

Peut-on gérer la forme urbaine ? Les enjeux de la régulation morphologique

Jacques Teller, LEMA, Université de Liège

1 Introduction

L'impact de la régulation morphologique sur la production architecturale et urbaine est un thème fort discuté, mais relativement peu analysé. Le sujet donne souvent lieu à des interprétations caricaturales, fondées sur l'hypothèse implicite d'une relation mécanique (linéaire et causale) entre régulation morphologique et développement urbain. De façon générale, la régulation morphologique est plutôt vue comme un frein que comme un levier du développement urbain, mais le corpus empirique sur lequel se base ce type d'affirmation est souvent assez anecdotique.

Nous avons défini la régulation morphologique comme *"le processus mis en place afin de faire en sorte que les projets de construction urbaine (que ceux-ci soient publics ou privés, ressortant du domaine de l'architecture ou du génie civil) correspondent aux intentions des autorités publiques telles que définies dans le cadre du projet urbain, et ceci que ce soit au travers de procédures formelles ou informelles"*.

La régulation morphologique doit donc être clairement distinguée du règlement urbain, qui, lorsqu'il existe formellement, n'est qu'une de ses composantes. Définie comme telle, la régulation morphologique couvre:

- les dispositions réglementaires au sens large (plan d'occupation des sols, règlements sur les bâtisses, les règles de lotissement) ainsi que leur mode opératoire (consultation de la population, contenu du dossier, procédures de dérogation etc.) ;
- les guidances mises à la disposition des auteurs de projets et de leurs clients par les autorités publiques (il peut s'agir de schémas, de croquis, d'analyses typologiques de l'architecture locale etc.) ;
- les concours d'architecture ;
- voire les dispositions contractuelles de partenariat public-privé mises en place dans le cadre d'un aménagement urbain, même si celles-ci sont souvent très peu documentées.

Elle ne couvre par contre pas ce qui relève des dispositions particulières, adoptées entre privés, ni tout ce qui relève des prescriptions techniques. Nous excluons également de notre champ d'étude les outils fiscaux, sociaux ou économiques, même si l'on sait que ceux-ci peuvent avoir un rôle déterminant sur les modes de production urbaine. Nous nous démarquons également des travaux davantage axés sur ce que l'on pourrait appeler l'autorégulation de la forme urbaine, la morphogenèse pour reprendre le terme consacré.

Nous ne prendrons en considération ces facteurs que dans la mesure où leur respect fait partie du projet urbain et/ou est explicitement réglementé. Il serait bien entendu intéressant de pouvoir tester la sensibilité de la règle morphologique en fonction du tissu urbain sur lequel elle s'applique. S'il y a superposition entre ces deux domaines de recherche, notre perspective s'inscrit plus nettement dans une démarche instrumentale d'aide à la décision.

2 L'interaction bi-directionnelle entre régulation morphologique et projet de construction urbaine

L'interaction entre régulation morphologique et projets de construction urbaine est souvent présentée comme mécanique : soit la régulation agit en amont, ce qui signifie qu'elle précède les projets de construction urbaine, soit elle agit en aval comme un simple filtre qui retient les projets inacceptables en se basant sur des critères assez abstraits. Ce clivage se réfère à un article, qui fait toujours référence, de Healey et Williams. Pour contraster les systèmes de planification continentaux et anglais, ces auteurs parlaient de "legally-binding plan systems" (régulation amont) et de "plan-led systems" (régulation aval)¹.

Nous défendons une définition plus "active" de la régulation, qui postule l'existence d'une interaction bi-directionnelle entre régulation et projet de construction urbaine. Cette définition suppose que la règle morphologique n'a pas qu'un rôle coercitif. Elle peut également susciter des réponses innovantes en matière architecturale.

2.1 La régulation amont

Les systèmes de régulation amont (Allemagne, France, Belgique p.ex.) traduisent sous forme d'un corpus de règles explicites, exhaustives et déclarées *a priori*, les intentions en matière d'aménagement urbain. Le mode opératoire de ce type de régulation est de définir, de façon précise et stable, le ou les types et formes de constructions autorisées sur une parcelle au travers d'un règlement écrit. Dans la mesure où le règlement a force de loi, on peut dire de ces mesures qu'elles instituent *de facto* un "droit de construire". En principe, les autorités publiques et les autres protagonistes urbains ne peuvent interdire un projet de construction urbaine lorsque celui-ci se conforme à la règle. C'est donc la règle elle-même qui sera soumise à contrôle ainsi que les éventuelles dérogations à cette règle.

Dans tous les cas, on observe que les modes de régulation amont sont assortis de garde-fous, destinés à préserver une certaine flexibilité du système. Ces garde-fous peuvent être basés sur différents types de stratégies. La plus fréquente consiste à adopter une régulation relativement ferme, et à l'assouplir sur base de dérogations accordées au cas par cas. Lorsqu'il y a dérogation à la règle, les autorités locales doivent alors justifier pourquoi et comment cette dérogation ne viole pas l'esprit du plan ou de la règle.

On constate à l'inverse une réelle inventivité des auteurs de projet pour respecter la lettre de certaines règles tout en violant leur esprit. Cette tendance est renforcée par l'organisation même des règlements qui, dans la mesure où ils sont quantitatifs, ou au moins assez détaillés, portent sur différents aspects de la construction (volume, implantation, accès) sans que ces différentes parties ne soient toujours clairement coordonnées. Il est rare que ces documents obéissent à une réelle conception globale.

Ainsi Demouvot explique comment la définition précise de règles d'implantations a pu induire dans certains quartiers résidentiels français une prolifération d'éléments surajoutés sur les façades². Ces règles d'implantations se vérifient au vu du plan masse, qui reproduit fidèlement

¹ HEALEY P., WILLIAMS R. (1993), "European urban planning systems : diversity and convergence", *Urban Studies*, vol 30 (4/5) pp 701-720.

² DEMOUVOT J.P. (1997), "Quand le droit se mêle d'esthétique", *Études foncières*, n°75, pp. 6-11.

l'emprise au sol de la construction, mais ne reproduit pas les avancées de façades. L'administration peut contrôler ces dernières au vu des coupes et des façades, mais ce contrôle n'est ni systématique ni très sévère et les constructeurs trouvent là une marge de flexibilité pour enrichir leur bâtiments de saillies et de protubérances de façade. "Ces éléments surajoutés ne bénéficient toutefois de la tolérance ou de l'inattention administrative qu'à la condition de n'être justement que des éléments surajoutés, non constitutifs de la construction, et qui viennent se déposer à la manière d'une végétation parasite, sur une coque de béton parfaitement orthogonale."

2.2 La régulation aval

Les plans et les codes n'ont pas autorité légale en Angleterre. On parle donc de "plan led" system. En pratique, ceci signifie que tout développeur pourra s'écarter du plan ou de la règle. La non application du plan est considérée comme acceptable en principe : planning decisions are to be "made in accordance with the plan unless other material considerations indicate otherwise"³. Il appartient aux autorités locales d'argumenter leur décision lorsqu'elles refusent un permis, même si celui-ci n'est pas conforme au plan ou à la règle. Elles peuvent également refuser un permis, même lorsque le projet proposé est conforme aux exigences du plan ou de la règle⁴.

Ce système mérite quelques explications. Il existe en Angleterre une distinction assez marquée entre les deux composantes traditionnelles d'un système de régulation : la fonction de planification et la fonction de contrôle. La fonction de planification consiste en la définition d'objectifs urbanistiques. Elle est conçue en terme de "policies" qui vont contribuer à l'intérêt public. Dans la mesure où le développement urbain est soumis à de nombreuses contingences, ces politiques sont exprimées en termes assez généraux.

La fonction de contrôle consiste à vérifier la conformité de projets précis avec ces directives de portée assez générales (principes ou guidelines). Le jugement est porté au cas par cas, ce qui permet de mieux prendre en compte les spécificités du projet de construction ainsi que son contexte socio-économique. Ce type de procédure présente l'avantage de garantir une bonne conformité du projet de construction avec les intentions en matière d'aménagement urbain puisque les autorités émettent alors leur avis sur base d'un dossier détaillé.

L'intérêt de la régulation aval est bien entendu de garantir une certaine flexibilité du système, au détriment apparent de sa prédictibilité. On constate néanmoins à l'usage que la régulation aval s'établit, se stabilise au fil des ans, à un point tel qu'elle garantit également une certaine prédictibilité. Comme dans le cas de la régulation amont, l'usage d'un système implique une certaine expérience de la part des concepteurs et des architectes, expérience qui se traduit bien entendu par des possibilités d'adaptation et d'anticipation.

³ Department of the Environment (1992) *Planning Policy Guidance Note 1: General Policy and Principles*, HMSO, London. Ce document devait signifier un renforcement notoire de la valeur des plans, qui avait été fortement remis en cause durant la période Thatcherienne.

⁴ Cette latitude a cependant été réduite par les dernières directives du Department of Environment, qui préconise aujourd'hui, suite aux pressions exercées par le RIBA, que "where the design of proposed development is consistent with the relevant design policies and supplementary design guidance, planning permission should not be refused on design grounds unless there are exceptional circumstances." (PPG1, Annex A: Design Considerations, point 19).

Certains auteurs estiment qu'une telle adaptation risque d'induire un effet Dolby, à savoir une régulation qui coupe les hauts et les bas et force l'homogénéisation du milieu bâti. Le caractère implicite de la norme peut en effet induire une forme d'auto-censure de la part des concepteurs. Il n'y aurait alors plus de place pour les projets un tant soit peu 'hors-norme' ou innovants, alors que le système est précisément conçu pour répondre à ces situations. En effet, une des raisons souvent avancées pour justifier le caractère discrétionnaire du système anglais, est d'éviter que la norme minimum ne devienne le standard maximum adopté par les promoteurs et les architectes⁵.

2.3 Anticipation et adaptation de la part du régulateur

Nous venons d'évoquer, en présentant les deux modes de régulation, comment, dans les deux cas, les développeurs cherchent à anticiper les réponses du régulateur. Dans le cas de la régulation amont, il s'agit de repousser les limites de la règle, et de tirer parti de la flexibilité tacite des procédures de contrôle. Dans le cas de la régulation aval, il s'agit de déterminer des règles implicites sur base de l'expérience du système. Bien entendu, il existe également une anticipation de la part du régulateur, qui cherche à déterminer les réactions des développeurs. On se rapproche ici de ce qui est observé dans d'autres domaines de régulation environnementale, à savoir que "la sévérité et la forme de la régulation ne reflètent pas seulement la sévérité du problème, mais également les coûts sociaux de la régulation (ainsi que leur distribution)"⁶.

Nous avons vu que la régulation amont est établie sur base de principes définis *in abstracto*, c'est-à-dire en l'absence de connaissance des projets de constructions qui seront soumis à approbation. Les autorités sont dès lors confrontées à deux types de risques : le risque que la régulation soit trop sévère et freine, voire interdise, le développement urbain et, de l'autre côté, le risque que la régulation soit trop lâche et autorise des projets de constructions inadaptés. Le mode de régulation le plus adéquat sera donc celui qui s'ajuste le plus efficacement aux attentes des deux parties, mais il est difficile de déterminer ce niveau en l'absence de toute information sur les acteurs potentiels, leur capacité d'investissement, leurs contraintes intrinsèques. Cet ajustement tient donc de la gageure lorsque les projets de construction sont peu nombreux. En pratique, ce type de régulation ne se justifie que si le "marché" des promoteurs est vaste et diversifié et que la pression foncière est assez forte. Sans cela, les autorités devront se donner le temps d'attendre des propositions utiles.

L'intelligibilité et l'économie du règlement constituent une autre limite à la spécification *a priori* de l'organisation des formes urbaines. Dépasser un certain niveau de détail conduirait à alourdir exagérément le texte et à rendre encore plus confuses ses intentions. Cette limite est particulièrement pertinente dans le cadre de textes à portée générale, comme un règlement applicable sur tout le territoire d'une ville.

On comprend dès lors que le système de régulation amont repose également sur une certaine discrétion. D'où l'importance de formules relativement ambiguës du type "respect au bon aménagement des lieux", qui reposent sur un jugement au cas par cas assez similaire à celui

⁵ CARMONA M. (1996), "Squaring the design control circle – prescription without interference", *Town and Country Planning*, vol. 65, n°9, pp. 240-243.

⁶ KEMP R. (1998), "Environmental Regulation and Innovation Key Issues and Questions for Research", in LEONE F., HEMMELSKAMP J. (eds.), *The Impact of EU-Regulation on Innovation of European Industry*, IPTS Report, page 26.

opéré dans le cadre de la régulation aval. En France, l'article R 111-21 du Code de l'urbanisme prévoit par exemple que : "Le permis de construire peut être refusé (...) si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments (...) sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains (...)". Cette règle, reprise littéralement par un grand nombre de Plans d'Occupation des Sols français⁷, laisse une certaine marge d'interprétation à l'autorité chargée du contrôle.

Le système anglais prévoit un mode d'auto-régulation de la fonction de contrôle au travers de la procédure de recours contre une décision de refus de permis de bâtir. En Angleterre, c'est l'Etat central, représenté par le Department of Environment (DoE), qui défend la cause des autorités locales lors de cette procédure d'appel. Il est bien entendu que cette disposition confère à l'Etat central un poids déterminant dans le processus de régulation puisqu'il peut, en fonction de la direction du vent politique, adopter une attitude plutôt pro-autorités locales ou pro-développeurs. On a ainsi observé des revirements assez importants dans le courant des années 80. Ceci a amené certains commentateurs britanniques à parler d'un appeal-led system, dans la mesure où la régulation est alors fortement déterminée par la logique jurisprudentielle.

D'autant plus que, depuis 1993, les frais des recours sont imputés aux autorités locales lorsque celles-ci ont ignoré les consignes de prudence du DoE en matière de régulation morphologique. On comprend que ce mode de fonctionnement implique une anticipation de la part des régulateurs pour déterminer d'une part ce qui sera accepté par les développeurs, et d'autre part ce que l'Etat va pouvoir défendre comme position légitime.

Une telle perspective nous amène à reconsidérer l'importance du clivage traditionnel entre flexibilité et prédictibilité. Tous les modes de régulation sont caractérisés par un certain équilibre entre ces deux qualités indispensables au bon fonctionnement du système. Il nous paraît plus intéressant d'étudier comment cet équilibre s'établit dans la pratique. En d'autres termes, comment le système de régulation peut-il s'autoréguler ? Quelles sont les fonctions mises en jeu par cet objectif ? Comment interagissent-elles avec les fonctions traditionnelles de planification et de contrôle ?

2.4 Réglementation urbaine et innovation architecturale – Les approches performantielles

Un reproche très souvent formulé à l'égard de prescriptions précises et fixes en matière de morphologie urbaine est qu'elles sont susceptibles de nuire à l'innovation et à la créativité architecturale. Elles constitueraient de ce fait une forme d'ingérence des autorités publiques dans le domaine privé. D'un autre point de vue, le caractère discrétionnaire de la régulation aval peut être perçu comme une porte ouverte à l'arbitraire et à de nombreuses dérives. Aux Etats-Unis, le choix entre ces deux modes de régulation est laissé à l'appréciation des autorités locales. L'exercice de la régulation aval se heurte toutefois à une forte tradition de la liberté d'expression. Si le droit de réguler l'apparence et la forme des bâtiments y est reconnu depuis 1954⁸, il existe des limites assez strictes à ce droit. Parmi ces limites, la formulation même des

⁷ SCHMIT B. (1995), "POS et qualité architecturale : du bon usage de l'article 11", *Diagonal*, 112, pp. 50-52.
GRETHER F. (1994), "La ville en plan", *Architecture d'Aujourd'hui*, n°294, pp 48-51.

⁸ La Court Suprême a reconnu en 1926 la légalité des procédures de zoning dans le cadre du cas connu sous le nom de *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* Mais ce n'est qu'en 1954 que la Court s'est prononcée sur le fait de savoir si l'apparence et le design du bâtiment pouvaient être régulés dans le cadre des mesures de zoning (Supreme Court case *Berman v. Parker*)

règles doit assurer leur intelligibilité, sans quoi elles seront jugées "nulles pour imprécision" (Void for Vagueness). Il doit être possible de déterminer quel est l'impact de la régulation sur la protection de la liberté d'expression, et ceci en terme de temps, de lieu et de manière. Dans cette perspective, une des questions déterminantes sera de savoir si "the ordinance is as narrowly drawn as possible to achieve its purpose"⁹.

Bien que liée à un contexte constitutionnel particulier, ce type d'enjeux a amené la plupart des protagonistes de la régulation à reconnaître l'intérêt des approches performantielles dans le cadre de la régulation. Il s'agit de dépasser le niveau de la construction individuelle et de se placer au niveau de l'espace urbain en tant que tel. Le dispositif réglementaire New-Yorkais est sans doute un des plus intéressants qui existe à cet égard dans la mesure où la logique de régulation amont y a été poussée jusqu'à l'extrême, afin de favoriser l'innovation et la créativité architecturale à travers une démarche performantielle¹⁰.

Le premier règlement urbain de la ville de New York date de 1916, au moment de l'adoption de *zoning ordinance* par la plupart des grandes villes américaines. Ce premier règlement portait sur la hauteur des bâtiments, ainsi que le retrait à respecter par rapport au plan de l'alignement à partir de certaines hauteurs. L'objectif était ici d'éviter la création de rues canyon qui, suite à l'apparition des ascenseurs, risquaient alors de priver les rues et les autres constructions d'air et de lumière. C'est de ce règlement que datent les premiers immeubles à gradin new-yorkais. Ce règlement sera entièrement revu en 1961. Le nouveau règlement introduit alors plusieurs nouveautés dont le sky exposure plane, qui est un plan incliné délimitant le gabarit à partir de certaines hauteurs. C'est également à partir de 1961 que l'on voit le concept de floor area ratio (FAR) se généraliser dans toute la ville.

Le règlement de 1961 a été revu, pour une partie de la ville, à savoir mid-town qui est la zone dans laquelle la pression foncière est la plus forte. L'application du règlement avait en effet dégénéré en une régulation excessivement négociée et la plupart des projets étaient soumis à des permis particuliers (special permit), voire des variantes du plan (variance zoning). Le règlement de 1981 est destiné à corriger ces problèmes et prévoit une palette de mesures. L'intention est toujours ici de maintenir une certaine qualité de lumière. Le règlement se propose dès lors d'adopter une logique davantage performantielle et propose deux ensembles de règles.

- Méthode théorique. Il s'agit de diagrammes de Walgram, destinés à l'évaluation du daylighting et sur lesquels figurent des lignes à ne pas dépasser par l'enveloppe du bâtiment. Afin de favoriser la créativité architecturale, le règlement stipule que l'on peut dépasser une limite pour autant que la perte de lumière soit compensée ailleurs. D'où le nom de cette méthode : "Daylight Encroachment and Compensation".
- Analyse sur site. Une méthode alternative est proposée afin de permettre des solutions encore plus innovantes. Cette méthode consiste à mesurer l'éclairage naturel en des points prédéfinis sur le site. Le bâtiment projeté ne peut pas réduire de plus de 75 % l'éclairement moyen de ces points et aucun point ne peut avoir son éclairement réduit de plus de 66 %.

⁹ POOLE S.E. (1987), "Architectural Appearance Review Regulations and the first Amendment: The Good, The Bad, and the Consensus Ugly", *Urban Lawyer*, vol. 19, pp. 287-344.

¹⁰ MOSELEY H. (1986), "Development Control in New York City", *The Planner*, December 1986, pp. 14-18.

Les règles de New York ne portent que sur une seule qualité de l'espace public, à savoir l'éclairage naturel. Des approches performantielles plus complexes, davantage centrées sur la morphologie en tant que telle, se sont dégagées ces dernières années.

Une formulation de la règle qui se concentre sur les qualités sensibles de l'espace public, plutôt que sur le détail des constructions, permet de dépasser le caractère coercitif du contrôle. Elle est susceptible d'inciter des réponses architecturales et urbaines plus innovantes et de meilleure qualité. Ainsi, Carmona remarquait en 1997 que les autorités locales anglaises qui s'étaient investies dans un mode réglementaire davantage performantiel étaient en train d'enregistrer les dividendes de cette attitude : meilleure acceptation de la régulation par les développeurs et leurs clients, amélioration de la qualité des réponses architecturales, renforcement de la sécurité du système de régulation¹¹. Rappelons en outre que le recours à un architecte n'est pas imposé par la loi en Angleterre. Inciter les particuliers à faire appel aux services d'un architecte, afin de lutter contre le conservatisme stérile et susciter l'innovation, est souvent un objectif explicite de ces nouveaux modes de régulation.

La question n'est donc plus de savoir s'il faut oui ou non réguler la forme urbaine. Mis à part quelques déçus et quelques nostalgiques de la fièvre fonctionnaliste, cette nécessité est reconnue comme une question d'intérêt public légitime et ce, même dans les contextes les plus favorables à l'expression individuelle. Aujourd'hui il s'agit plutôt de déterminer comment formuler les règles. Quel peut être l'impact de la nature et l'expression des règles sur la qualité des projets de constructions urbaines ? Quel doit être l'objet des règles morphologiques ?

3 La régulation morphologique comme un modulateur plutôt que comme un frein ou un levier

On a trop souvent tendance à confondre régulation et règlement. Cet amalgame revient à faire l'hypothèse que la régulation s'inscrit de manière ponctuelle dans la chaîne linéaire de l'évolution du projet de construction urbaine, et qu'elle opère de manière stationnaire, c'est-à-dire de façon strictement répétitive, sans évolution de ses moyens et de ses objectifs. Nous considérons au contraire la régulation comme un processus, qui encadre la formulation et l'application du règlement. En tant que tel, il est caractérisé par deux échelles temporelles. Tout d'abord la régulation intervient tout au long de l'élaboration du projet de construction, depuis la formulation des objectifs jusqu'à l'obtention du permis de bâtir. Ensuite la régulation évolue elle-même dans le temps afin d'adapter ses moyens aux contingences du développement urbain.

3.1 L'influence de l'organisation du processus sur le produit de la régulation morphologique

Time is money for developers. Once the money is in, the clock is ticking. Here we have some influence. We may not be able to stop a project that we have problems with, but we can look at things in more or less detail, and slow them down. Getting back to [the developers] can take two days or two months, but we try to make it clear, "We're people you can get along

¹¹ CARMONA M. (1997), "Residential Design Guidance. The Need for Innovation", *Urban Design Quarterly*, vol. 62, pp. 17-20.

with. " So many developers will say, "Let's get along these people and listen to their concerns..."¹²

Cette longue citation, reprise de Forester, indique bien à quel point, au-delà des exigences substantives, la manière dont le processus de régulation est organisé va pouvoir peser sur son issue. Dans ce contexte, le temps qui sépare la demande de permis de son octroi est un aspect important de la régulation morphologique. Ce délai donne régulièrement lieu à des pressions de la part du milieu de la construction dans la mesure où il constituerait un frein à la concurrence et au développement urbain.

Glasson et Booth partent eux de l'hypothèse qu'il faut élargir la définition de la régulation pour inclure les phases de pré-négociations, préalables à la demande de permis ainsi que le temps qui sépare l'octroi du permis et le début de la construction¹³. Leur étude est basée sur une analyse fouillée de 6 cas complexes, complétée par une enquête par questionnaire postal auprès des autorités locales anglaises. Il ressort de ces analyses que le temps de traitement des dossiers est proportionnel à leur complexité, mais surtout que le temps de pré-négociation représente toujours au moins 30% du temps total de la procédure. Dans le système anglais, la durée de cette phase de pré-négociation est, il faut le souligner, directement sous le contrôle des promoteurs. Elle précède le dépôt d'une demande de permis de bâtir et est destinée à aplanir un maximum de difficultés ultérieures. D'après cette étude, le principal souci des promoteurs est moins de réduire le temps de traitement des dossiers que de sécuriser son issue. La principale motivation des autorités locales est de résoudre d'éventuels conflits ainsi que de renforcer la cohérence des dossiers soumis. Autre conclusion significative, les principaux sujets de négociation préalable sont, par ordre d'importance, le layout des bâtiments (75% des cas), la densité (57%) et le design des bâtiments (55%). L'usage du sol est rarement discuté (19% des cas), même s'il peut servir de déclencheur à la négociation.

On est en droit de se demander si, en Angleterre, ces procédures informelles de consultation et de négociation ne sont pas plus déterminantes que le texte même des règlements. Il est bien entendu dangereux de généraliser les résultats issus de telles études de cas à des contextes légaux différents. On pourrait en effet penser qu'ils sont fortement liés au contexte de régulation aval, qui préconise explicitement les consultations préalables. Une telle assertion ne résiste pas à l'épreuve des faits. Une étude coordonnée par le Plan Urbain en France a mis en évidence des mécanismes assez similaires, bien que plus informels, dans le cadre de la régulation amont¹⁴.

Quelles sont les dispositions adoptées par les protagonistes du projet de construction urbaine pour contrôler ce processus ? Quelles sont les compétences engagées par un tel modèle de régulation ? Quelles sont les étapes clés du processus ? Les études portant sur la régulation morphologique ont souvent tendance à se concentrer quasi exclusivement sur le point de vue des autorités locales, alors que, considérer la régulation comme un processus, c'est aussi reconnaître qu'elle fait intervenir le maître de l'ouvrage, l'investisseur et l'architecte. Qu'elle agit tout au long de l'élaboration du projet de construction urbaine, depuis l'élaboration du

¹² FORESTER J. (1987), "Planning In the Face of Conflict : Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, no. 3, pp. 303-314, page 304.

¹³ GLASSON B., BOOTH P., (1992), "Negociation and delay in the development control process. Case studies in Yorkshire and Humberside", *Town Planning Review*, vol. 63, n°1, pp. 63-78.

¹⁴ HUET A. (1997), "Le jeu de la règle. La construction locale de puissance publique. L'exemple rennais", in *Qui fait la ville aujourd'hui – Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan urbain, Paris, pp. 141-165, page 164.

programme jusqu'à la construction. Ceci amène bien entendu un certain nombre de questions quant à la manière dont ce fonctionnement peut s'intégrer dans la logique financière et technique du projet architectural.

3.2 Caractère formel/informel du processus de régulation

Dans le cas français, la plasticité de la règle est bien souvent le fait de négociations assez informelles. A New York, elle a pris une expression plus officielle : bien qu'ayant force légale, le système prévoit, spécifie et détermine les types de négociation, relaxation qui pourront être tolérés par rapport à la règle morphologique. Ainsi, le règlement de 1961 a introduit le concept d'*incentive zoning*, par lequel la ville cherche à réaliser des objectifs urbanistiques au travers de bonus morphologiques accordés aux développeurs. Ces bonus permettent de dépasser les ratios légalement fixés par les FAR (*Floor Area Ratio*) dans certaines conditions. Par exemple, afin d'encourager les promoteurs à aménager des espaces publics dans certaines zones de la ville, une augmentation de 20% du FAR peut leur être accordée s'ils créent un parc public conforme à certaines spécifications. Depuis lors, la pratique de l'*incentive zoning* s'est généralisée dans la plupart des grandes villes américaines, avec plus ou moins de succès¹⁵.

Autre originalité du règlement New-Yorkais de 1961, celui-ci instaurait la possibilité d'un transfert de droits de développement (TDR – *Transfert of Development Rights*). Cette mesure était destinée à protéger des vues remarquables sur des bâtiments historiques. Elle permet à un développeur qui n'exploite pas l'entièreté du gabarit qui lui est offert, de transférer ce volume vers un autre endroit, et ce sur base volontaire.

Il existe en Angleterre une disposition assez semblable à l'*incentive zoning*, à savoir les *planning gains*¹⁶. Il faut néanmoins se garder d'assimiler trop rapidement ces deux dispositions dans la mesure où les *planning gains* opèrent dans le cadre d'un système à régulation aval. Il ne peut donc y avoir de système formel de compensation puisque la règle morphologique n'y a pas force de loi. L'objectif des *planning gains* est de ce fait plus localisé que celui de l'*incentive zoning* : il s'agit de réclamer des avantages publics qui compensent, au moins partiellement, les coûts périphériques induits par un projet de construction. Il ne s'agit donc pas d'un "droit" supplémentaire dont le promoteur peut bénéficier, mais d'une manière de limiter les externalités de son projet, au travers de travaux de voiries, d'aménagement publics (parcs et espaces verts), voire de services collectifs. A la différence de l'*incentive zoning*, le *planning gain* doit donc toujours être étroitement lié au projet qui le motive. En outre, le *planning gain* résulte d'un accord mutuel, ad hoc, entre le promoteur et l'autorité publique. En d'autres termes, ce type de compensation ne pourrait faire l'objet d'une condition sur le permis de bâtir imposée par l'autorité publique, auquel cas elle serait considérée comme "excessive" (*ultra vires*) en termes légaux. Il s'agit en clair d'un jeu "gagnant-gagnant" dans lequel les deux parties peuvent trouver des avantages. Les *planning gains* financent des travaux d'infrastructures collectives qui ne doivent pas être pris en charge par les autorités locales. De l'autre côté, outre l'octroi du permis, les développeurs y voient une possibilité de renforcer la

¹⁵ LOUKAITOU-SIDERIS A. (1993), "Privatisation of public open space. The Los Angeles experience", *Town Planning Review*, vol. 64, n° 2, pp. 139-167.

¹⁶ "A planning gain occurs when in connection with the obtaining of planning permission a developer offers, agrees or is obliged to incur some expenditure, surrender some right, or concede some other benefit which could not, or arguably should not be embodied in a valid planning condition." Department of Environment (1981), *Planning Gain*, Property Advisory Group, HMSO, London.

prédictibilité et la rapidité du processus de régulation. La négociation permet également d'éviter le rejet du projet par une frange importante de la population et des autorités locales¹⁷.

On constate donc que l'axe formel/informel est orthogonal à l'axe régulation amont/aval. Le processus de négociation de New York est plus proche des planning gains anglais, dans la mesure où ces aspects procéduraux, de négociation et de compensation, sont explicitement prévus par le régulateur. Ce n'est pas le cas dans les pays continentaux, même si la négociation y est aussi nécessaire ainsi que le souligne Loyer¹⁸, commentant les dérives actuelles du POS parisien, soupçonné de créer ce qu'il appelle une convention néo-hausmanienne dans son attachement au masque de la façade.

Claydon considère que le système de régulation anglais a brutalement basculé, au cours des années 80, depuis le modèle technico-légal vers un modèle de négociation (bargaining)¹⁹. De façon générale, il faut reconnaître que les procédures de consultation/négociation préalables entre acteurs publics et privés se sont généralisées dans la plupart des contextes réglementaires. Ces procédures répondent à une motivation bien précise, à savoir la volonté de maîtriser l'émergence possible d'un conflit destructeur entre les différents protagonistes du développement urbain. Et certains estiment, non sans raison, que ce sont moins les exigences de chacun qui posent problème (objectifs de l'autorité publique et du promoteur par exemple) que leur formulation, qui peut se révéler rebutante ou inadaptée, et dès lors conflictuelle. Ils suggèrent donc de recourir à la négociation directe entre les parties, afin de parvenir à une reconnaissance mutuelle, condition indispensable, selon eux, à une solution positive²⁰.

On est alors amené à se demander quelle est le statut de la règle sur la forme dans le processus de décision morphologique. Joue-t-elle encore le rôle central qu'elle avait par le passé ? Est-elle encore nécessaire, ou s'agit-il plutôt d'un alibi ? Ne serait-il pas plus sincère de se centrer directement sur le projet de construction urbaine et les négociations qui l'entourent ? Ou doit-on plutôt considérer, avec Loyer, la règle morphologique comme un cadre au sein duquel la négociation est indispensable ? La régulation gagnerait en tous cas à être reformulée sur base d'un vocabulaire davantage processuel.

3.3 Evolution dynamique de la régulation

Nous avons déjà signalé que la régulation est souvent assimilée à un système stable et stationnaire. Elle est censée opérer de façon constante dans le temps, sans modification de ses fins ni de ses moyens. Une telle conception est en total désaccord avec la réalité. Nous avons déjà évoqué l'évolution du règlement de New York depuis 1916 jusqu'à nos jours. Le règlement de Paris, pour prendre un autre exemple de renom, a lui aussi connu de profondes transformations depuis sa formulation initiale en 1784. Les auteurs qui se sont récemment intéressés au cas parisien se sont d'ailleurs surtout attachés à défendre le règlement contemporain, mis en place à partir de 1977, en le rattachant à toute une filiation historique,

¹⁷ CLAYDON J., SMITH B., (1997), "Negotiating Planning Gains through the British Development Control System", *Urban Studies*, vol. 34, n°12, pp. 2003-2022.

¹⁸ LOYER F. (1994) "De la norme au compromis", *Architecture d'Aujourd'hui*, n°294, p. 95.

¹⁹ CLAYDON J. (1990), "Negotiations in Planning", *The Planner*, vol.76, n°41, pp.11-13.

²⁰ DORIUS N. (1993), "Land Use Negotiation. Reducing Conflict and Creating Wanted Land Uses", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n°1.

qui aurait été interrompue une première fois en 1902, et de façon plus définitive encore à l'occasion de l'adoption du Plan d'Urbanisme Directeur de 1967²¹.

En pratique, on observe que la régulation a tendance à évoluer de façon dynamique, et ce dans tous les contextes légaux, y compris ceux qui devraient en principe garantir le plus de stabilité comme, par exemple, les Plans d'Occupation des Sols en France. Une enquête réalisée dans le département de l'Essonne a ainsi montré que pratiquement tous les POS étaient révisés ou modifiés au moins tous les deux ans²². Un tel fonctionnement nous écarte assez nettement d'une interprétation du plan comme la définition du futur attendu du système urbain telle que celle qui était véhiculée jusqu'il y a peu et dans laquelle "the plan's the thing", pour reprendre l'expression de Friedman²³.

Partant de ce constat, Cullingworth ira jusqu'à suggérer que les plans de développement soient revus tous les 5 ans aux Etats-Unis, tout en insistant sur le fait qu'un monitoring et une évaluation continue sont essentiels²⁴. Mais au fond, la fréquence et le mode de renouvellement des plans et des règles importent moins que le fait qu'ils ont aujourd'hui une valeur davantage instrumentale qu'axiologique.

La raison la plus couramment avancée pour expliquer ce comportement tient dans l'évolution du contexte de la régulation, à savoir le progrès technologique, l'évolution de la demande, la modification de la pression foncière etc. Nous considérons qu'il existe, à côté de ces motivations "externes", une raison "interne" justifiant la nécessité de permettre à tout système de régulation d'évoluer dans le temps. Il s'agit simplement de reconnaître que tout système de régulation doit connaître un processus d'apprentissage, qui peut être plus ou moins long selon les objectifs et le contexte de la régulation, mais qui est toujours susceptible d'impliquer des altérations assez importantes du système.

4 La dimension socio-politique de la régulation morphologique.

Le débat relatif à la régulation morphologique reste trop souvent cantonné au milieu des architectes et des urbanistes. La régulation morphologique ne serait dès lors qu'un ensemble mouvant de contraintes architecturales, tendant à induire une harmonisation de l'esthétique urbaine. Il règne dans ce débat un certain aveuglement quant à la dimension sociale et politique de la régulation morphologique.

4.1 De l'efficacité de la régulation morphologique

La régulation morphologique est loin d'être une opération indolore d'un point de vue économique : elle mobilise des ressources collectives assez considérables. A titre purement indicatif, Sheer estime qu'aux Etats-Unis la régulation morphologique consomme entre 5 et 25 % du temps des architectes, soit l'équivalent du temps traditionnellement dédié à l'ensemble de la phase de conception.

²¹ SUBILEAU J.-L. (1975), "Le règlement du P.O.S. et le paysage de Paris", *Paris-Projet*, n°13-14, pp. 4-89.

²² GARNIER C. (1997), "Les conditions d'une vraie concertation", in *Securiser l'urbanisme*, Adef, Paris.

²³ FRIEDMANN J. (1994), "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n°4, pp. 482-485.

²⁴ CULLINGWORTH J.B. (1994), "Alternate Planning Systems. Is There Anything To Learn From Abroad ?", *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, n° 2, pp. 162-172, page 162.

Nous ne suggérons pas ici de mesurer la rentabilité économique de la régulation morphologique. Sa principale motivation a trait à la qualité de la vie, valeur difficilement chiffrable en termes monétaires. Il nous paraît par contre légitime de déterminer dans quelle mesure cet investissement personnel et collectif peut être plus ou moins efficace selon les méthodes et objectifs adoptés. On ne peut alors qu'être frappé par la pauvreté des outils d'analyse applicables en la matière ainsi que par la disparité des conceptions relatives à l'efficacité de la régulation.

Trois grands types d'approches se sont ainsi dégagés ces dernières années, selon que l'efficacité se rapporte au processus de régulation, à la satisfaction de ses usagers ou encore au milieu bâti proprement dit.

1) Le premier type d'approche consiste en un benchmarking du processus de régulation lui-même : il s'agit alors de mesurer sur base statistique des paramètres assez conventionnels d'un processus, tels que sa sécurité, sa rapidité, ou sa flexibilité. Une première approche en ce sens consiste en un suivi de l'ensemble des procédures de recours administratif ou juridique. Si des indications commencent à être fournies à ce sujet par différents pays, elles restent souvent ponctuelles et assez expérimentales. Rares sont celles qui détaillent la nature des recours (administratif ou juridique p.ex.), leur motivation (usage du sol, esthétique, aspects de procédure) et leur issue. Il faudrait encore que de telles mesures soient répétées de façon régulière (annuelle si possible) pour qu'elles prennent réellement du sens.

2) Une autre piste avancée pour mesurer l'efficacité d'un système de régulation morphologique consiste à procéder sur base d'enquêtes de satisfaction menées auprès de différents groupes d'usagers.²⁵ L'interprétation de ce type d'enquêtes de satisfaction est, par définition, plutôt sociologique que morphologique. Ainsi les résultats les plus éclairants des expériences menées jusqu'ici concernent des comparaisons entre sous-groupes d'utilisateurs, qui mettent en évidence les différences de perception entre différentes classes d'architectes (expérimentés vs. novices, architectes individuels vs. travaillant dans un bureau etc.). Cette méthode soulève également la question de la définition des usagers d'un système de régulation.

3) Enfin, une troisième méthode consiste à mesurer ses effets sur la qualité du milieu bâti proprement dit. Pour élémentaire qu'elle puisse paraître, une telle approche soulève une série de difficultés, parmi lesquelles figure en premier lieu la définition d'un ou de plusieurs indicateurs de la qualité du milieu bâti. On retrouve ici l'intérêt des approches performantielles qui permettent de mesurer une qualité donnée d'un tissu urbain. Maïzia²⁶ propose ainsi un indicateur, l'écart morphologique, pour mesurer la régularité urbaine. Cet indicateur peut être appliqué à un ensemble de façade existant et permet également de mesurer le degré d'intégration d'une façade dans un ensemble. La principale difficulté de cette approche tient dans la nécessité de discriminer les effets du règlement d'autres paramètres morpho-générateurs. Il faudrait, pour la beauté de l'expérience, disposer de deux échantillons tests, l'un ayant fait l'objet d'une régulation morphologique et l'autre non, caractérisés par des paramètres morpho-générateurs identiques. Ce n'est bien entendu jamais possible.

²⁵ GORDON D. (1992), "Guiding Light of Backseat Driver", *AIA Memo*, December, vol. 28. SCHUSTER J.M. (1997), "The role of design review in affecting the quality of urban design : the architect's point of view", *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 14, n°3, pp. 209-225.

²⁶ MAÏZIA M. (1999), *Régularité(s) urbaine(s) : l'écart morphologique, une tentative de systématisation*, Thèse de doctorat, Université Paris 1, 328 p.

L'analyse de l'efficacité de la régulation morphologique en est encore à ses balbutiements. Les trois approches que nous venons de présenter reposent toutes sur un échantillonnage statistique ; elles ne peuvent donc être valables que dans le cadre de la production banale et sur d'assez longues périodes de temps. En tant que telles, elles ne permettent pas vraiment un ajustement dynamique de la régulation morphologique en fonction de ses effets observés.

Nous suggérons de basculer depuis une mesure de l'efficacité vers une analyse de l'effectivité d'un système de régulation morphologique. Dans quelle mesure le système de régulation réalise-t-il ses objectifs ? Quels sont les effets "invisibles" de la régulation morphologique ? Comment les projets de construction sont-ils transformés par le système ? Quels sont les projets découragés et pourquoi ? Quel est le rôle joué par les autorités locales et leur staff technique ? Quelle est la position des architectes et de leurs clients par rapport au processus ? Il est bien entendu que ce type d'analyse ne pourra être systématisé à tous les projets d'architecture, mais son objectif sera moins l'automatisme que la transparence et la transposabilité de la méthode.

4.2 Régulation et participation locale

Au-delà du coût économique de la régulation, il paraît également légitime de se préoccuper de ses éventuelles connotations sociales. On sait par exemple qu'aux Etats-Unis les différents instruments de régulation urbaine ont été utilisés de longue date dans le but de ségréguer la ville, au travers de ce qu'il est convenu d'appeler l'*exclusionary zoning*²⁷. Il faut entendre par là l'ensemble des mesures qui peuvent être mises en place, au travers de la politique du zoning, afin d'assurer l'homogénéité sociale, voire raciale, d'un espace donné. Citons parmi celles-ci, le choix de sur-dimensionner les parcelles afin d'en rendre l'accès plus difficile aux populations défavorisées, la définition de quotas de permis de bâtir pouvant être accordés annuellement, l'ensemble des règles morphologiques (densité, plafond etc.) qui, implicitement, proscrivent le développement de logements sociaux, voire des mesures plus informelles, destinées à décourager les demandes de permis de bâtir introduites par des minorités ethniques.

Ces mécanismes se sont aujourd'hui plus ou moins généralisés à tous les modèles de régulation au travers du développement du syndrome de NIMBY (not-in-my-backyard). En clair, il s'agit de l'attitude des résidents cherchant à protéger leur voisinage immédiat d'un développement indésirable. Initialement cantonnés à des installations effectivement nocives — comme des décharges, des centrales nucléaires ou des industries — ces conflits d'implantations se sont aujourd'hui étendus à une série de services à nature sociale. Dans la plupart des cas, ce n'est pas la nécessité ou l'utilité de ces services qui est contestée, mais simplement leur localisation dans le voisinage du lieu de résidence, d'où l'acronyme de NIMBY.

C'est dans sa dimension réglementaire que ce phénomène doit être considéré comme relevant de notre problématique. En effet, si on peut recenser différentes tactiques dans le cadre de ces conflits d'implantations, on constate néanmoins que la plupart d'entre elles exploitent des "opportunités" offertes par les outils de régulation existants. Il est rare que toute la réglementation puisse être respectée sans que l'on ne doive recourir à l'une ou l'autre

²⁷ BABCOCK R. F., SIEMON C. L. (1985), *The Zoning Game Revisited*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 304 p.

déroation. Par ailleurs, l'introduction de nouvelles infrastructures demande presque toujours des consultations préalables, qui servent souvent de déclencheur à la formation ou au renforcement des coalitions. La régulation morphologique n'est pas épargnée par ce phénomène. Bien au contraire, il peut s'agir d'un moyen assez commode de dissimuler des mobiles sociaux difficilement avouables. Ainsi Sheer de souligner que : "When neighbors attend design review sessions, their comments, even the fact of their attendance and concern, have more to do with the desire to stop someone from diminishing the view from their deck or to halt the construction of nearby apartment buildings or shopping centers in their backyards."²⁸ L'adoption spectaculaire de mesures de design review participatives par les communautés encloses américaines confirme bien entendu ce diagnostic²⁹.

Nous ne nous étendrons par ici sur le sujet du NIMBY, mais il nous paraissait important de souligner que les modes de régulation les plus participatifs sont susceptibles de devenir coercitifs lorsqu'ils se cantonnent à une vision strictement locale des phénomènes en question. Le problème posé est donc de déterminer comment assurer le caractère public de la régulation. Qu'il soit pathologie ou simple mutation, il est clair que le NIMBY traduit une défiance profonde, confinant parfois au mépris serein, vis-à-vis de la notion d'intérêt public.

5 Conclusion

L'homogénéité architecturale, le respect du contexte, l'intégration, toutes ces notions renvoient à l'idée de conservation. Restaurer la notion de régulation morphologique, sans l'inscrire dans un véritable projet urbain, c'est risquer d'encourager le passéisme et une forme de fossilisation de la ville qui ne serait pas plus soutenable que les excès de la Charte d'Athènes. Ce serait à nouveau nier que ce qui fait l'authenticité d'un lieu, c'est aussi ce que Russel appelle les "cicatrices de l'urbanité" : "street people, vendors, hand-made signs, noise and bustle"³⁰. On peut donc craindre, avec Augé, que, si elle n'est soumise qu'au dictat de l'homogénéité et du respect du contexte, la ville historique européenne se transforme en une sorte de Disneyland, milieu artificiel, retiré du monde, à l'abri de ses crises et de ses émotions³¹.

On peut s'interroger avec Poole quant à la légitimité des exigences stylistiques de "respect du contexte" (excessive dissimilarity of styles) dans la perspective de la liberté d'expression³². Cette obligation s'apparenterait selon l'auteur à une entorse au Premier Amendement, dans la mesure où l'Etat, qu'il s'agisse d'une ville ou d'une région, privilégie délibérément un des "points de vue" en présence. Cette contrainte opère au mépris de la diversité, de la contestation et de l'expression minoritaire lorsqu'elle devient une finalité autonome, ne se rapportant pas à un objectif autre que la reproduction d'un point de vue certes majoritaire. S'il existe des limites à la liberté d'expression, sa régulation doit être soumise à un véritable intérêt public démontrable.

²⁸ SHEER B.C. (1994), "The Debate on Design Review", in Sheer B. & Preiser W. (eds.), *Design Review : Challenging Urban Aesthetic Control*, New York, Chapman & Hall, page 4.

²⁹ BAAB D. (1994), "Private Design Review in Edge City", in Sheer B. & Preiser W. (eds.), *Design Review : Challenging Urban Aesthetic Control*, New York, Chapman & Hall.

³⁰ RUSSEL F. (1992), "Battery Park City: An American Dream of Urbanism", *Proceedings of the International Symposium on Design Review*, p. 315.

³¹ AUGÉ M. (1997), *L'impossible voyage. Le tourisme et ses images*, Rivages poche, Paris, 185 p.

³² POOLE S.E. (1987), "Architectural Appearance Review Regulations and the first Amendment: The Good, The Bad, and the Consensus Ugly", *op. cit.*

La protection du patrimoine fait partie de ces cas dans lesquels il existe un intérêt public démontrable, pouvant justifier ce type de contrainte, ne fût-ce qu'en terme de solidarité intergénérationnelle ou, plus prosaïquement, de revenus collectifs du tourisme.

La question du rapport entre régulation morphologique et projet urbain soulève une série de questions. Comment se définit le projet urbain ? Quelle doit être son expression ? Comment éviter la saturation architecturale et autoriser une véritable appropriation du lieu par ses usagers ? Il s'agit encore de concevoir un projet qui ne postule pas un achèvement complet et univoque, mais permette au contraire une certaine évolution.

Nous considérons, malgré ces difficultés, que le fait d'inscrire la régulation morphologique dans un véritable projet urbain permettrait de résoudre une série de difficultés identifiées jusqu'ici. C'est d'abord reconnaître que la ville n'est pas achevée et qu'elle doit encore évoluer, dans sa forme et ses fonctions, pour répondre à de nouvelles aspirations.

C'est encore étendre sa portée au domaine public, aux rues, aux parcs et aux squares, qui constituent la majeure partie de notre expérience urbaine. Les règles appliquées aux bâtiments peuvent certes jouer un rôle à cet égard, mais ceci n'est valable que dans des tissus déjà constitués, pour lesquels les alignements sont définis et où la transformation urbaine opère davantage par substitution et insertion que par addition. Une régulation qui dépasse le niveau de la construction individuelle, pour inclure la voirie, le végétal etc, est susceptible d'avoir un impact plus marqué sur l'amélioration de l'environnement bâti existant.

C'est également dans cette liaison régulation-projet que l'on retrouve l'idée d'autorégulation de la forme urbaine, à travers le rôle fédérateur qu'une conception explicite et transparente du projet urbain, se concentrant sur les qualités de l'espace public, serait susceptible de jouer auprès des différents protagonistes du développement urbain. Le fait de se référer à un projet urbain implique enfin de reconnaître la nature politique de la régulation morphologique. Comme nous l'avons signalé, il ne s'agit pas d'une simple opération d'embellissement, guidée par des motivations historiques ou esthétiques. Elle implique toujours des questions délicates relatives à l'expression et à la liberté individuelle, au rapport entre public et privé ainsi qu'à l'organisation du pouvoir.