rendement décroissant qui limiterait les avantages de la concentration au-delà d'une certaine taille de l'agglomération.

En somme, les entreprises bénéficient davantage de la concentration urbaine que les individus. Ces derniers sont captifs d'un marché du travail et, le plus souvent, migrent vers les grandes agglomérations uniquement pour trouver un emploi.

La réaction d'une partie des ménages aux nuisances de la grande ville est de rechercher un habitat en périphérie, dans les secteurs encore ruraux où ils peuvent à la fois trouver un environnement moins dégradé et des terrains à un coût abordable pour construire des maisons individuelles. Certes, ils se condamnent à des migrations alternantes longues et coûteuses mais cela semble être un prix qu'ils sont disposés à payer. Les individus sont, en effet, prêts à consacrer une partie de leur temps quotidien à leurs déplacements. En d'autres termes, on a pu dire que les «budgets temps» sont constants<sup>8</sup>. La taille des agglomérations serait ainsi déterminée par le temps maximum que les individus sont prêts à consacrer à leurs déplacements quotidiens pour les motifs de travail, d'études, de courses ou de loisir. Le temps maximum raisonnable généralement admis est de l'ordre d'une heure. Ce constat n'est pas nouveau car déjà à l'époque paléolithique les territoires de chasse des peuplades correspondaient à un rayon d'une heure de marche depuis le campement. Ce qui a changé est la performance des moyens de déplacement. L'espace-temps s'est considérablement allongé avec les progrès des transports.

---

<sup>8</sup> Centre d'Études des Transports Urbains (CETUR), *Évolution des caractéristiques des déplacements dans les agglomérations françaises*, 1979.

Les comportements respectifs des entreprises et des ménages expliquent que l'on observe aujourd'hui, sur le plan national, une concentration dans les grandes agglomérations et, à l'intérieur même des agglomérations à une dispersion vers la périphérie. C'est ce double phénomène que l'on a pu appeler concentration macro-spatiale et diffusion micro-spatiale<sup>9</sup>.

Dans le système français actuel, ces agglomérations sont des ensembles faiblement régulés car il n'y a pas d'échelon politique et administratif qui ait la légitimité de le faire; légitimité qui serait donnée par une élection au premier degré. Les tentatives de régulation restent embryonnaires et se limitent à la mise en place de schémas directeurs qui ne sont pas assortis des moyens de leur mise en œuvre comme nous le verrons ci-après<sup>10</sup>.

L'évolution d'une agglomération n'est, en fait, que l'addition des comportements des différents acteurs, entreprises, ménages et communes. En revanche, au niveau communal, le gouvernement local est tout à fait en mesure de réguler son évolution à la fois sur un plan quantitatif et sur un plan qualitatif. Les nombreux outils financiers, fonciers et juridiques de l'aménagement et les filières que nous avons décrits dans les chapitres précédents permettent à une mairie de moduler son évolution presque comme elle l'entend.

---

<sup>9</sup> Le Gléau (Jean-Pierre), *Distribution spatiale des activités économiques et de la population sur les territoires diffusion ou concentration?*, in Actes du colloque «Métropoles et aménagement du territoire», IAURIF, Paris, 1993.

<sup>10</sup> La loi «Chevènement» du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale est un pas vers le gouvernement d'agglomération. Mais elle n'a pas établi le suffrage universel direct à cet échelon. D'autre part, dans la communauté d'agglomération, le POS et le droit de préemption urbain, les deux instruments essentiels de la régulation locale de l'aménagement, restent de la compétence des communes.

## Les logiques communales

En fonction de quels critères les communes régulent-elles leur aménagement? Selon quelles considérations se fixent-elles des objectifs quantitatifs d'offre foncière pour le logement, les activités ou les équipements? À l'observation<sup>11</sup>, il apparaît que les communes régulent leur aménagement en fonction de cinq variables principales: la démographie, les activités, le niveau d'équipement, le foncier et, enfin, plus marginalement, leur structure urbaine.

La **démographie** est sans doute le facteur premier. Une population qui vieillit et qui diminue sous l'effet du desserrement des ménages, des écoles qui se vident, des équipements désertés, des commerces anémiés... une telle vision du déclin est de nature à stimuler les initiatives communales en matière d'offre foncière. Inversement, une population très jeune arrivée de fraîche date revendique des équipements coûteux et déstabilise les équilibres politiques en place. Une commune qui a connu une forte croissance pendant quelques années souhaite donc marquer une pause. Elle ferme temporairement le robinet foncier.

Les mairies prennent aussi en compte la composition sociale de la population. Si le libre jeu du marché du logement ne va pas dans le sens souhaité par le groupe au pouvoir pour s'y maintenir, ce groupe tendra à effectuer un contrôle de l'offre foncière par tous les moyens disponibles afin de ne laisser passer que les programmes de logement qui lui conviennent, c'est-à-dire, ceux qui abritent sa base sociale.

---

<sup>11</sup> Observation menée, notamment, dans le département de l'Essonne pour le compte de la Direction Départementale de l'Équipement qui a créé un tableau de bord de l'offre foncière comportant un suivi des logiques foncières communales.

Les **activités** sont le deuxième facteur fondamental de la régulation locale. Les mairies souhaitent naturellement procurer des emplois à leur population active. Elles désirent surtout, en France, développer la base de leurs ressources en taxe professionnelle compte tenu du poids de cet impôt dans la fiscalité locale et de l'inégalité qu'il induit entre les communes françaises. Les communes pauvres en taxe professionnelle vont orienter leur aménagement vers l'implantation de nouvelles activités en priorité à l'accueil de nouveaux habitants. Si les activités tardent à venir s'installer, l'offre foncière à destination de logement en sera différée d'autant.

De manière générale, on constate qu'il y a rarement de pénurie foncière pour les activités. Les seules pénuries foncières dont se plaignent les opérateurs (en général, vers la fin des cycles de hausse de l'immobilier) concernent le logement. C'est que l'offre foncière à destination de logements est un moyen de réguler la démographie locale. Tout ceci tendrait à prouver qu'il n'y a pas de problème foncier en soi mais plutôt des logiques communales qui règlent le débit foncier pour l'habitat au rythme qui leur convient.

Les communes riches en taxe professionnelle sont incitées à développer une offre foncière pour le logement afin de répondre à la demande des employeurs. En effet, le manque de logements et les prix immobiliers élevés qui en découlent se traduisent par des coûts supplémentaires pour les entreprises (salaires plus élevés, coûts de transport, difficulté d'embaucher des personnels qualifiés). Les communes riches ont aussi les moyens de contribuer directement à la sortie d'opérations nouvelles en prenant en charge tout ou partie des infrastructures nécessaires. Enfin, ces communes riches ont tendance à investir généreusement dans des équipements qui donnent satisfaction à leurs électeurs. Elles se retrouvent avec un niveau d'équipement excédentaire et un risque de sous-utilisation qui les incitent à accueillir de nouveaux habitants.

Le **niveau d'équipement** est le troisième facteur de l'attitude communale en matière d'aménagement. Il s'agit d'une notion en partie subjective qui dépend de la place que la commune veut se donner dans l'armature urbaine. Mais les élus sont capables de donner un avis sur le niveau d'équipement de leur ville : il est insuffisant, équilibré ou excédentaire. Un niveau excédentaire, c'est-à-dire, des capacités d'accueil d'habitants supplémentaires sans bourse délier est un facteur favorable à l'expansion. Il est fréquent que les équipements soient surdimensionnés au moment de leur conception, pas forcément par mégalomanie mais pour assurer une possibilité d'évolution, pour éviter de se retrouver à l'étroit après quelques années. Les principaux équipements ne peuvent pas être débités en tranches. Ils sont réalisés en une seule fois et, pour ne pas prendre le risque de se tromper, les décideurs ont une propension à voir grand.

Un niveau d'équipement déficitaire est, au contraire, source de prudence. Il faut d'abord rattraper le niveau jugé normal avant d'accepter de nouveaux habitants qui seront certes des contribuables mais qui dans un premier temps feront pression sur la mairie pour de nouvelles dépenses d'investissement. Cependant, il arrive que des communes raisonnent en sens opposé et comptent sur des opérations nouvelles pour se payer les équipements qui leur font défaut. Ce comportement aventuriste n'est fondé économiquement que si les valeurs immobilières sont suffisamment hautes pour permettre un prélèvement de plus-value au profit des équipements. Il risque d'être moins fondé juridiquement s'il faut démontrer que les équipements sont réellement rendus nécessaires par les opérations nouvelles.

Les villes raisonnent aussi en terme de seuils pour les équipements. L'atteinte d'un certain seuil de population permet de rentabiliser tel ou tel type d'équipement public (un hôpital, un stade, une piscine) et d'induire la création de tel ou tel équipement privé (une pharmacie, un cinéma). Ces équipements intéressent aussi les entreprises qui en tiennent compte



dans leurs décisions d'implantation. La concurrence sévère que se livrent les villes pour attirer les emplois justifie souvent une régulation en « tendance » (avec croissance démographique) plutôt qu'en « constance » (stabilisation de la population) pour parvenir au seuil qui permettra le niveau d'équipement souhaité.

Cependant, le niveau d'équipement intervient rarement en tant que facteur autonome dans les décisions communales. Il est, la plupart du temps, corrélé à la démographie ou au potentiel de taxe professionnelle. Une population vieillissante ou en diminution libère des capacités non utilisées, notamment dans les écoles. Et comme nous l'avons vu, une aisance financière, grâce à la taxe professionnelle, aboutit souvent à une surabondance d'équipements.

Dans certains cas, les logiques foncières jouent de manière indépendante par rapport aux autres logiques de l'aménagement. Le foncier peut acquérir une certaine autonomie si le groupe social des propriétaires est capable d'influencer le pouvoir politique local et le pousser à une expansion dans le seul but de concrétiser les plus-values. Et pour que celles-ci soient plus élevées, les équipements nouveaux sont limités aux besoins de base. Le soin du rattrapage est laissé aux futurs contribuables locaux. Lorsque les nouveaux arrivants devenus majoritaires auront pris le pouvoir aux élections municipales, nul doute qu'ils arrêteront le processus d'expansion pour préserver à la fois leurs finances et leur environnement.

Même si les propriétaires fonciers ne contrôlent pas la mairie, ils sont en mesure de faire pression sur elle par divers moyens. Ils peuvent laisser ostensiblement leurs terrains en friche ou les morceler et favoriser ainsi une cabanisation disgracieuse et, à terme, coûteuse pour le budget d'aide sociale. Lorsque les sols ne sont plus tenus par l'agriculture, les élus préfèrent souvent leur donner une affectation urbaine dans le plan

d'occupation des sols plutôt que de voir se développer une utilisation sauvage de l'espace aux portes des grandes agglomérations. Enfin, la capacité de créer *ex nihilo* de la valeur en modifiant le droit des sols procure aux mairies une monnaie d'échange pour des transactions diverses : échanges de terrains, maintien d'une activité et de ses emplois, prise en charge de l'entretien d'un espace naturel privé par le propriétaire, acceptation par celui-ci de vendre une parcelle au prix de l'usage antérieur, etc. La disposition d'espaces libres est ainsi un facteur qui oriente les communes vers plus d'offre foncière.

La **structure urbaine** ne devient un élément déterminant de l'attitude communale que lorsque la ville est dans une situation de crise dont elle ne peut sortir que par un projet urbain d'une ampleur suffisante pour modifier cette structure. C'est le cas, par exemple, d'une ville composée de grands ensembles qu'il faut relier en créant de toutes pièces un centre urbain. On observe alors que bien que tous les autres indicateurs (démographie, taxe professionnelle, niveau d'équipement) soient au rouge et devraient normalement inciter à l'arrêt de l'expansion démographique, la commune envisage un nouveau développement pour permettre sa restructuration.

En somme, tout comme les cellules vivantes maintiennent constante leur teneur en eau ou en sel, les villes ayant atteint une certaine maturité régulent le niveau de leur population et, dans une moindre mesure, leur taux d'emploi car celui-ci est synonyme de recettes fiscales. Elles ajustent leur offre foncière en conséquence.

Même lorsque les logiques communales sont expansionnistes, le rythme reste en général modéré pour limiter dans le temps les perturbations. S'il faut loger rapidement un afflux de population (rapatriés des colonies, main d'œuvre rurale pour des industries décentralisées, etc.) ou répondre à un impératif d'aménagement du territoire d'intérêt national

(développement touristique), le rythme induit par les seules logiques communales ne suffit plus. L'État est alors obligé de se substituer aux collectivités locales et d'assurer lui-même l'aménagement. C'est ce qui s'est passé en France au cours des « Trente Glorieuses ». Le résultat tangible en a été les villes nouvelles et surtout les grands ensembles. Tout le problème est de savoir comment ces produits d'une politique urbaine centralisée peuvent ensuite revenir dans le giron d'une régulation locale.

## Construire la politique communale d'aménagement

La mairie ayant déterminé ses objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement, il lui reste à voir comment les quatre filières pourront concourir à ce rythme. Elles n'ont pas toutes la même efficacité à cet égard.

Sur le plan quantitatif, le diffus ne peut produire des capacités foncières qu'avec un rythme lent qui est celui des successions, des arbitrages dans les patrimoines, de l'obsolescence du bâti, du renouvellement des générations d'occupants. Son apport est donc bien souvent marginal dans les tissus parvenus à maturité.

La mutation encadrée, par définition, est susceptible de produire une offre foncière plus importante que le diffus. Mais cette filière reste également soumise au bon vouloir des utilisateurs du sol. La vitesse à laquelle la mutation va se produire dépend de la « différence de potentiel » entre l'ancien usage et le nouveau, c'est-à-dire, de l'augmentation de valeur du sol induite par le changement de densité. Cette augmentation de valeur peut être limitée ou même annulée par les dispositifs de participations aux dépenses publiques d'investissement : plafond légal de densité, programmes d'aménagement d'ensemble, etc. Dans les tissus existants, les coûts d'éviction, de démolition, de groupage des parcelles sont élevés et la différence entre l'ancienne et la nouvelle densité doit

alors être suffisante pour déclencher le mouvement. Il est difficile pour la commune d'évaluer *a priori* le rythme d'une mutation encadrée.

L'aménagement négocié dépend de grands acteurs qui ont une marge de jeu non négligeable. La mairie ne peut pas décider à leur place s'ils viendront investir ou non et quel type d'investissement ils seront prêts à réaliser.

Seul l'aménagement public permet à la collectivité de déterminer avec précision le volume de terrains équipés qui pourront être mis sur le marché. Cette offre d'initiative publique permet à la fois d'atteindre les objectifs quantitatifs de la collectivité et d'imposer un prix directeur aux autres filières.

Construire quantitativement une politique d'aménagement, c'est donc identifier l'apport que chaque filière pourra faire à la production foncière globale. Pour le diffus et la mutation encadrée, cet apport ne peut être qu'estimé en observant les flux annuels produits. Pour l'aménagement négocié, le contact suivi avec les opérateurs potentiels donne une idée de l'aptitude de cette filière à participer à l'objectif global. Une fois connue la capacité des autres filières, c'est l'aménagement public qui permet de boucler le programme global. Certaines collectivités raisonnent aussi à l'inverse en fixant *a priori* le volume de l'aménagement public et en limitant les autres filières, par exemple, par des droits de construire restrictifs ou par la préemption systématique, pour éviter la concurrence<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ce dernier raisonnement est devenu moins fréquent depuis la crise de l'immobilier des années 1990.

## Les comportements des communes

Les communes possèdent une marge de manœuvre appréciable pour fixer leur stratégie, pour choisir la manière dont elles vont jouer face aux autres acteurs de l'aménagement.

Trois grandes familles de comportement peuvent être répertoriées selon la place accordée à telle ou telle filière :

- le comportement **interventionniste** lorsque la filière de l'aménagement public est systématiquement privilégiée et que les autres filières n'interviennent qu'en complément ;
- le comportement **afficheur** lorsque la mutation encadrée ou le diffus sont appelés à fournir l'essentiel de l'offre foncière ; le nombre d'années de réserve figurant dans les zones NA du POS est alors maximum ;
- le comportement **négociateur** lorsque la commune entend faire réaliser l'aménagement par des opérateurs privés mais veut contrôler ceux-ci en accordant le minimum de droits au départ. Ce type de comportement peut être subdivisé en deux sous-catégories :
  - négociateur-afficheur lorsque les zones d'urbanisation future sont quand même délimitées tout en étant juridiquement inconstruc-tibles (zones NA strictes), le nombre d'années de réserve peut alors être conséquent ;
  - négociateur non-afficheur lorsque les zones de développement ou de redéveloppement ne sont même pas affichées dans les documents d'urbanisme. Dans ce dernier cas, le nombre d'années de réserve dans le POS est très faible.

### Les cycles des attitudes communales

L'attitude des communes par rapport à l'expansion est soumise à des cycles. À certaines périodes telle commune sera expansionniste puis

à la période suivante elle deviendra protectionniste et cherchera à arrêter ou limiter sa croissance. Au cours d'une troisième période, ayant constaté le vieillissement et la diminution de sa population et la sous-utilisation de ses équipements, elle relancera la construction de logements pour retrouver un dynamisme perdu. Les vagues de protectionnisme partent souvent du centre et se propagent lentement vers la limite extérieure des agglomérations.

Les communes les plus expansionnistes à un moment donné sont en général celles qui sont en périphérie de l'agglomération. Il s'agit de petites communes qui ont vu leur population décliner à l'époque de l'exode rural. Leurs écoles et leurs commerces se sont alors vidés et leur population a vieilli. Pour des raisons démographiques et de niveau d'équipement, elles souhaitent un développement et accueillent volontiers de nouvelles populations de «rurbains». Ces communes sont également souvent tenues politiquement par les représentants des propriétaires fonciers, par les familles d'agriculteurs. Le lancement d'opérations d'aménagement et de construction est alors l'occasion de réaliser des plus-values foncières. Celles-ci sont d'autant plus élevées que les besoins en équipements des nouvelles populations sont généralement sous-estimés et ne sont pas mis à la charge des premières opérations. En effet, il existe encore quelques capacités résiduelles et les anciens habitants se sont toujours contentés d'un faible niveau d'équipement. Les équipements seront réalisés plus tard aux frais des nouveaux contribuables. En attendant, les premières opérations n'ayant pas à payer des participations trop élevées peuvent acheter le foncier à un prix suffisant pour emporter la décision de propriétaires traditionnellement attachés à la terre. Dans ces petites communes expansionnistes, une logique foncière se surajoute aux logiques démographiques et de niveau d'équipement.

Par la suite, les nouveaux habitants, devenus plus nombreux que les anciens, prennent le pouvoir et ralentissent ou arrêtent l'urbanisation,

à la fois pour protéger l'environnement campagnard qu'ils sont venus chercher et pour ménager les finances communales en attendant d'avoir reconstitué le stock d'équipements. En effet, à ce stade de développement, l'arrivée de nouveaux habitants entraîne des dépenses supplémentaires pour la mairie. Ce sont alors d'autres communes situées encore plus en périphérie qui sont l'objet des sollicitudes des nouveaux rurbains.

Dans le même temps, les communes plus proches du centre de l'agglomération, les plus anciennement touchées par l'urbanisation, perdent de la population du fait du desserrement des ménages. Leurs écoles se vident, les commerces s'anéantissent, certains équipements sont sous-utilisés, la base fiscale diminue, les jeunes s'en vont car ils ne peuvent trouver un logement correspondant à leur budget. La commune est alors mûre pour relancer une vague de construction de logements qui n'auront pas à reconstituer le stock d'équipements puisque celui-ci existe déjà. La mairie recherche alors davantage de nouveaux assujettis permanents aux impôts locaux pour payer le fonctionnement que de contributeurs ponctuels pour financer l'investissement en équipements. Si elle ne dispose plus d'espaces, elle accepte de densifier ses quartiers les mieux situés (au risque de heurter le conservatisme des habitants déjà en place).

## **Des logiques communales aux politiques d'agglomération**

La somme des logiques communales suffit-elle à faire une politique d'agglomération ?

Comme nous l'avons déjà souligné, peu nombreuses sont les communes qui s'opposent à la création d'emplois. Les activités étant le moteur du développement urbain, on peut donc dire que, du simple fait de l'addition des politiques communales d'accueil d'entreprises, la tendance naturelle

des agglomérations est l'expansion. Il n'existe pas, à leur niveau, d'instances de régulation pour tempérer cette expansion.

En revanche, pour les raisons déjà exposées, les communes s'opposent souvent à la construction de logements rendus nécessaires par le développement des activités. Ou encore, elles adoptent une attitude sélective et n'autorisent que les opérations qui confortent leur base sociale, renvoyant ainsi les problèmes vers le reste de l'agglomération et accentuant la ségrégation sociale entre les différentes parties de celle-ci.

Ainsi, les agglomérations tendent à s'étaler dans l'espace plutôt que de se densifier dans leurs noyaux car les communes périphériques sont régulées «en tendance» alors que les communes plus centrales sont régulées «en constance».

Comme il n'existe pas d'instance de régulation à l'échelon des agglomérations, l'État ou la région interviennent pour obliger les communes à se regrouper et définir des politiques cohérentes. La loi impose aux communes d'une agglomération ou d'un bassin d'habitat d'élaborer ensemble des programmes locaux de l'habitat afin de mieux répartir les efforts en matière de logement.

En termes d'aménagement, les communes sont également incitées à se regrouper pour préparer des schémas directeurs en vue d'orienter l'expansion vers certains secteurs mieux équipés et afin d'éviter une diffusion anarchique coûteuse, à terme, pour la collectivité (longueur des infrastructures) et pour les ménages eux-mêmes (allongement des déplacements). Mais le schéma directeur agit en négatif, en interdisant ou en canalisant. Il ne garantit pas à lui seul que l'aménagement va se faire<sup>13</sup>.

---

**13** Le schéma directeur de l'Île-de-France de 1994 impose aux communes une obligation d'ouverture à l'urbanisation des espaces délimités comme «urbanisables» ou «partiellement urbanisables». Mais il reste à voir dans quelle mesure cette obligation sera bien respectée aux échéances, en 2003 et 2015.



Il ne garantit pas que les communes vont se conformer à ses injonctions dans la pratique. Par exemple, une commune qui a été désignée comme réceptacle de l'urbanisation par le schéma directeur et obligée de prévoir des zones NA dans son POS, peut très bien s'arranger pour que celles-ci ne sortent pas. Il suffit de s'abstenir de créer des ZAC, de se refuser à toute action foncière autoritaire ou négociée, ou encore d'instituer des régimes de participations dissuasifs. Nous avons, dans cet ouvrage, amplement traité de tous les moyens dont les communes françaises disposent pour orienter et contrôler leur aménagement. Ces mêmes moyens sont tout aussi efficaces pour bloquer l'urbanisation.

Mais malgré ces tentatives de «surrégulation» imposées par la loi, l'agglomération n'est toujours pas un être conscient ni un centre de commande régulé par des élections au suffrage universel direct. Elle est «agie» de l'extérieur par des acteurs, entreprises, communes, etc., qui ont leur propre rationalité mais qui raisonnent à des échelles différentes de celle de l'agglomération.

Un véritable pouvoir d'agglomération pourrait changer cet état de fait en corrigeant les effets les plus néfastes des égoïsmes communaux. Il pourrait le faire de manière plus directe et plus efficace que le système de normes correctrices mis en place par l'Etat. En effet, l'Etat est éloigné du terrain et les normes qu'il édicte ne sont pas forcément adaptées à la diversité des situations. Et un contrôle administratif des normes est sans doute plus coûteux et moins efficace qu'une autogestion par l'échelon territorial concerné.

Mais sur quel périmètre géographique devrait s'appliquer ce pouvoir d'agglomération? L'aire des agglomérations varie constamment avec le progrès des moyens de déplacement<sup>14</sup>. Elle outrepassé maintenant

---

14 Pumain (Denise), *Villes, métropoles, régions urbaines... un essai de clarification des concepts*, in Actes du colloque «Métropoles et aménagement du territoire», IAURIF, Paris, 1993.

allègrement les limites administratives traditionnelles des départements et des régions.

Par ailleurs, un pouvoir d'agglomération risquerait de continuer à réguler globalement « en tendance », c'est-à-dire, à ne pas limiter son expansion spatiale et à annexer toujours plus de communes en périphérie grâce à l'amélioration des moyens de communication. En effet, les aires urbaines sont en compétition au niveau international et il est admis que plus elles sont grandes et plus elles sont armées pour cette concurrence.

Il revient donc à l'État de réguler la taille des agglomérations au moyen d'une véritable politique d'aménagement du territoire. Mais sur quelle base doctrinale peut-il le faire ? Les notions de taille et de forme optimales des agglomérations n'ont aujourd'hui aucun support scientifique<sup>15</sup>. Par ailleurs, la doctrine officielle de l'aménagement du territoire ne semble pas bien établie. Elle est écartelée entre les partisans d'une répartition équitable des infrastructures et des activités sur l'ensemble du territoire et les tenants d'un renforcement des métropoles (y compris l'Île-de-France) pour leur permettre de faire face à la concurrence internationale<sup>16</sup>.

Enfin, le « déménagement » du territoire est pratiquement fait. Il a pris un siècle et demi mais il en est maintenant à son terme<sup>17</sup>. Les perspectives sont plutôt à la stabilisation démographique et dans un tel contexte tout effort de rééquilibrage des agglomérations ne peut produire que des résultats imperceptibles.

---

<sup>15</sup> Le Ministère de l'Équipement (Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme), parle de « discrédit des notions de taille optimale et de forme optimale pour les villes » dans un document sur *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale* de 1993.

<sup>16</sup> Lacaze (Jean-Paul), *L'aménagement du territoire*, collection Dominos, Flammarion, 1995.

<sup>17</sup> À moins que les technologies de l'information et des transports ne favorisent une nouvelle répartition de la population dans l'espace mais rien n'est prouvé à cet égard.

H U I T I È M E   C H A P I T R E



## **Modèles et simulations**

Dans tout processus de connaissance, il arrive un moment où, après avoir décrit et analysé un phénomène, on cherche à le reconstituer, à en faire la synthèse. Dans les sciences de la nature, on procède à des expériences afin de vérifier les hypothèses et de quantifier les lois énoncées. Dans les sciences sociales, l'expérimentation étant plus difficilement envisageable, on la remplace par des analyses statistiques ou par la construction de modèles.

L'aménagement urbain se prêtant mal à l'approche statistique, nous avons eu recours à la solution des modèles. Ce travail sur les modèles a été fait, depuis plus de dix ans, en parallèle des observations de terrains et de la conceptualisation progressive qui ont mené à la rédaction de cet ouvrage.

Si l'on veut modéliser l'aménagement urbain, le premier problème est celui du degré de détail auquel on doit descendre dans la reproduction de la réalité. En effet, un modèle qui serait aussi riche que la réalité décrite (à supposer qu'il soit possible de le fabriquer) serait si complexe qu'il ne permettrait plus de comprendre cette réalité. Les arbres cacheraient la forêt. Dans la construction d'un modèle, une forte dose d'abstraction et de simplification est nécessaire.

En fait, le modèle du système de l'aménagement urbain peut être décrit comme un agencement de sous-modèles unitaires connectés entre eux. Les sous-modèles de base (ou «boîtes noires») représentent le niveau le plus profond auquel s'arrête l'analyse. Par rapport à la réalité, les sous-modèles sont toujours des simplifications, à la fois pour des raisons d'insuffisance de l'analyse (liée au coût de la recherche) mais aussi pour des raisons d'intelligibilité.

Pour un système d'acteurs comme l'aménagement urbain, un autre problème fondamental de la modélisation est celui de la reproduction des comportements des agents humains. Ces comportements sont-ils

tous simulables par des équations mathématiques? Lorsque ces agents sont nombreux et atomisés comme les habitants d'une ville, il est possible de s'en remettre à la loi des grands nombres (les comportements aberrants dans un sens ou dans un autre se compensent). C'est un comportement moyen qui est alors formalisé mathématiquement. Dans d'autres cas, les agents sont moins nombreux mais leur comportement professionnel obéit à un rôle prédéfini, à une rationalité qui peut être modélisée de manière plus ou moins mécanique: les banquiers, les juges de l'expropriation, les évaluateurs des Domaines, les créateurs d'emplois de service, etc. D'autres agents comme les propriétaires ont aussi une rationalité plus floue qui peut être décrite en termes probabilistes.

Mais le problème de la modélisation se pose de manière plus aiguë pour les grands acteurs peu nombreux qui ont un poids décisif dans l'évolution du système urbain. Ces grands acteurs ont une liberté de décision telle que l'on ne peut les enfermer dans la loi des grands nombres. Ils ont la faculté de se coaliser, de coopérer ou, au contraire, d'entrer en conflit. Vouloir modéliser, c'est-à-dire, programmer ces acteurs c'est nier leur liberté fondamentale.

Par ailleurs, la rationalité de certains des grands acteurs qui interviennent dans le système urbain, comme les entreprises, doit aussi s'apprécier à l'échelle d'un territoire qui dépasse très largement les limites géographiques du système modélisé. En effet, ces grands acteurs opèrent sur des échelles régionales, nationale ou internationale. Il est impossible de l'intérieur du système local de saisir globalement cette rationalité. De sorte que les décisions de ces grands acteurs ne sont pas vraiment prévisibles pour un échelon local qui les subit sans les comprendre.

Programmer un phénomène aléatoire comme le comportement des grands acteurs, même avec des marges de probabilité, c'est donc introduire artificiellement un déterminisme qui n'existe pas dans la réalité.

Comment résoudre alors le problème si l'on veut simuler le système de l'aménagement urbain? Tout simplement en faisant jouer les rôles principaux par des acteurs en chair et en os mis en situation de se projeter dans ces emplois, c'est-à-dire, en complétant le modèle par un jeu de rôles. La simulation devient ainsi une «simulation jouée»<sup>1</sup>. C'est le parti que nous avons adopté à la fois pour ces raisons conceptuelles et aussi parce que la technique du jeu de rôles est très efficace pour la formation. Elle apporte une utilité économique immédiate au modèle qui permet de trouver les financements nécessaires à sa réalisation. Par la suite le modèle, ou plutôt certains de ses sous-ensembles, peuvent être utilisés pour l'aide à la décision. Nous reviendrons sur ces deux utilisations du modèle mais il nous faut d'abord décrire celui-ci.

## | Principes généraux du modèle

Le modèle est basé sur l'idée que le système urbain est composé de six sous-ensembles que l'on peut identifier ainsi, en allant du plus concret au plus abstrait:

- le **foncier** (le sol),
- les **équipements** (infrastructures et superstructures et leur financement),
- le **bâti** (logements et locaux d'activité),
- les **habitants** (la socio-démographie),
- les **activités** (les emplois),
- le **plan d'urbanisme** (le droit des sols).

La dynamique du système repose, au départ, sur les activités. C'est la création d'emplois non-agricoles qui est à l'origine du développement des villes.

---

<sup>1</sup> Sur les jeux urbains en général, voir: *Les jeux de simulation urbanistiques*, Prud'homme (Rémy), de la Brunetière (Jean), Dupuy (Gabriel), Téma-Éditions, Paris, 1972.

Les créations d'emplois attirent une population nouvelle. Le solde migratoire positif s'ajoute à l'excédent naturel des naissances sur les décès pour composer la croissance démographique.

Cette croissance démographique génère à son tour une demande de logements. De même, les activités qui s'implantent ont besoin de locaux.

Logements et locaux nécessitent des terrains aménagés. Ils consomment de l'espace. L'augmentation de la population provoque également une demande d'équipements et de services auprès de la collectivité locale et de fournisseurs privés. Habitants et activités sont aussi des contribuables qui alimentent en recettes le budget de la collectivité locale et permettent de financer les équipements.

Enfin, la collectivité, pour réguler le développement de l'urbanisation est amenée à instaurer des plans d'urbanisme et une réglementation de la construction (le droit des sols).

L'enchaînement des causalités se présente donc ainsi :

Activités → Habitants → Bâti → Foncier → Équipements → Plan d'urbanisme

En réalité, le système n'est pas aussi simple, aussi linéaire. Il existe un grand nombre d'interactions secondaires, de rétroactions. Par exemple, le bâti existant a un effet sur les implantations d'activités : il faut pouvoir loger à coût raisonnable les travailleurs attirés par les nouvelles activités. Autre exemple : le plan d'urbanisme a un impact sur les prix fonciers en désignant les terrains constructibles. Le système urbain est un système complexe.

Dans un environnement institutionnel décentralisé, la collectivité locale est le régulateur du système. Cependant, elle ne peut pas agir directement



sur les activités (elle ne crée pas les emplois directs), sur la démographie (les habitants sont libres de déménager et d'emménager) et sur le bâti (elle ne peut pas construire tous les logements et toutes les usines). **En réalité, les domaines sur lesquels la commune a une prise directe sont ceux qui concernent l'aménagement de son espace: le foncier, les équipements et leur financement, le droit des sols.** Dans les autres domaines, activités, population, bâti, elle ne peut pas jouer aussi directement le rôle de régulateur. Elle doit coopérer avec d'autres centres de contrôle qui opèrent à des échelles géographiques différentes, comme l'État ou les entreprises. Mais à travers l'aménagement de son espace, la mairie agit indirectement sur les autres domaines car le cadre physique équipé et organisé a un effet sur la démographie, les logements et les activités. L'aménagement est ainsi un levier qui permet à la collectivité locale d'intervenir sur l'ensemble du système urbain.

On peut donc identifier un sous-système de l'aménagement urbain qui communique avec le reste du système urbain par le biais du foncier et des équipements. Sous-système qui est géré directement par la collectivité locale.

## | Description du modèle

Le modèle est, en fait, composé de six sous-modèles reliés entre eux pour former le système urbain. Mais rappelons qu'une partie de la simulation est jouée par les stagiaires et n'est pas mise en œuvre par le programme informatique. L'aménagement urbain reste un système d'acteurs. Les acteurs conservant leur liberté, les résultats de la simulation ne sont pas prévisibles. Le système est aléatoire et non déterministe.

## Les activités

Le modèle s'appuie sur la théorie de la «base économique» Selon cette théorie<sup>2</sup>, le développement des activités «exportatrices», c'est-à-dire des activités qui produisent des biens et services pour des consommateurs extérieurs à la ville, est le facteur premier de la croissance urbaine. Ce sont donc les emplois «exportateurs» (ou encore emplois «directs») qui constituent la «base économique» sur laquelle est fondé le développement de la ville.

À leur tour, les emplois directs génèrent des emplois indirects ou «induits» qui travaillent à la satisfaction des besoins marchands et non marchands des habitants de la ville. Le nombre d'emplois induits est fonction du nombre d'emplois directs. Homer Hoyt, le premier à avoir formulé cette théorie, estimait le rapport entre emplois directs et emplois induits de l'ordre de 1 (chaque emploi direct génère un emploi induit). Ce chiffre se vérifie assez souvent dans la réalité.

À titre d'exemple, une usine de fabrication d'ordinateurs crée des emplois exportateurs. Ceux-ci engendrent des emplois dans les commerces (le boulanger, le boucher, etc.), l'artisanat (l'électricien, le maçon, etc.), les services (le coiffeur, l'agent d'assurance, etc.) et les administrations locales (l'instituteur, le personnel de la mairie et des services sociaux).

En sens inverse, le départ d'emplois directs à la suite de la fermeture d'une usine entraîne la disparition d'emplois induits.

Dans la simulation jouée, l'implantation d'activités exportatrices est faite par les rôles d'industriels, le programme informatique gérant les

---

<sup>2</sup> Pour une présentation de la théorie de la base économique, voir Derycke (Pierre-Henri), *Économie et planification urbaines*, Presses Universitaires de France, 1982.

emplois induits. Les industriels doivent s'assurer que l'activité choisie apporte, compte tenu de la conjoncture nationale ou internationale et de l'existence d'un marché, une marge suffisante pour amortir les frais généraux ainsi que les dépenses liées au support immobilier. Localement, il faut satisfaire un certain nombre de contraintes d'implantation tenant :

- au statut social de la ville qui dépend du revenu moyen de ses habitants ; une entreprise de haute technologie recherchera une image urbaine susceptible d'attirer les ingénieurs et techniciens dont elle a besoin ; au contraire, une entreprise de transformation s'accommodera d'une ville ouvrière ;

- à l'attractivité de l'îlot, c'est-à-dire, à son niveau d'équipement : un siège social d'entreprise tertiaire n'ira pas se localiser dans une zone d'industries polluantes mais dans un quartier bien desservi ayant un minimum de qualités d'environnement ;

- à l'adaptation du support foncier (terrain suffisant pour le stockage, les manœuvres des camions, etc.) et immobilier (volume intérieur ou surface de plancher, qualité de construction en rapport avec le statut de l'activité).

Dans le jeu de rôle, les industriels doivent donc gérer l'interface entre les activités et l'urbain. C'est de cette manière qu'ils sont acteurs de l'aménagement.

### **La socio-démographie**

Les créations d'emplois directs et induits entraînent un solde migratoire positif. Il s'y ajoute un solde naturel (excédent des naissances sur les décès). L'aspect socio-démographique est entièrement pris en charge par le programme informatique.

Les catégories socioprofessionnelles sont définies par leurs revenus. Ces revenus déterminent le marquage social des îlots et de la ville. Cette notion de marquage social a un impact notable sur la demande de logement. Les quartiers résidentiels sont plus demandés que les autres.

Les différentes catégories socioprofessionnelles se localisent dans les quartiers de la ville selon la valeur des logements. Cette valeur est fonction de critères spatiaux: l'attractivité (niveau d'équipement et proximité du centre, environnement) et le marquage social. Elle est aussi fonction de la qualité du bâti: qualité intrinsèque qui est une donnée initiale de la construction, entretien et niveau de confort qui peuvent être modifiés par la réhabilitation. Le programme informatique reproduit cette correspondance entre la structure sociale et celle du parc de logements.

Le programme informatique gère une régulation politique en simulant l'attitude des différentes catégories socioprofessionnelles par rapport à la collectivité. Il fournit ainsi un sondage permanent. Les attitudes sont affectées par les créations d'équipements, par les modifications de taux des impôts, par les interventions coercitives de la mairie (expropriation) et également par une usure régulière du pouvoir. C'est certainement l'aspect le moins «scientifique» du modèle mais sa présence est indispensable car la régulation politique est une composante fondamentale du système de l'aménagement urbain dans les sociétés démocratiques.

### **Le bâti**

Dans la simulation, les rôles de promoteurs produisent l'offre de logements. La demande est simulée par le programme informatique. Elle est naturellement fonction des évolutions démographiques qui sont elles-mêmes tributaires de l'évolution des emplois. À ces évolutions démographiques, il faut ajouter le desserrement des ménages (la décohabitation) et le renouvellement du parc (le bâti obsolète tombe en ruine et les habitants doivent être relogés ailleurs).

Cette demande globale se module selon les produits mis sur le marché en fonction des prestations offertes par ceux-ci: la localisation (attractivité et marquage social de l'îlot), la qualité et la densité du bâti.

La demande est aussi fonction du prix d'offre non seulement du produit lui-même mais aussi des prix d'offre dans les segments voisins. Si les prix sont trop élevés, la demande ne sera pas solvable même si les évolutions démographiques ont généré des besoins nouveaux.

La demande de logements est donc élastique par rapport aux prix, par rapport aux facteurs de localisation et par rapport à la qualité du bâti. Le programme informatique gère, au moyen d'un modèle spécifique, la confrontation entre l'offre faite par les joueurs et la demande. Il détermine ainsi ce qui se commercialise effectivement.

Le programme informatique simule aussi l'évolution du bâti. Celui-ci se dégrade naturellement. Il se dégrade plus vite s'il est habité par des catégories d'habitants défavorisés. Il tend à se réhabiliter spontanément si la valeur après réhabilitation est supérieure à la somme de la valeur antérieure et du coût de réhabilitation, ce qui est le cas dans les quartiers qui s'embourgeoisent.

Il existe donc une interaction forte entre l'occupation des logements par les différentes catégories socioprofessionnelles et l'évolution du bâti. Lorsque l'attractivité et le marquage social d'un quartier sont insuffisants pour que s'opère cette réhabilitation spontanée, la collectivité est obligée d'intervenir à la fois sous forme de subventions ou d'avantages fiscaux pour rendre l'initiative des propriétaires rentable et sous forme d'interventions urbaines pour augmenter l'attractivité des îlots. Mais l'amélioration de l'attractivité du quartier modifie sa valeur et, à terme, son peuplement à moins de compenser cette tendance par la création de logements sociaux.

Il existe aussi une interaction entre le marché du logement et les marges bénéficiaires des entreprises. En effet, si l'offre de logements est insuffisante ou trop chère, les employeurs sont obligés de majorer les salaires

ou d'investir directement dans l'habitat de leur personnel. Les entrepreneurs ne sont donc pas indifférents à la politique du logement.

### **Le foncier**

À la différence du marché immobilier qui est simulé par un modèle, le marché foncier est le résultat de l'action des joueurs. Le prix des terrains s'établit à la suite d'enchères ou de transactions à l'amiable.

Le programme informatique gère l'évolution des références de prix selon les types de zones à partir des transactions constatées. Il reproduit ainsi le comportement des évaluateurs fiscaux et du juge de l'expropriation lorsque ceux-ci utilisent la méthode par comparaison.

### **Les équipements et leur financement**

Dans la simulation jouée, la mairie a la responsabilité de créer les équipements publics. Ceux-ci peuvent être rendus nécessaires par le développement de l'urbanisation: voiries et réseaux divers, écoles, etc. Ces équipements peuvent être «à seuil»: ils ne deviennent nécessaires qu'à partir d'un certain chiffre de population. D'autres équipements ne sont pas strictement indispensables mais contribuent à l'amélioration générale de l'attractivité des quartiers et de la ville: espaces extérieurs, équipements culturels, etc. Les premières tranches d'urbanisation peuvent aussi profiter des capacités résiduelles d'équipements existants.

Enfin, des relations d'enchaînement existent entre des éléments d'équipement, certains étant les préalables obligatoires des autres (par exemple, une canalisation d'évacuation des eaux pluviales a pour préalable l'existence d'une autre canalisation en aval). Sur un plan géographique, chaque élément d'équipement est en relation avec un périmètre (qui peut

être toute la ville ou simplement un ou plusieurs îlots) qu'il dessert ou dont il influence l'attractivité.

Outre les effets urbains directs (viabilisation des îlots) et indirects (attractivité supplémentaire), les équipements ont aussi des répercussions sur l'appréciation que les électeurs portent sur leurs élus. Cet impact varie selon les types d'équipements et selon les catégories socioprofessionnelles. Certains équipements intéressent davantage les catégories aisées et d'autres les couches modestes.

La plus grande partie du budget de la collectivité locale sert à financer les équipements, d'abord en investissement puis en fonctionnement. Le budget local est alimenté par les contribuables locaux, par les transferts en provenance des collectivités de rang supérieur (l'État, la région, etc.) et par les contributions demandées aux bénéficiaires des équipements. Ces dernières contributions concernent aussi l'investissement (participations) ou le fonctionnement.

Le programme informatique gère les différents types de comptabilités : publique et privée selon le statut des rôles. La comptabilité publique ne concerne que les flux avec une distinction entre le fonctionnement et l'investissement. La comptabilité privée fait figurer les flux (le compte d'exploitation) et les stocks (le bilan).

Les collectivités peuvent modifier leurs recettes fiscales en jouant sur les taux des impôts locaux mais avec des conséquences sur l'attitude des électeurs à leur égard.

Elles peuvent aussi instituer des régimes financiers de participations qui, par le biais du bilan prévisionnel fait par les constructeurs, ont un effet sur les prix fonciers.

## **Le plan d'urbanisme et le droit des sols**

Le droit des sols est mis en place par les collectivités locales. Le programme informatique ne fait que l'enregistrer et effectue un contrôle quantitatif par rapport au coefficient d'occupation des sols lors des demandes de permis de construire. L'effet du droit des sols sur le système global n'est pas dû au modèle mais aux décisions des joueurs qui l'incorporent dans leurs raisonnements, notamment lors du bilan prévisionnel d'une opération de construction, avant de prendre une décision sur l'achat du terrain. Le droit des sols a aussi un effet sur les marchés foncier et immobilier car il conditionne la quantité de terrains disponibles pour l'urbanisation.

De manière générale, les régulations juridiques, par exemple le respect des grands principes du droit, sont faites par les joueurs (ou le meneur de jeu) et non par le programme informatique.

L'ouverture plus ou moins grande du système sur son environnement peut être déterminée au moyen des coefficients du modèle. Dans un système clos, les répercussions d'une action, par exemple la création d'emplois, se feront intégralement à l'intérieur du système. Les relations entre emplois exportateurs, emplois induits et solde migratoire seront totales. En sens inverse, si le système est plus ouvert, des déperditions auront lieu, les emplois induits et l'augmentation de population pourront affecter aussi bien l'extérieur que le système lui-même. Un système plus ouvert subira plus amplement les variations de son environnement.

L'enchaînement des causalités n'est pas linéaire entre les six domaines de l'aménagement. Les interactions réciproques sont nombreuses et leur simultanéité est difficile à traduire à l'aide du seul langage écrit. C'est à cet égard que la simulation jouée est un média beaucoup plus efficace que le texte écrit pour transmettre la connaissance de l'aménagement urbain.



## L'utilisation du modèle pour la formation

Qui a déjà participé à un jeu de rôles et expérimenté ou observé l'implication personnelle très forte des joueurs peut comprendre l'efficacité de cette méthode pour la formation à l'aménagement. L'engagement affectif dans le jeu de rôles stimule l'intelligence pour la compréhension et l'apprentissage des mécanismes et des outils. Un jeu d'aménagement est, cependant, moins ouvert qu'un jeu de rôles purement ludique. Les participants ne peuvent pas remettre en cause le cadre institutionnel qui leur est imposé. Seuls les rôles de collectivités locales ont la possibilité de modifier ce cadre par leurs décisions sur le droit des sols, les dispositifs de maîtrise foncière ou le financement des équipements. Mais elles doivent s'inscrire dans la légalité du code de l'urbanisme et des grands principes du droit. Les rôles joués sont des rôles professionnels : les mairies, les promoteurs et aménageurs publics et privés, les industriels. La rationalité de ces rôles est explicite : gagner de l'argent pour les uns, satisfaire les électeurs pour les autres.

Les objectifs pédagogiques des sessions de formation sont de trois ordres :

- saisir la structure et le fonctionnement du système de l'aménagement urbain dans sa complexité et être capable d'apprécier les interactions entre ses éléments en vue de proposer les stratégies adaptées pour atteindre les buts politiques fixés ;
- comprendre les logiques et les langages des différents acteurs afin de faciliter par la suite les relations de coopération sur les projets urbains ;
- savoir utiliser à bon escient les outils de l'aménagement selon les stratégies visées, les contextes géographiques et les acteurs en présence ; identifier les effets directs de ces outils et leurs effets latéraux ainsi que leurs complémentarités.

À l'intérieur de ces trois objectifs généraux, des objectifs plus précis peuvent être impartis aux sessions de formation en utilisant des études de cas mettant l'accent sur tel ou tel aspect, par exemple, la restructuration des centres, l'emploi local, la politique du logement, le financement des équipements, la politique foncière, la coopération intercommunale, etc.

La participation à ces séances de jeu de rôles implique un minimum de «prérequis», c'est-à-dire de connaissances générales de l'aménagement et des outils. La formation dispensée n'est pas une formation «instrumentale» (les procédures, les textes juridiques et fiscaux, les bilans financiers, etc.) mais une formation globale, «systémique». Les stagiaires doivent donc partager les objectifs pédagogiques donnés à la session. Ils ne ressortiront pas de celle-ci avec des recettes toutes faites directement applicables sur leur terrain mais avec une meilleure compréhension générale des phénomènes de l'aménagement.

Le programme informatique du modèle qui sert de support à la simulation jouée s'intitule «Urbax»<sup>3</sup>. Au cours d'une séance de jeu de rôles, seul l'animateur manipule l'ordinateur. Aucune connaissance informatique n'est exigée de la part des joueurs. Grâce à un module de consultation, ils peuvent, toutefois, consulter à tout moment à l'écran l'état du système sur les six champs énumérés plus haut.

La simulation est effectuée à la fois par le programme informatique et par des joueurs qui remplissent les rôles principaux : collectivités locales, entrepreneurs, promoteurs publics et privés, aménageurs, propriétaires bailleurs.

---

<sup>3</sup> Le logiciel Urbax a été mis au point grâce à des préfinancements du ministère de l'Équipement, du Centre National de la Fondation Publique Territoriale, de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Une adaptation à cinq pays étrangers (Allemagne, Angleterre, Italie, Espagne, Suède) est en cours avec l'aide du programme européen «Leonardo da Vinci». Il est édité par la société Logville, 58, rue des Loges, 78600 Maisons-Laffitte, téléphone : 01 39 62 45 40.

Le programme informatique simule les acteurs qui ne sont pas joués par les stagiaires: habitants, demandeurs de logements, propriétaires fonciers, banquiers, entreprises de services et sous-traitants (les emplois induits), juge de l'expropriation, évaluateurs fiscaux.

Il fait la comptabilité des joueurs et enregistre les événements.

Enfin, le programme informatique gère le déroulement du jeu de manière séquentielle, une année étant représentée par six phases successives:

1. une phase **foncière** au cours de laquelle les joueurs achètent des terrains, les revendent, les découpent ou les regroupent et les collectivités exproprient et préemptent;
2. une phase d'**autorisations de construire**;
3. une phase **réglementaire** pendant laquelle les collectivités vont mettre en place les dispositifs de droit des sols, de financement des équipements, de maîtrise foncière (droit de préemption, déclarations d'utilité publique), de subventions (à la réhabilitation);
4. une phase de **commercialisation** des logements qui confronte l'offre produite par les joueurs et la demande simulée par le programme informatique;
5. une phase d'**investissements** publics (les équipements) et privés (construction, réhabilitation, implantations d'activités);
6. et enfin une phase finale d'**évolutions** entièrement effectuée par le programme informatique: l'évolution socio-démographique, l'évolution du bâti (dégradation ou réhabilitation spontanée), les comptes de fin d'année.

Ce déroulement séquentiel reproduit la viscosité du temps. Par exemple, un terrain acheté en phase 1 fait l'objet d'une demande de permis de construire en phase 2 mais s'il n'est pas constructible, il faut attendre la phase 3 pour obtenir de la mairie une éventuelle modification du droit des sols et l'autorisation ne pourra être accordée qu'à la phase 2 de l'année

suivante, la construction sera faite en phase 5 de cette deuxième année et la commercialisation n'interviendra qu'en phase 4 de la troisième année.

Cependant, le modèle informatique ne suffit pas à lui seul pour alimenter un jeu de rôles. Il faut également disposer d'une étude de cas pédagogique plus ou moins inspirée d'une situation réelle et qui sert à paramétrer le modèle<sup>4</sup>. Cette étude de cas recouvre les six champs du système urbain et fournit les paramètres nécessaires au modèle ainsi que les informations sur le contexte local, les objectifs politiques et les documents cartographiques et illustratifs (ces derniers pouvant également être informatisés).

## L'utilisation du modèle pour l'aide à la décision

Le modèle, tel qu'il est informatisé dans le logiciel «Urbax», peut-il servir pour la prévision et pour l'aide à la décision? C'est une question qui est souvent posée et à laquelle nous pouvons faire la réponse suivante en trois temps:

- Le système modélisé est un système aléatoire, «chaotique», notamment en raison de l'impossibilité de prévoir le comportement des principaux acteurs. Par nature, il n'est donc pas utilisable pour la prévision. Il peut, toutefois, servir à explorer des stratégies-types et à déduire les conséquences de celles-ci.
- Les éléments les plus complexes du modèle comme le marché du logement ou les régulations socio-démographiques n'ont pas fait l'objet d'un ajustement scientifique sur des situations réelles. Même si le sens

---

<sup>4</sup> Les études de cas actuellement disponibles pour la formation portent sur: un cas de développement des zones NA d'une ville moyenne («Urbax 1»), une ville complète intégrant les différents aspects de l'aménagement urbain («Urbax 2»: centres anciens, zones d'activités et friches industrielles, grand ensemble, zones d'extension), une situation intercommunale regroupant trois communes et une problématique à la fois urbaine et rurale (cas «Intercom» édité par l'association Intercaue).

des relations de base du modèle a pu être validé par des «dires d'experts» lors des sessions de formation, les coefficients et paramètres n'ont pas été quantifiés scientifiquement. En d'autres termes, même si le modèle peut être tenu comme valide dans sa structure (bien qu'il soit très simplificateur), il ne l'est pas dans ses performances et ne peut donc appuyer un exercice de prévision. De toute façon, une quantification des paramètres du modèle ne pourrait être valable que localement et pour une période courte tant les situations des collectivités sont variées et évolutives.

- Cependant, une partie du modèle fait appel à des relations certaines, triviales et quantifiables, par exemple, pour ce qui concerne les équipements, les programmes de construction, les emplois créés, les finances et la fiscalité. Ce sous-ensemble du modèle peut être considéré comme déterministe et non aléatoire. À la rigueur, il peut même admettre quelques relations probabilistes.

Ce sous-ensemble déterministe du modèle autorise, à partir d'hypothèses initiales, le développement de scénarios prévisionnels sur plusieurs années. Il permet de prévoir les conséquences des interactions entre programmes de constructions, équipements rendus nécessaires, participations financières, emploi, démographie et budget communal. Le programme informatique prend en charge automatiquement ces interrelations de sorte que lorsque l'un des paramètres est modifié manuellement, tous les autres sont automatiquement ajustés par l'ordinateur. L'utilisateur de la simulation peut donc se concentrer sur l'optimisation de l'une des variables sans s'encombrer l'esprit des modifications qu'il devra apporter aux autres variables puisque l'ordinateur effectue cette tâche.

Concrètement, une séance de travail de simulation se déroule ainsi :

- le programme prévisionnel des constructions (programme et dates de réalisation envisagés) est entré dans la machine ;
- les équipements sont analysés dans leurs caractéristiques propres (coût, seuil), dans leurs relations avec les périmètres géographiques desservis

(part de la dépense imputée à chaque périmètre), dans leurs relations entre eux (enchaînements obligatoires entre éléments d'équipement); cette analyse est transmise au programme informatique;

- la simulation est alors lancée et elle calcule automatiquement:
  - le programme pluriannuel des équipements,
  - le montant des participations financières qui peuvent être imputées aux constructeurs et aménageurs tout en respectant les principes de lien direct et de proportionnalité,
  - l'équilibre prévisionnel de trésorerie de l'aménagement et le montant des frais financiers,
  - le bilan global en recettes et en dépenses de l'aménagement (comme sous la forme d'un bilan de ZAC).

Le logiciel de simulation permet non seulement d'étudier les projets complexes d'aménagement, quelles que soient les procédures, mais aussi de les gérer dans le temps. En effet, il suffit de remplacer progressivement les données prévisionnelles (par exemple, les coûts estimés, les dates envisagées pour les permis de construire) par les données réelles observées et de relancer la simulation pour avoir instantanément une idée de l'équilibre global. De la sorte, la simulation fait office de tableau de bord et permet à la collectivité de surveiller en « temps réel » l'équilibre général de son aménagement.

Une telle démarche n'est pas réservée aux opérations ponctuelles de type ZAC ou PAE mais s'applique aussi à des stratégies globales d'aménagement sur l'ensemble d'une commune ou d'un groupe de communes.

La simulation de l'aménagement peut être complétée par une analyse de l'impact sur le budget communal, en investissement et en fonctionnement, en faisant des hypothèses (qui restent probabilistes) sur les emplois créés et la population nouvelle qui vont influencer l'évolution des bases fiscales locales.





## Conclusion

Comme nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, la notion de système de l'aménagement urbain est une grille de lecture permettant de mieux comprendre une réalité complexe. Elle ne saurait être réifiée au risque de devenir à son tour une doctrine ou une idéologie avec tous les effets réducteurs et desséchants que cela entraînerait.

En revanche, cette grille de lecture a vocation à être améliorée et approfondie constamment. En son état actuel, elle reflète davantage le parcours de l'auteur et les missions qui lui ont été confiées qu'une entreprise systématique de recherche.

Il reste aussi à démontrer l'universalité de cette grille. Dans cet ouvrage, elle n'a été appliquée qu'à la France. La distinction entre promoteurs et aménageurs, par exemple, sur laquelle nous avons fondé notre explication du marché foncier, est un raisonnement typiquement français. Dans la plupart des pays européens cette distinction n'est pas faite aussi nettement : la collectivité est l'aménageur principal et les promoteurs réalisent les compléments d'équipements sans dissocier ce processus de celui de la construction. Il se trouve qu'en France, la petite taille des communes, leur manque de moyens financiers et intellectuels, d'un côté, le désintérêt des banques et des institutions financières pour l'urbain dans les années 1960, de l'autre, et enfin une tradition de dirigisme ont suscité l'apparition d'un réseau spécifique d'aménageurs publics et la distinction entre les deux métiers.

Un travail de confrontation de la grille systémique avec les autres contextes européens est en cours grâce à une aide financière du programme Leonardo da Vinci. Les premiers résultats permettent de vérifier qu'il existe bien une structure commune du système de l'aménagement urbain dans des pays d'état de droit et d'économie de marché avec des échelons locaux décentralisés de régulation. Les variations d'un pays à l'autre tiennent davantage à des éléments qui sont externes au système de l'aménagement



lui-même : la taille des communes ainsi que leurs ressources fiscales et de transfert, la politique nationale ou régionale du logement, les relations entre acteurs publics et privés qui se font dans un cadre réglementaire appuyé sur un droit public (système continental) ou, au contraire, sont plus axées sur la négociation et le droit privé (système anglo-saxon).

La conséquence pratique de cette vérification d'hypothèses est qu'il sera possible d'adapter les modèles et les simulations aux différents pays européens en conservant une base logicielle commune, les variations ne relevant que des paramètres propres à chaque contexte national. Cette adaptation est en cours dans le cadre du programme «Leonardo da vinci».





# Liste des figures

**Figure 1**

*Les étapes de la transformation d'un terrain*

**Figure 2**

*Le contenu des postes du bilan*

**Figure 3**

*L'ajustement des bilans*

**Figure 4**

*Comparaison des raisonnements promoteur et aménageur*

**Figure 5**

*Illustration du compte à rebours du promoteur*

**Figure 6**

*Analyse des outils de financement des équipements*

**Figure 7**

*Régulation du marché et compte à rebours*

**Figure 8**

*Les filières de l'aménagement urbain*

**Figure 9**

*La formation des prix fonciers selon les filières d'aménagement*

**Figure 10**

*Le système urbain et l'aménagement*





## Bibliographie sommaire

**Barel (Yves)**

*Prospective et analyse de système*  
La Documentation Française, 1971

**Castex (Jean), Depaule (Jean-Charles), Panerai (Philippe)**

*Formes urbaines: de l'îlot à la barre*  
Dunod, 1980

**Choay (Françoise)**

*L'urbanisme, utopies et réalités*  
Le Seuil, 1965

**Comby (Joseph) et Renard (Vincent)**

*L'impôt foncier*  
Coll. «Que sais-je?»  
Paris, Presses Universitaires de France, 1985

**Crozier (Michel) et Friedberg (Erhard)**

*L'acteur et le système*  
Éditions du Seuil

**DAEI**

*L'aménagement en questions*  
Ouvrage collectif édité par l'ADEF, 1996

**Damette (Félix)**

*La France en villes*  
La Documentation Française, 1994

**Delarue (Jean-Marie)**

*Banlieues en difficulté: la relégation*  
Syros-Alternatives, 1991

**Derycke (Pierre-Henri)**

*Économie et planification urbaines*  
Paris, Presses Universitaires de France

**Durand (Daniel)**

*La systémique*  
Coll. «Que sais-je?», n° 1795  
Paris, Presses Universitaires de France

**Études foncières**

Revue publiée par l'Association pour la diffusion des études foncières  
7 avenue de la République, 78011 Paris

**Granelle (Jean-Jacques)**

*Économie immobilière*  
Economica, Paris, 1998

**sous la direction de Vilmin Thierry**  
*L'articulation du foncier et de l'immobilier*  
ADEF, 1993

**Lacaze (Jean-Paul)**

*L'aménagement du territoire*  
Collection Dominos, Flammarion, 1995

*Introduction à la planification urbaine*  
Éditions du Moniteur

*Les Français et leur logement*  
Presses de l'ENPC, 1989

**Monod (Jérôme), de Castelbajac (Philippe)**

*L'aménagement du territoire*  
Coll. «Que sais-je?»  
Paris, Presses Universitaires de France, 1994

**Mumford (Lewis)**

*La cité à travers l'histoire*

Éditions du Seuil, 1964

**Renard (Vincent)**

*Plans d'urbanisme et justice foncière*

Paris, Presses Universitaires de France, 1980

**Savy (Michel), Veltz (Pierre)**

*Les nouveaux espaces de l'entreprise*

Éditions de l'Aube, 1993

**Autres**

*Métropoles et aménagement du territoire*

Actes du colloque des 12 et 13 mai 1993

IAURIF et Université Paris-Dauphine, Paris, 1993

*Aménagement foncier: les risques*

Ouvrage collectif édité par l'ADEF, 1995

*Évaluer un terrain, aspects économiques et juridiques*

Ouvrage collectif édité par l'ADEF, 1994

*Qui doit payer la ville*

Ouvrage collectif édité par l'ADEF, 1996

*L'urbanisme: pour un droit plus efficace*

Les études du Conseil d'État, La Documentation Française, 1992







# Table des matières

5 Avant-propos

9 Introduction :  
Approche systémique et aménagement urbain

10 Interdépendances et régulations

12 La ville, un système ouvert

17 L'aménagement urbain, un système d'acteurs

Premier chapitre 23 Les deux marchés fonciers urbains

24 Un marché de biens intermédiaires

25 Promoteurs et aménageurs

32 Le raisonnement de l'aménageur

35 Le compte à rebours du promoteur

40 Marché aménageur et marché promoteur

42 L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier

46 Le contrôle du marché foncier

Deuxième chapitre 55 Financer les équipements

56 Rattrapage ou équipement préalable ?

57 Fiscalité générale ou imputation aux bénéficiaires ?

59 Coût moyen et coût marginal

62 Le fait générateur des participations

63 Langage foncier et langage immobilier

- 65 L'unilatéral et le négocié
- 67 L'analyse des outils
- 69 Le logement social est-il un équipement ?
- 70 Interactions avec le foncier
- 76 Stratégie et tactique : petits ou grands périmètres ?

### Troisième chapitre **83** Droit des sols et incertitude

- 86 Droit des sols et négociation
- 90 Le domaine d'incertitude légal : les zones NA
- 93 Zones NA strictes et zones NA à règlement
- 100 Surdimensionnement des zones NA
- 102 Urbanisation future en tissus existants
- 105 L'incertitude née de l'instabilité des POS
- 107 Négociations triangulaires

### Quatrième chapitre **115** Les quatre filières de l'aménagement urbain

- 119 Le développement en diffus
- 121 La mutation encadrée
- 125 L'aménagement négocié
- 128 L'aménagement public
- 132 Aménager avec les propriétaires

### Cinquième chapitre **139** Les politiques foncières locales

- 141 Filières d'aménagement et prix fonciers
- 146 Effets de bords entre filières d'aménagement

- 149 Compartimenter les filières de l'aménagement
- 152 La politique foncière

## Sixième chapitre **161** Filières d'aménagement et formes urbaines

- 164 Le développement en diffus
- 166 La mutation encadrée
- 170 L'aménagement négocié
- 173 L'aménagement public
- 175 Les grands ensembles en difficulté
- 179 Le social précède l'urbain
- 182 Aménager avec le temps

## Septième chapitre **187** Les finalités du système de l'aménagement urbain

- 189 La création d'activités, moteur de la croissance urbaine
- 191 Des activités à la démographie
- 191 De la démographie aux logements et aux équipements
- 196 Stratégies de localisation des entreprises
- 199 Les ménages supportent les inconvénients de la concentration urbaine
- 202 Les logiques communales
- 207 Construire la politique communale d'aménagement
- 209 Les comportements des communes
- 211 Des logiques communales aux politiques d'agglomération

## Huitième chapitre 217 **Modèles et simulations**

220 **Principes généraux du modèle**

222 **Description du modèle**

230 **L'utilisation du modèle pour la formation**

233 **L'utilisation du modèle pour l'aide à la décision**

237 **Conclusion**

241 **Liste des figures**

243 **Bibliographie sommaire**

© CERTU - 1999

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement,  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les  
constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du  
CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque  
procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les  
articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : Service Éditions (Patrick Marchand)

Mise en page : PAO Concept ☎ 04 72 07 69 03

Photogravure : Repères ☎ 04 72 13 99 37

Impression : Comimpress ☎ 03 85 32 25 40

Achévé d'imprimer : novembre 1999

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 1999

ISSN : 1280-1631

Cet ouvrage est en vente au CERTU

Bureau de vente :

9, rue Juliette Récamier

69456 LYON cedex 06 - France

☎ 04 72 74 59 59

Internet : <http://www.certu.fr>

**SUR LE MÊME THÈME**

*Aménagement et urbanisme*

*Aménagement  
et exploitation de la voirie*

*Transport et mobilité*

*Constructions publiques*

*Environnement*

*Technologies  
et systèmes d'information*

**L'achèvement des ZAC**  
*1999*

**De nouvelles pratiques  
en aménagement?**  
*1999*

**Partenariat et scénarios  
de développement urbain**  
*1997*

Cet ouvrage s'intéresse aux outils et aux acteurs de l'aménagement urbain dans une approche systémique. Thierry Vilmin nous propose une analyse du système urbain dans sa globalité. Il privilégie les interactions entre les procédures, les techniques, les formes urbaines et les financements. Cet éclairage du système de l'aménagement introduit une compréhension singulière du rôle de la puissance publique dans l'acte d'aménagement.

Il s'adresse ainsi aux décideurs locaux, aux urbanistes, aménageurs et à tous les professionnels qui agissent sur la production urbaine, ainsi qu'aux chercheurs et aux étudiants en les aidant à mieux comprendre les ressorts cachés de la production actuelle des espaces urbains. Tous peuvent apprécier les stratégies des acteurs et le rôle des différentes procédures dans ce contexte.

Dans un dernier chapitre l'auteur présente une application du système de l'aménagement urbain qu'il a conçu. Cet outil informatique à vocation pédagogique permet une simulation du jeu des acteurs impliqués dans ce système. Sa mise en œuvre présente l'intérêt d'une approche de l'aménagement centrée sur la stratégie et les enjeux.

**Urban improvements in France: System-based approach** The guide covers the tools and players in urban development in a systematic approach. Thierry Vilmin provides us with an analysis of the urban system in its totality. He concentrates on the interactions between procedures, techniques, urban forms and finance. This illumination of the system of improvement introduces a singular understanding of the role of public power in the act of development.

It is intended for local decision-makers, town planners, developers and all those working in the sector who influence urban production, and for researchers and students by providing them with a better understanding of the hidden springs of current production of urban areas. All will be able to assess the strategies of the players and the role of the various procedures in this context.

In a last chapter, the author gives an application of the urban development system that he has designed. This computer program intended for teaching purposes enables a simulation of the set of players involved in the system. Using it presents the advantage of a strategy and benefit centred approach to development.

**El ordenación urbana en Francia: Enfoque sistemático** Esta obra presta una especial atención a las herramientas y los actores de la ordenación urbana según un enfoque sistemático. Thierry Vilmin nos propone un análisis del sistema urbano en su globalidad. Privilegia las interacciones entre los procedimientos, las técnicas, las formas urbanas y las financiaciones. Esta visión del sistema de ordenación introduce una comprensión singular del puesto que ocupan los poderes públicos en el acto de la ordenación.

También se dirige a aquellos que toman las decisiones a nivel local, a los urbanistas, planificadores urbanos y a todos los profesionales que actúan en la producción urbana, así como a los investigadores y estudiantes, ayudándoles a comprender mejor los aspectos ocultos de la producción actual de los espacios urbanos. Todos ellos podrán evaluar las estrategias de los actores y el papel de los distintos procedimientos en este contexto.

En un último capítulo, el autor presenta una aplicación del sistema de ordenación urbana que él mismo ha diseñado. Esta herramienta informática de vocación pedagógica permite una simulación del juego de los actores implicados en este sistema. Su aplicación presenta el interés por un enfoque de la ordenación centrada en la estrategia y sus desafíos.

