

Thierry Vilmin

collection eupalinos
série architecture et urbanisme

L'aménagement urbain acteurs et système

Éditions Parenthèses

Couverture :

Photogramme extrait du film *Main Basse sur la ville* de Francesco Rosi (1963).

Avant-propos

L'ambition de cet ouvrage est de décrire le système d'acteurs de l'aménagement urbain indépendamment d'un contexte national donné. Le phénomène urbain est universel mais on objectera que son environnement institutionnel est propre à chaque pays. Sans doute. Néanmoins nous avons pu observer à l'occasion de travaux de comparaisons internationales et d'élaboration de modèles à but pédagogique¹ qu'il existe une structure de base des institutions de l'aménagement urbain qui est commune aux pays à économie de marché, état de droit, propriété privée du sol et autorité locale décentralisée. C'est cette structure commune que nous avons essayé, à l'aide d'une grille d'analyse systémique, de mettre en évidence, les variations nationales (dans l'espace mais aussi dans le temps car les législations évoluent rapidement dans ces domaines) pouvant être considérées comme des paramètres laissant la grille de base inchangée².

Il s'agit d'un exercice risqué, qui pourra paraître présomptueux, et les simplifications nécessaires pour rendre intelligible une réalité complexe le mettent à la merci des critiques des spécialistes des différents champs disciplinaires du phénomène urbain. Mais en même temps, chacun peut constater que les nombreux dysfonctionnements qui affectent les sociétés urbaines proviennent en grande partie d'un manque de vision globale, chaque problème étant traité ponctuellement sans envisager suffisamment ses répercussions (ses « effets latéraux ») sur l'ensemble du système. L'approche systémique n'est donc pas un luxe ni une lubie de chercheur mais bien une démarche nécessaire pour guider l'action.

Mais il ne faut pas donner au système une réalité qu'il n'a pas. Claude Bernard³ écrivait : « Les systèmes ne sont pas

Ouvrage coédité avec le
Cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris.

Le Cycle forme depuis plus de quarante ans à l'urbanisme. Lieu d'enseignement mais également de recherche et d'expertise, il réunit de nombreux professionnels cherchant à concilier les approches pratiques et théoriques de la fabrication de la ville.

COLLECTION PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS FINANCIER DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR.

COPYRIGHT © 2015, ÉDITIONS PARENTHÈSES
www.editionsparentheses.com

ISBN 978-2-86364-670-0 / ISSN 1279-7650

dans la nature mais dans l'esprit des hommes. » La systémique est un processus subjectif de construction de la connaissance qui dépend de la situation et des préoccupations de l'observateur. Celui-ci bâtit des représentations dans le but de s'orienter dans le monde extérieur et d'agir sur lui. C'est dire qu'une multitude d'approches systémiques différentes d'un même objet complexe comme la ville sont possibles. Il est ainsi concevable de privilégier les déplacements urbains, ou les flux de matières, d'énergie et d'information (le métabolisme de la ville), ou l'économie et les transferts financiers, ou encore les systèmes sociaux urbains. Dans cet ouvrage, nous nous intéresserons au système des acteurs qui produisent les supports matériels et fixes de la vie urbaine : le bâti (logements et locaux d'activité), les équipements publics (infrastructures et services), les espaces publics récréatifs ou utilitaires. Production de supports matériels que nous engloberons sous le vocable d'aménagement urbain.

Ces acteurs de l'aménagement urbain sont publics, l'autorité locale et ses agences, ou privés comme les propriétaires fonciers, les entreprises de production et les opérateurs tels que promoteurs, aménageurs et développeurs. Nous nous intéresserons aux logiques économiques et politiques de ces acteurs et à leurs interrelations, et essayerons de dégager les grilles susceptibles d'aider le lecteur à mieux comprendre cette réalité locale de l'aménagement urbain.

Ce petit livre n'est pas un ouvrage académique. Il comporte très peu de références bibliographiques. En effet, s'il existe énormément d'articles et d'ouvrages sur l'urbanisme et l'aménagement urbain en général (qu'il n'aurait pas été possible de tous citer ici), les travaux de comparaisons internationales ou d'approche systémique de l'aménagement urbain sont encore très peu nombreux. Ce

¹ Les simulations Urbax dont il sera question à la fin de ce volume.

² L'application de cette grille à la France par l'auteur a paru au Certu : *L'Aménagement urbain en France, Une approche systémique*, nouvelle édition 2008.

³ Dans son « Introduction à l'étude de la médecine expérimentale », 1865, cité par Jean-Louis Le Moigne dans *La Théorie du système général, Théorie de la modélisation* [1977], Paris, Presses universitaires de France, 2006.

livre n'est que le point de vue particulier d'un observateur, acteur de l'aménagement dans sa vie professionnelle, théoricien dans sa pratique d'enseignement et de construction de modèles.

Pour terminer cet avant-propos, je voudrais remercier mes collègues qui ont bien voulu relire certaines parties du manuscrit et me faire part de leurs remarques judicieuses : Marie Llorente, chercheuse au Centre scientifique et technique du bâtiment, Suzanne Fritelli, directrice du bureau d'études QuelleVille ?, et Michel Micheau, directeur du Cycle d'urbanisme de Sciences Po au sein duquel j'ai pendant de longues années enseigné la matière de cet ouvrage.

Chapitre 1

L'aménagement urbain comme système

Une société, un groupe humain, s'inscrit dans un espace. Une société citadine s'inscrit dans un espace urbanisé, c'est-à-dire un espace doté d'infrastructures, d'équipements et d'espaces publics ou privés, de bâtiments abritant des logements ou des activités.

Cette urbanisation « en dur » est le support du fonctionnement de la société urbaine, de ses multiples flux de matières, d'énergie, d'information, de monnaie. Elle est le support de son métabolisme d'être vivant, tout comme le squelette dans le corps humain. Dans cet ouvrage nous nous intéresserons à l'urbanisation « en dur », à sa production et à sa régulation par un sous-système du système plus global de la société urbaine que nous dénommerons le système de l'aménagement urbain. Nous n'aborderons pas directement le fonctionnement de la société urbaine, sujet excessivement vaste, difficile à englober dans une seule perspective.

L'urbanisation s'organise selon une trame de voies et d'espaces publics. Ce sont les « creux » sur lesquels vont s'accrocher les « pleins », c'est-à-dire les constructions privées (logements, locaux d'activité) et publiques (abritant les services publics). Cette trame urbaine est partagée par tous les acteurs de la ville ; ils en sont tous solidaires. Elle ne peut être laissée à l'initiative de chacun. Elle exige au contraire une coordination des parties prenantes. Cette coordination est effectuée par une instance que nous appellerons l'autorité locale, compétente pour les décisions locales d'urbanisme, qu'elle soit décentralisée (élue et légitimée par les citoyens) ou déconcentrée (nommée par un pouvoir central).

Historiquement, l'urbanisation s'est produite, et continue de se produire, selon deux modalités principales :

- L'urbanisation spontanée lorsque les constructions s'implantent à l'initiative des individus le long des voies de circulation existantes ou s'agglutinent sans organisation préconçue autour d'un édifice imposant tel que église, monastère, château.

— L'urbanisation intentionnelle à partir d'un plan préétabli par une autorité locale. Cet urbanisme intentionnel s'applique aussi à des secteurs urbains qui s'étaient auparavant construits de manière spontanée mais qu'il devient nécessaire de restructurer pour un meilleur fonctionnement urbain. Il peut même s'appliquer à des secteurs qui avaient déjà fait l'objet d'une urbanisation intentionnelle mais qu'il convient de réadapter à un nouvel usage, par exemple un quartier industriel qui doit évoluer vers de l'habitat et des activités tertiaires. La mise en œuvre d'un plan et de règles de construction s'accompagne d'un processus foncier : maîtrise des terrains, remembrement, lotissement. Elle s'accompagne également de la création d'équipements publics : voies et réseaux, infrastructures, services publics.

Dans ce premier chapitre, nous essayerons de situer le sous-système de l'aménagement urbain dans le système plus général de la ville. Mais il nous faut d'abord opérer un détour par la notion de système vivant, biologique ou social.

La notion de système vivant appliquée à la ville et à l'urbanisation

Un système vivant est, d'abord, un tout qui peut être isolé par la pensée de son environnement et dont les parties sont reliées dynamiquement, 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 vivant est l'existence d'un régulateur, c'est-à-dire d'un centre de commande qui agit sur ses éléments pour maintenir la stabilité interne du système et pour l'adapter en permanence aux variations de son environnement. Le système tend à se conserver, à assurer sa survie. Dépourvu de ce désir vital, le système ne peut, par définition, exister durablement. Cependant, dans les écosystèmes naturels, à la différence des systèmes sociaux, le centre de commande n'est pas individualisé. Le système s'autorégule 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'autoréguler comme un écosystème. Il nécessite une régulation centralisée pour fonctionner et maintenir son existence.

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. Plus généralement, il n'existe pas de système parfait qui rendrait inutile la régulation, qui ne nécessiterait aucune correction de cap une fois institué¹. 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.

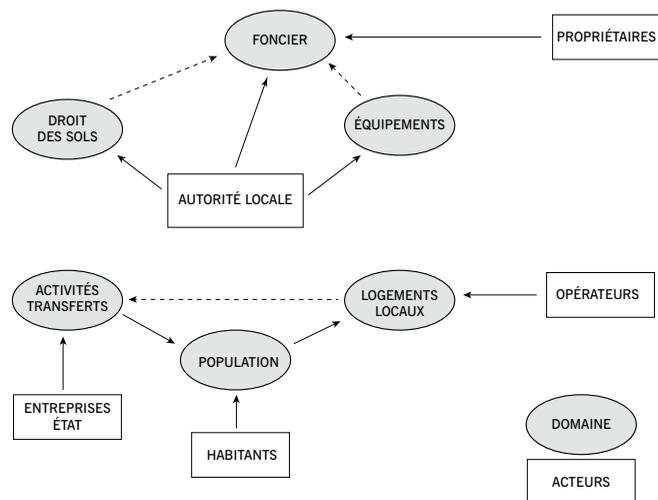
Dans un tel contexte, le centre de commande procède donc par une évaluation de l'écart entre l'effet obtenu et l'effet recherché et modifie son intervention jusqu'à se rapprocher le plus possible du but visé. Il agit par rétroaction. Pour opérer cette rétroaction, le régulateur doit impérativement obtenir 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 systèmes clos à se désagréger avec le temps).

L'aménagement urbain tel que nous l'avons défini comporte plusieurs dimensions : technique (le génie urbain, la construction), formelle (la composition urbaine, l'architecture), juridique (les procédures, le droit attaché aux parcelles de terrain), économique (les emplois), financière (les financements, les bilans), et aussi naturelle car pour les plantes et les animaux la ville est un écosystème. L'approche systémique nous aide à saisir simultanément ces différentes dimensions, à envisager l'aménagement urbain dans sa globalité et non plus seulement selon l'angle particulier de chaque corporation de spécialistes. En effet, l'analyse systémique est une méthode qui convient pour décrire les phénomènes complexes avec de multiples éléments et interdépendances. Phénomènes complexes pour lesquels la méthode analytique et

¹ Un tel système aurait une structure purement arborescente (en forme d'arbre et non de treillis), ignorant les boucles de rétroaction aux différents niveaux. Dans le monde du vivant, biologique et social, il ne pourrait se maintenir durablement (sauf à tolérer à sa base un désordre compensant la rigidité formelle de la structure).

La formation des prix fonciers urbains

Le système urbain



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 par les entreprises et les administrations ainsi que les revenus de transferts génèrent une pression migratoire et un afflux d'habitants.
- L'arrivée de ces habitants entraîne une demande de logements à laquelle répondent les promoteurs (aménageurs, développeurs).
- 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.

L'autorité locale peut agir directement sur ces trois domaines, foncier, équipements, droit des sols. En revanche, elle ne peut pas agir directement sur les trois autres domaines, activités et transferts, démographie 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 par l'aménagement de son espace que l'autorité locale agit indirectement sur les variables du système urbain qui dépendent des autres acteurs.

Dans un système de marché libre et de propriété privée du sol où les promoteurs sont en concurrence pour l'achat des supports fonciers de leurs opérations, le prix des terrains se forme selon un compte à rebours, sur la base d'une valeur résiduelle.

En effet, avant de faire une offre au propriétaire, le promoteur établit un bilan prévisionnel équilibrant ses dépenses et ses recettes. Il commence par calculer ses recettes futures, c'est-à-dire le chiffre d'affaires qu'il pourra réaliser sur le terrain. Celui-ci dépend de la quantité de surfaces de plancher qu'il pourra commercialiser en logements, commerces, bureaux et autres locaux, et des prix de vente anticipés de chacun de ces types de produits. Ce calcul suppose donc que le promoteur ait déjà une bonne connaissance du marché immobilier local mais surtout une idée relativement précise des droits de construire qu'il obtiendra de l'autorité locale, soit parce qu'il a obtenu une autorisation (ou une pré-autorisation), soit parce que le document d'urbanisme (le plan local) est opposable juridiquement et lui garantit ces droits de construire. Le promoteur doit aussi tenir compte dans ses recettes des obligations éventuellement imposées par l'autorité locale de réaliser une partie de son programme en logements sociaux à un prix plafonné, inférieur à celui du marché. Obligation qui se traduira par un moindre montant des recettes.

Il calcule ensuite ses dépenses :

- les coûts de construction ;
- les coûts d'aménagement (les équipements internes à son opération comme les voiries de desserte, les stationnements, les espaces verts, etc.) ;
- les participations et taxes qu'il devra verser à l'autorité locale comme contribution aux dépenses d'équipement public ;
- les autres dépenses hors terrain que nous pouvons regrouper sous le terme de « marge brute » et qui comprennent : les frais de fonctionnement de la structure (salaires, frais généraux, études, etc.), les frais de commercialisation, les frais financiers, et enfin le bénéfice net (ou

« marge nette ») qui servira à rémunérer les capitaux propres investis dans l'opération.

La différence entre recettes et dépenses est le prix qu'il pourra verser au propriétaire du terrain. Bien entendu, le promoteur souhaiterait verser une somme inférieure à cette différence afin d'augmenter sa marge mais il risque alors de ne pas pouvoir conclure la transaction, car un autre promoteur aura accepté de payer le prix maximum résultant de cette estimation à la valeur résiduelle¹.

Le promoteur cherchera naturellement à se prémunir des risques juridiques (ne pas obtenir le permis de construire, ou bien voir celui-ci attaqué par des tiers) et économiques (de retournement de la conjoncture immobilière au moment de la commercialisation). Pour cela, il fera assumer le portage foncier le plus longtemps possible par le propriétaire, jusqu'à ce qu'il ait l'assurance d'avoir le permis de construire purgé du recours des tiers, et jusqu'à ce qu'il ait commercialisé sur plan une part suffisante du programme afin de vérifier la viabilité économique du projet et d'obtenir de son banquier l'engagement de lui fournir les crédits d'accompagnement. Au besoin, l'avant-contrat passé avec le propriétaire (comportant les clauses suspensives) pourra prévoir un intéressement de ce dernier selon les droits à construire finalement obtenus ou selon les résultats de la commercialisation.

Le promoteur peut aussi préférer acheter ferme le support foncier sans attendre le permis de construire et les résultats de la pré-commercialisation. Il devance ainsi ses concurrents éventuels. Le propriétaire aura la garantie de vendre son terrain, quels que soient les aléas politiques, juridiques et économiques futurs. Mais en échange, il devra consentir un prix moins élevé tenant compte des coûts de portage exposés par le promoteur et d'une prime de risque. Le promoteur se transforme en investisseur foncier mais il peut pendant la période de portage tirer un certain rendement du bien dont il a fait l'acquisition en le louant pour des usages précaires. Si un retournement conjoncturel de l'immobilier intervient entretemps, le promoteur peut décider de lancer la construction malgré tout, en profitant de prix de travaux moins élevés, et donner en location les surfaces de plancher construites avant de les revendre définitivement plus tard quand le marché sera reparti à la hausse. Ces stratégies de longue durée exigent du promoteur une capacité en fonds propres ou d'être adossé à un investisseur prêt à raisonner à long terme.

¹ Dans cet essai de compréhension du système, nous n'aborderons pas la question d'ordre moral de la justification ou non de cette rente accordée aux propriétaires fonciers, rente qui n'est pas le résultat d'un travail ni même d'une prise de risque dans la plupart des cas.

Une autre manière de limiter le risque pour le promoteur est de revendre après subdivision à des confrères tout ou partie du terrain qu'il aura aménagé et pour lequel il aura obtenu une autorisation de construire. En effet, le risque financier (et le volume de capitaux engagés) pris sur l'acquisition d'un terrain et son aménagement est moins important que celui qui est pris sur la construction du produit immobilier fini. La vente de parcelles équipées et constructibles à des confrères permet aussi de diversifier l'offre immobilière sur le site et de répondre localement à une palette plus large de clientèle.

De la structure du bilan prévisionnel du promoteur, nous pouvons déduire un certain nombre de comportements du marché des terrains destinés à l'urbanisation, en statique et en dynamique.

Les facteurs qui affectent les prix des terrains

Impact de la densité

La densité (indiquée par le coefficient d'occupation des sols ou résultant des règles de hauteur, d'emprise, etc.) accordée par l'autorité locale a un effet direct, quasi proportionnel, sur le prix du terrain, à condition bien sûr que le marché immobilier admette une telle densité (des immeubles collectifs hauts dans une zone périurbaine lointaine ne trouveront pas preneurs à un prix d'équilibre). À titre d'exemple, imaginons que la densité réglementaire soit multipliée par deux : il est alors possible de construire, sur le même mètre carré de terrain, deux fois plus de surfaces 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 théorique de doubler le prix foncier.

Cependant, cette fonction linéaire connaît des seuils lorsque l'on change de catégorie de constructions. Le passage du logement individuel au logement collectif comporte un tel seuil, car le coût de construction au mètre carré de plancher est plus élevé en collectif (du fait des ascenseurs, notamment). De même, en immeuble haut, l'obligation de faire des niveaux de parking souterrain supplémentaires, plus profonds donc plus coûteux, va introduire une discontinuité dans le rapport entre densité et prix du terrain. À proximité d'un seuil, une densité un peu plus faible peut se traduire par une meilleure rentabilité de l'opération.

Lorsque le plan d'urbanisme distribue de la densité aux terrains, il distribue de la valeur aux propriétés. C'est ce qui explique qu'il est parfois difficile d'élaborer des documents d'urbanisme dans la sérénité.

Impact des contributions aux dépenses d'équipement public

Si les contributions aux dépenses d'équipement public versées à l'autorité locale augmentent, le poste terrain dans le bilan prévisionnel doit, en théorie, diminuer d'autant car les autres postes sont fixes (dans certaines limites). Les contributions sont en vases communicants avec le prix du foncier. Nous verrons au chapitre suivant à quelles conditions ce mécanisme peut fonctionner.

Impact de l'obligation de logements sociaux

L'obligation pour les promoteurs de réaliser une certaine proportion de logements sociaux diminue également leurs disponibilités pour acheter le terrain. Elle se traduit en principe, toutes choses égales par ailleurs, par une diminution des prix des terrains.

Impact des subventions

En sens inverse, les subventions sur fonds publics accordées aux promoteurs augmentent leurs recettes et leur permettent de payer le terrain plus cher. Elles ont donc un effet inflationniste sur le marché foncier. Ces subventions financées par le contribuable n'ont donc de sens que si le prix de vente des logements dans le quartier² est trop faible pour amortir le coût des opérations, ou si les coûts de remise en état (dépollution, démolitions, évictions et relogement d'habitants ou d'activités, etc.) dépassent les possibilités des promoteurs.

Impact des variations conjoncturelles de l'immobilier

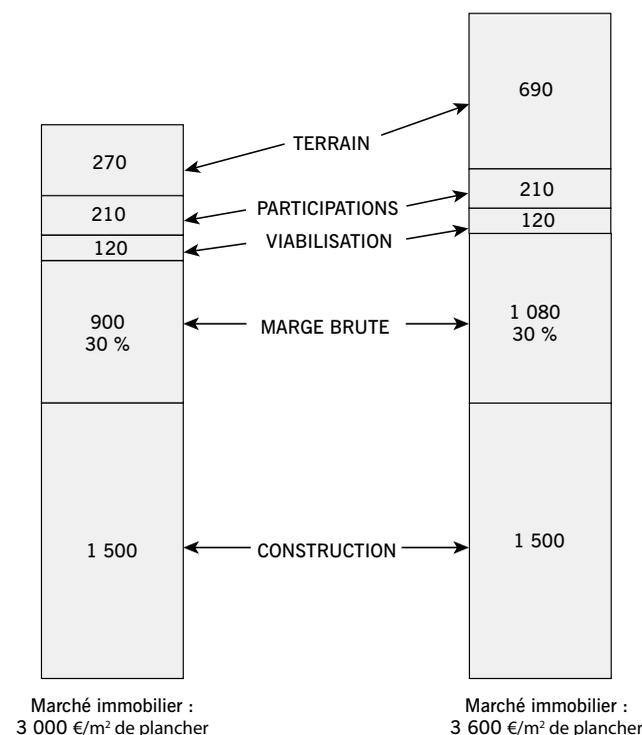
Dans beaucoup d'économies de marché, l'immobilier de logements et de bureaux est sujet à des variations conjoncturelles de grande amplitude. Qu'en est-il des prix fonciers ? La structure du compte à rebours, examinée d'un point de vue dynamique, permet de répondre à cette question.

Lorsque le prix de vente des biens immobiliers augmente, on observe que les dépenses hors foncier augmentent beaucoup moins, voire restent stables. Dans ces conditions, et en raison de la concurrence à laquelle se livrent les promoteurs pour acquérir les terrains, le foncier absorbe une grande partie de la hausse. En valeur relative, l'augmentation du foncier est très supérieure à celle de l'immobilier.

² Quartier dit « hors marché ».

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.

Illustration du compte à rebours et de l'effet de levier



La hauteur de la colonne est proportionnelle au prix sur le marché immobilier du mètre carré de plancher. Le prix du terrain (rapporté au mètre carré de plancher) 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 si les promoteurs continuent de raisonner avec un ratio identique. Les autres dépenses sont considérées comme constantes à court terme. 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 plus de 150 %.

Plan d'urbanisme et droit des sols

Nous avons distingué plus haut l'urbanisme intentionnel de l'urbanisme spontané. Ce dernier se réalise à l'initiative d'une diversité d'acteurs, souvent des particuliers, sans coordination, par des constructions le long des voies d'accès existantes. Au contraire, l'urbanisme intentionnel est précédé d'un plan qui, même s'il n'est pas représenté à échelle réduite sur un support de papier ou d'un autre matériau, peut être tracé directement sur sol. Les premiers plans urbains sont essentiellement des lotissements découpant des parcelles à construire tout en ménageant les espaces suffisants pour les voies urbaines et les équipements publics.

L'urbanisation spontanée se réalise en général à un rythme relativement lent. Si elle doit s'accélérer sous la pression des besoins, elle se traduit par un désordre qui compromet le bon fonctionnement futur de la ville. Lorsque le rythme d'urbanisation est soutenu, le plan préalable devient nécessaire pour imposer un minimum d'ordre aux initiatives constructives des multiples acteurs.

De simples découpages fonciers à l'origine, les plans d'urbanisme se sont enrichis en contenu et en précision en même temps qu'ils couvraient des échelles plus larges. Leur statut s'est aussi diversifié : les uns sont juste indicatifs, ou même informels, et les autres sont contraignants, voire obligatoires. Selon leur statut, ils comportent plus ou moins de possibilités de négociation avec l'autorité locale. Mais ces plans d'urbanisme sont-ils des documents suffisamment complets pour encadrer directement les opérations ? Un échelon intermédiaire n'est-il pas nécessaire, assurant la transition de la planification spatiale à l'opérationnalité des projets de construction ? Ces questions sont en rapport avec l'évolutivité des documents d'urbanisme : peuvent-ils être stables dans le temps, ou faut-il les modifier constamment pour les adapter aux conditions changeantes de l'environnement économique, social, culturel et technologique ?

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, les plans d'urbanisme, en établissant la constructibilité des parcelles, déterminent

Droit romain et *common law*

Le droit romain est une construction logique inspirée de la philosophie grecque. Il se caractérise par un souci des définitions, des classifications (les personnes, les choses, les actions, selon la typologie formulée par Gaius au II^e siècle et reprise par les codes civils d'inspiration napoléonienne). Dans son essence, il est déductif, les règles à appliquer à des cas d'espèce devant se déduire des grands principes. Grands principes qui peuvent être regroupés dans une codification rationnelle (le Code de Théodose date de 438). Les pays inspirés du droit romain ont aussi retenu la distinction entre un droit privé, qui régit les rapports entre les personnes, et un droit public, qui est censé protéger les individus contre les empiètements de la puissance publique. Le droit privé est largement un droit des contrats alors que le droit public est un droit de l'unilatéral dans lequel les contrats sont l'exception (car un contrat entre la puissance publique et une personne privée risquerait d'être lésionnaire, ou d'introduire une discrimination entre les citoyens en favorisant certains).

Le droit de la *common law* est, au contraire, inductif : il se construit à partir de la jurisprudence, des solutions particulières apportées à des situations particulières. Il se méfie des règles trop générales ou trop abstraites énoncées *a priori*. Il ne fait donc pas l'objet de codification. La loi sert surtout à définir les procédures. Et si elle énonce des principes, ceux-ci ne sont vraiment intégrés au droit que lorsqu'ils ont été interprétés et appliqués par les tribunaux. Droit public et droit privé ne sont pas réellement distingués.

Les pays inspirés par le droit romain et le Code civil napoléonien (en Europe de l'Ouest : France, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, principalement) ont adopté un système de plans locaux d'urbanisme juridiquement opposables : une autorisation de construire ou de développer un terrain ne peut être refusée si la demande est conforme au plan et au règlement qui l'accompagne. La loi définit limitativement ce que le plan d'urbanisme peut comporter et les pièces qui doivent être exigées des demandeurs d'autorisations.

Dans les pays de *common law* (Grande-Bretagne, pays du Commonwealth, principalement), les plans d'urbanisme locaux ainsi que les plans de détail ne sont pas opposables juridiquement. Ils ne sont qu'un élément parmi d'autres pris en compte par les collectivités locales pour accorder ou non les autorisations d'occuper le sol. Les collectivités peuvent en effet s'appuyer sur d'autres éléments (*material considerations* en anglais) pour ne pas accorder une autorisation même si le terrain est dans un secteur considéré comme urbanisable par le plan local d'urbanisme. C'est en quelque sorte au pétitionnaire d'autorisation de faire la preuve qu'il est de l'intérêt général que l'autorisation soit accordée. La collectivité locale peut alors lui demander des documents, sans que leur liste ne soit définie et limitée par la loi.

Les pays germaniques et scandinaves sont dans des situations intermédiaires : le plan local d'urbanisme n'est pas opposable, en revanche les plans de détail le sont.

Dans la pratique, on observe une certaine convergence des systèmes juridiques de régulation de l'urbanisme. Les auteurs du Code civil napoléonien pensaient qu'en prévoyant 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. Dans les faits, il n'en a rien été et la jurisprudence comme source du droit n'a pas disparu. De même, l'idée qu'un plan d'urbanisme opposable puisse enfermer la forme urbaine future dans un énoncé juridique, apportant par là aux citoyens et aux opérateurs une sécurité accrue, s'est révélée une illusion. Dans la pratique, les documents établis *a priori* sont souvent inadaptés, et ce sont alors les projets portés par des acteurs privés qui sont ensuite transcrits en règles d'urbanisme opposables après modification du plan local ou du plan de détail.

Dans certains pays de *common law*, des lois récentes tentent de sécuriser davantage les demandeurs d'autorisations d'occuper le sol en énonçant un *a priori* favorable au développement urbain et en incitant les collectivités à accorder plus rapidement ces autorisations.

Les filières de l'aménagement

Dans les chapitres précédents, nous avons parcouru successivement les trois registres sur lesquels l'autorité locale joue pour maîtriser l'aménagement urbain : le foncier, le financement des équipements, le droit des sols. Il nous reste maintenant à voir comment l'autorité locale va agir 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 l'on assimile l'aménagement urbain à un système local d'acteurs, comme nous l'avons fait, l'autorité locale dans un système politique 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, 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 l'autorité locale ou par ce qu'elle aurait inscrit dans des plans et des programmes. 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 l'autorité locale 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.

Annexe

La simulation Urbax

Urbax est une simulation jouée de l'aménagement urbain conduite par un meneur de jeu et assistée par un programme informatique. Les joueurs simulent les rôles décisifs de l'aménagement urbain : collectivité locale, opérateurs (promoteurs, aménageurs, bailleurs sociaux), industriels, grands propriétaires (5 à 7 équipes regroupant 15 à 20 stagiaires au total).

Les objectifs pédagogiques sont de trois ordres :

- comprendre les *logiques* propres et les *stratégies des acteurs* : collectivités locales, opérateurs publics et privés, industriels, propriétaires ;
- comprendre le *système de l'aménagement urbain* et ses interactions complexes ;
- savoir choisir et utiliser les *outils d'aménagement* et les méthodes en fonction du contexte (sans entrer toutefois dans le détail procédural de la mise en œuvre).

Le module de simulation est conçu de manière à équilibrer réalisme, maniabilité et portabilité dans des situations nationales différentes. Il effectue donc une simplification nécessaire de la réalité afin de rendre celle-ci intelligible pour les stagiaires mis en situation dans des rôles actifs. Le modèle reprend la structure du système de l'aménagement urbain telle qu'elle est exposée au chapitre premier. Les interactions principales suivent le schéma de causalités suivant¹ :

Activités -> Habitants -> Logements -> Foncier -> Équipements -> Plan d'urbanisme

Mais le modèle comporte de nombreuses boucles de rétroaction (également décrites dans le chapitre premier) qui font que tous les éléments du système sont en interaction, directe ou indirecte. Par exemple, l'offre de logements et d'aménités urbaines conditionne la structure socio-professionnelle, qui conditionne à son tour le type d'activités susceptibles de venir s'implanter dans la ville.

Le produit pédagogique se compose du *logiciel de simulation* et d'une *étude de cas* inspirée d'un cas réel ou reconstruite de toutes pièces pour les besoins de la pédagogie².

Le logiciel simule le contexte urbain ainsi que les acteurs nombreux ayant des comportements déterminés ou probabilistes modélisables : habitants (électeurs), acquéreurs de logements, petits entrepreneurs et commerçants (activités induites), propriétaires fonciers et immobiliers, banquiers, évaluateurs fiscaux, juges de l'expropriation.

Le logiciel effectue en outre les tâches suivantes :

- guider le déroulement séquentiel du jeu dans la durée en reproduisant la temporalité des étapes de l'aménagement urbain ;
- enregistrer les événements et tenir la comptabilité des équipes ;
- fournir à tout moment l'information sur l'état du système, en données alphanumériques et sous forme de cartes thématiques ;
- mettre à jour les indicateurs de développement durable selon les trois piliers : social, économique, environnemental — dont notamment les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le jeu de rôles est mis en œuvre par des animateurs agréés ayant à la fois la culture de l'aménagement et l'aptitude à conduire une dynamique de groupe. Eux seuls manipulent le logiciel. Aucune connaissance informatique n'est requise des stagiaires.

- Ave (Gastone), *Urban Land and Property Markets in Italy*, Londres, UCL Press, 1994.
- Barel (Yves), *Prospective et analyse de système*, Paris, La Documentation française, 1971.
- Buitelaar (Edwin), *The Cost of Land Use Decisions*, Oxford, Blackwell Publishing, 2007.
- Crozier (Michel) et Friedberg (Erhard), *L'Acteur et le Système* [1977], Paris, Seuil, 2014.
- Davezies (Laurent), *La République et ses territoires*, Paris, Seuil, 2008.
- Dieterich (Hartmut), Dransfeld (Egbert) et Voss (Winrich), *Urban Land and Property Markets in Germany*, Londres, UCL Press, 1994.
- Fromont (Michel), *Les Instruments juridiques de la politique foncière des villes*, Bruxelles, Bruylant, 1978.
- Lami (Isabella), (ed.), *An Overview on Planning Systems and Urban Markets in Europe*, Rome, Aracne, 2005.
- Le Moigne (Jean-Louis), *La Théorie du système général* [1977], Paris, Puf, 2006.
- Lévêque (François), *Économie de la réglementation*, Paris, La Découverte, 2004.
- Loew (Sebastian), (ed.), *Urban Design Practice, an International Review*, Londres, Riba Publishing, 2012.
- Morin (Edgar), *Introduction à la pensée complexe* [1990], Paris, Seuil, « Points », 2014.
- Needham (Barrie), Koenders (Patrick) et Kruijt (Bert), *Urban Land and Property Markets in the Netherlands*, Londres, UCL Press, 1994.
- Newman (Peter) et Thornley (Andy), *Urban Planning in Europe*, Londres, Routledge, 1996.
- Saussier (Stéphane) et Yvrande-Billon (Anne), *Économie des coûts de transaction*, Paris, La Découverte, 2007.
- Vilmin (Thierry), *L'Aménagement urbain en France, une approche systémique*, Lyon, Certu, 2008.
- Williams (Richard H.) et Wood (Barry), *Urban Land and Property Markets in the UK*, Londres, UCL Press, 1994.

¹ Le modèle global est basé sur la théorie de la base économique. Le modèle micro-économique du marché du logement fait appel à des équations de Cobb-Douglas.

² Voir sur le site www.urbax.eu les versions disponibles.

Table

Avant-propos	5
<i>Chapitre 1</i>	
L'aménagement urbain comme système	9
<i>Chapitre 2</i>	
La formation des prix fonciers urbains	27
<i>Chapitre 3</i>	
La régulation des marchés foncier et immobilier	35
<i>Chapitre 4</i>	
Financer les équipements publics urbains	47
<i>Chapitre 5</i>	
Plan d'urbanisme et droit des sols	65
<i>Chapitre 6</i>	
Les filières de l'aménagement	87
<i>Chapitre 7</i>	
Filières d'aménagement et formes urbaines	105
<i>Chapitre 8</i>	
Politiques d'aménagement	117
<i>Conclusion</i>	
Peut-on modéliser le système de l'aménagement urbain ?	135
<i>Annexe</i>	
La simulation Urbax	139
Orientation bibliographique	141