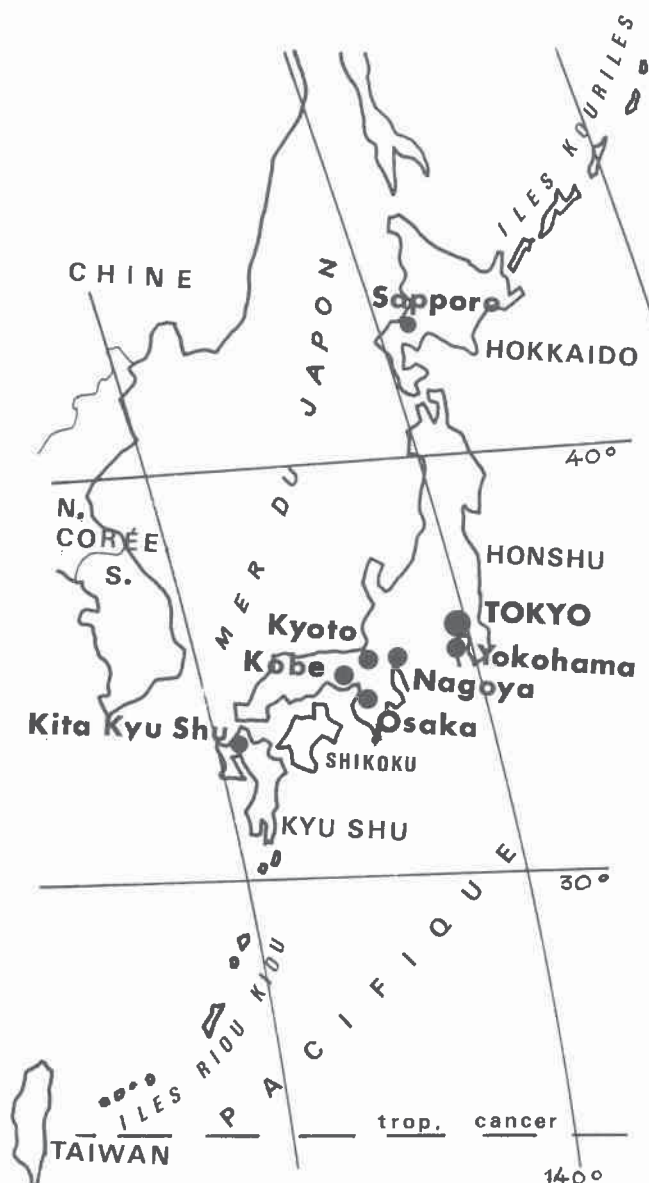


Concepts nippons d'aménagement

Pierre BIJOU

1ère partie



L'auteur

Ingénieur diplômé de l'Ecole Supérieure des géomètres et Topographes - Ingénieur européen (EUR - ING) - Titulaire du DEA de géographie et d'aménagement (Paris-Sorbonne). Membre du Conseil d'Administration de l'AFT.

"Il y a une grande incompréhension entre la France et le Japon. Du côté français, le Japon est méconnu, trop éloigné et une méfiance instinctive nous laisse sur la défensive. Du côté japonais, la France n'a pas vraiment l'image d'un pays technologique". C'est ainsi que J.N. Leconte résume les rapports franco-japonais dans la revue "France Japon Eco". Alors que les relations officielles entre le Japon et la France ne furent établies qu'en 1858, rares sont les résidents étrangers notamment européens dans un pays où la nationalité est difficile à acquérir.

Ce n'est pas la revue de presse française à l'usage des fonctionnaires et migrants désirant s'installer au Japon établie par les Affaires Etrangères (Coopération Scientifique, Technique et Educative) qui permet de mieux apprécier ce pays. Reprenant les phobies ambiantes de nos concitoyens, les Japonais, dont la présence est perçue comme une agression, y sont présentés le plus souvent quand ils s'aventurent en Europe.

Alors que le commerce extérieur français avec le Japon ne représente que quelques pourcents du total, les entreprises françaises se signalent par leurs investissements financiers. Les informations commerciales sont spécialement marquées par la financiarisation des rapports franco-japonais. Peu nombreux sont les articles faisant apparaître les sujets nippons dans les manifestations culturelles sous un angle un peu plus riant.

Certes, dans un Etat où l'anglais n'est que rarement parlé par les ressortissants, le barrage de la langue est une réalité. Malgré l'excellent accueil des représentants des centres de documentation japonais à Paris (Service culturel de l'Ambassade, Musée Guimet, Jetro et Clair), l'absence presque totale de textes en français rend difficile l'accès à l'information pour qui ne comprend ni le japonais ni l'anglais. De plus, la transposition de la terminologie fortement américanisée en usage à l'OCDE exige de l'attention. Par contre, les journaux nationaux aux sièges parisiens déjà proches des représentations nipponnes n'ont guère d'excuse à ne faire paraître aucune enquête réalisée sur territoire nippon, comme entre-dit de responsable de ce pays en poste en France.

Les photographies d'illustration ont été prises par Mme Sylvie GUICHARD-ANGUIS du CNRS chargée de cours à Paris Sorbonne. Elles présentent le regard sur le Japon de cette spécialiste familière de ce pays différent de ce qui peut transparaître à la lecture de l'article rédigé sur documentation par l'auteur.

UN ARCHIPEL MONTAGNEUX

Situé en hémisphère septentrional, l'archipel nippon composé de 3922 îles s'étendant sur plus de 3000 km est peuplé de 123 millions d'habitants (1991). Il se développe de l'île de Formose (Okinawa 24° N et 123° E) à celle de Sakhaline (Hokkaido : 46° N et 146° E). La partie principale qui comprend les îles de Kyushu, Shikoku, Honshu et Hokkaido se situe entre les 31 et 46èmes parallèles, positions géographiques des villes d'Agadir (Maroc) et de Rochefort (France).

Utilisation du sol - 1983 - en km²
superficie totale : 377 708 km²

zones urbaines	14 800	marécages	2 600
routes	1 200	forêts	248 200
agriculture	61 100		



Omniprésente sauf dans la plaine de Kanto, la montagne couvre 70 % du Japon. Les volcans, dont 60 sont actifs sur 800 dans le Monde, sont les sommets les plus élevés comme le FUJI culminant à 3 776 m. Cette topographie montagneuse conditionne tout l'aménagement du territoire. Le pied des massifs montagneux délimite l'urbanisation. Les villes ne peuvent s'étendre qu'en terrasses par édification de remblais et de déblais. Constituée de zones de plus en plus vides d'habitants avec un fort exode rural depuis 1950, la montagne de préférence à la mer, accueille des lieux de détente : stations touristiques et climatiques ou thermal. Les côtes maritimes sont couramment aménagées en polders.

La forêt dont les essences de peuplement varient fortement en fonction des conditions climatiques, couvre 60 % de l'espace et les terres cultivées 14,9 %. Après 1945, la réforme agricole créa 2 millions de propriétaires, le plus souvent riziculteurs, ayant en moyenne 1 ha, alors que 4 sont nécessaires pour faire vivre un agriculteur. Si l'agriculture n'est plus subventionnée, la libération des terrains cultivés en zones urbaines découlera de l'ouverture du marché agricole consécutifs aux accords du GATT. L'aspect peu attractif de la campagne japonaise n'a pas favorisé le développement du tourisme vert.

UNE SOCIÉTÉ URBAINE

Depuis 1868, la population de l'archipel a triplé. La densité de la population japonaise, avec 332 habitants/km² proche de celle des Pays-Bas à 385 hab/km², y est trois fois supérieure à celle de la France. Les Japonais, de plus en plus âgés avec 13 % de plus de 65 ans, comptent un nombre croissant de célibataires. L'urbanisation donnée en zones urbaines de plus de 50 000 habitants atteint un taux de 60 à 70 % pour le Japon (70 millions) contre 50 % pour la France (27 millions). Forte en 50 ans, elle s'est accélérée ces 40 dernières années. La population urbaine est passée de 18% en 1920 à 76% en 1975. Par voie de conséquence, sur 3 200

collectivités territoriales, 1 200 ont vu leur population diminuer.

Edo, appellation historique de la capitale, regroupait déjà un million d'âmes dès le XVIème Siècle. En 1700, l'ordre d'importance de population de capitales était Tokyo, Londres et Osaka. Celle de Tokyo est passée de 1,1 million en 1721, à 3,7 en 1920 et déjà 6,6 en 1939, pour atteindre 11,7 millions en 1991 avec une densité de 14 000 âmes/km². Actuellement, la région de Tokyo (Département de Kanto) avec 38 millions d'habitants représente 30 % de la population du Japon contre 18 % à l'Île-de-France dans notre pays.

Les villes, où le paysage urbain évolue très vite, ont tendance à augmenter en hauteur. Réglementairement, la hauteur maximale des immeubles de Tokyo a été limitée à 60 m, ce qui les ferait entrer en France dans la législation sur les IGH. Les citoyens nippons sont consommateurs d'architecture, qui aura été influencée par le Bauhaus et Le Corbusier. La durée de vie d'une construction est de 30 ans alors que la destruction de constructions récentes en France reste un phénomène lié à la rénovation des banlieues datant des années 60. Richard Bliach, architecte installé depuis 13 ans à Tokyo, parle d'architecture festive et d'architecture de poteau, dans un pays où les locaux d'entreprise sont dépourvus de cloisons. La course à l'innovation, qui entraîne une remise en cause permanente, ne garantit aucun succès durable au concepteur.

Aucune opposition n'existe entre territoire utilisable et utilisé ni entre foncier et population. Les marinas sont acceptées. Le littoral n'a pas encore fait l'objet d'équipement lourd, spécificité explicable par la brièveté des séjours (2 jours au maximum dans un pays où les salariés n'ont droit qu'à une semaine de congé par an) pendant la période usuelle de bain (1er juillet au 15 août) et l'absence culturelle de dimension ludique de l'enfance. La législation de 1987 organisant la protection du littoral a concorde avec l'effondrement de la bulle financière. L'aménagement touristique initialement axé sur le luxe a été réorienté vers un équipement plus léger plus adapté aux besoins des vacanciers.

Le Japonais est devenu fondamentalement un citadin. Contrairement aux Français, il n'est pas attiré par l'espace non urbain où il redoute les conséquences des conditions climatiques. Maintenant, c'est un droit au paysage reçu comme support d'émotion qui apparaît avec la revendication d'un milieu protégé toujours sous la menace d'un projet d'aménagement. Des parcs naturels ont été créés. Un premier type (les parcs nationaux de France) regroupe ceux (28) qui ont été désignés par le directeur de l'agence de l'environnement. Les parcs de 2ème type (54) ont été créés sur proposition des départements. Ceux du 3ème type (300 - l'équivalent des parcs régionaux français) ont été délimités et désignés par le département.

LE CITOYEN ET L'ADMINISTRATION LOCALE

L'Etat est divisé en 8 provinces, circonscriptions administratives n'ayant pas été érigées en Collectivités Locales, 47 départements dont 4 à statut spécial, et

3 245 communes dont 11 villes désignées par décret. Le système actuel est issu des réformes de 1871 (An 4 de Meiji) où furent abolis les fiefs et créés les Départements et celle de 1880 relative aux Communes. Ces réformes furent contemporaines de leurs homologues françaises. La Commune est le fondement de la démocratie locale. L'intercommunalité est réalisée au niveau du Département. Indépendamment, des syndicats intercommunaux peuvent être créés pour la gestion de services publics communs.

Nagoaka



Le système territorial regroupe des entités de tailles très différentes. La population des communes varie de 300 à 3 000 000 habitants (800 000 à 3 000 000 pour les Villes désignées) Pour 1,5 à 1 400 km² et celle des départements de 200 à 80 000 km² pour 600 000 à 3 000 000 d'habitants. Les tailles moyennes sont nettement plus élevées qu'en France.

ETAT NATIONAL	FRANCE	JAPON
Département	100 dépts	47 dépts
Surface moyenne	5 490	8 038
Popul. moyenne	581 000	2 617 000
Commune	36 763	3 245
Surface moyenne	15	116
Population moyenne	1 580	37 905

La notion française de représentant d'Etat : Préfet et Sous-préfet n'existe pas. Il convient de faire bien attention à la terminologie transposée qui peut prêter à confusion. Les termes de Préfet et Préfecture remplacent parfois Gouverneur et Département. Etat fortement centralisé avant 1946, son organisation administrative a fortement évolué à cette date par adoption après-guerre d'une décentralisation reproduisant le modèle américain. La loi d'autonomie locale a fait entrer le Japon dans l'Ere de la Province (chiho no jida). Depuis cette date, par adaptation du système présidentiel américain, l'exécutif local, Maire ou Gouverneur de Département, est élu au suffrage universel direct pour 4 ans.

La loi sur l'autonomie locale a attribué des compétences générales aux collectivités territoriales : ordre public, sécurité, santé, bien être des habitants et des touristes ainsi que gestion de l'aménagement des terrains, conservation des sites historiques et culturels, construction et règlement d'urbanisme, politique urbaine. Les 11 cités désignées disposent de pouvoirs similaires aux Départements en matière d'urbanisme, d'ajustement de terrains, de fixation de normes de constructions et d'autres domaines. Néanmoins, le foi-

sonnement de lois répartissant des compétences nouvelles aux Collectivités Territoriales, complique pour le lecteur la différenciation des compétences propres de l'exécutif local et compétence déconcentrée de l'Etat. Le Gouverneur élu au suffrage direct, bénéficie de certains pouvoirs déconcentrés du Gouvernement.

L'autonomie locale est surtout apparente encore plus que formelle. Elle est fortement encadrée par les règles comptables. Les recettes fiscales dont le taux est fixé par le Gouvernement représentent 42 % les dotations d'Etat pourtant bien réparties selon les habitants (16%) et les emprunts doivent être autorisés par l'Etat. La réduction des ressources propres, remplacées par des subventions de l'Etat limite les capacités d'action des Collectivités Territoriales. Le recours habituel au détachement, camouflé en "démission", de fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur auprès des collectivités locales et le fait que nombre d'Elus Territoriaux sont issus de cette administration renforce le contrôle de l'Autorité centrale.

PLANIFICATION FACE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Dès 1888, une ordonnance sur le réaménagement de la ville de Tokyo fut publiée. Elle introduisit la planification urbaine et une action sur les réseaux. La loi sur l'urbanisme et les constructions urbaines de 1919 fut appliquée aux 6 plus grandes villes. Récemment, les pouvoirs publics ont cherché à orienter le développement urbain vers les villes nouvelles.

La loi sur l'urbanisme, promulguée en 1968 presque à la même date que la LOF française, avait pour objectifs : le développement équilibré du pays, l'utilisation rationnelle du sol, l'établissement d'une vie urbaine saine et culturelle, le développement du bien-être public. Ce texte fonde également les pouvoirs des autorités départementales et communales en matière d'élaboration de plan d'urbanisme et institue des procédures de participation du public aux prises de décision (notre enquête publique). Contrairement à notre tradition jacobine, les Départements ont autorité sur les Communes en matière de planification. Alors que les projets d'intérêt général (PIG), les servitudes d'utilité publique (SUP) et règles nationales d'urbanisme sont apparus en France, le contrôle direct de l'Etat subsiste au Japon.

Les plans d'urbanisme sont hiérarchisés : commune, puis zone métropolitaine, plan départemental et plan national. Par comparaison avec la France, sauf adoption des nouvelles dispositions d'aménagement proposées récemment, seules les régions d'Ile-de-France et de Corse ont un schéma directeur qui n'a pas d'équivalent national. Les plans nationaux français ne concernent que les infrastructures de transports : fer, route et aéro-dromes.

Les plans départementaux d'occupation des sols, font figurer au 1/50 000, la zone urbaine, la zone agricole, la zone forestière, les zones de parcs naturels et les zones de protection de la nature. Ces plans sont chapeautés par le plan national d'occupation des sols de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire et ceux réalisés en application de la loi sur l'urbanisme.



Kobe

L'unité territoriale est la zone d'urbanisme, équivalent français du groupement d'urbanisme selon l'ancienne procédure étatique du plan d'occupation des sols (POS). La zone n'est pas nécessairement mono-communale et ne coïncide pas obligatoirement avec les limites administratives. La délimitation des zones d'urbanisme est faite par le Gouverneur après consultation des Communes et approbation du Ministre de la Construction. Tous les 5 ans, l'Elu départemental est tenu d'examiner l'état et l'évolution des zones d'urbanisme dont il approuve les plans sur proposition des Communes.

Constitue une zone d'urbanisme, toute zone construite ayant une population de plus de 10 000 habitants, ou à environnement industriel, ainsi que les terrains réservés à l'extension métropolitaine. Les zones d'urbanisme sont subdivisées en zones de développement d'urbanisme (ZDU) et en zones d'urbanisation réglementée (ZUR) où l'urbanisation sera freinée. Après approbation du Ministre de la Construction et négociation avec le Ministre de l'Agriculture, ZDU et ZUR sont notifiées par le Gouverneur. Dès 1984, 349 zones d'urbanisme avaient été créées sur 874 communes représentant 3/4 de la population japonaise. Sur 324 communes y avaient été délimitées pour 1/4 de ZUR et 3/4 de ZDU.

Sont incluses en ZDU, les Villes existantes de plus de 50 000 habitants et d'une densité supérieure à 40 habitants par ha, ainsi que les zones à développer dans les 10 ans. Sont exclus les espaces à catastrophe naturelle prévisible, les très bonnes terres agricoles et les paysages naturels exceptionnels.

Dans les ZDU, le plan d'urbanisme affecte par zone le sol, selon 8 catégories principales d'utilisation du sol définies par la loi. Le zonage est réalisé par les Communes, sauf cas de grandes villes à statut spécial, où le Gouverneur est compétent. A chaque zone correspond un règlement, portant sur : la desserte des bâtiments, le coefficient d'emprise au sol, la hauteur maximale des constructions. Contrairement au POS français, le règlement ne s'intéresse ni à l'aspect extérieur des constructions ni au traitement des abords et au stationnement.

L'agriculture a été encouragée par la loi sur l'amélioration des zones de développement agricole. Dans ces secteurs, des zones d'exploitation agricole ont été créées où l'affectation à un autre usage est limitée, mais avec dérogation légale possible. Malheureusement, le taux de transfert constaté de l'agriculture à l'habitat est important. Comme les ZDU et ZUR sont insuffisamment différenciées, le développement urbain n'est pas stabilisé.

PROMOTEUR ET UTILISATION DU SOL

Le contrôle de l'utilisation du sol passe par un permis d'aménagement d'un terrain et non de construire un bâtiment accordé à un pétitionnaire promoteur. Ce permis comporte dispositions d'urbanisme et de construction, ce qui n'est plus le cas normal en France.

L'approbation d'un permis d'aménager doit servir la réalisation d'un certain nombre d'objectifs : prévenir la formation d'un environnement urbain indésirable, respecter les normes de qualité, éviter le développement urbain en tache d'huile. Donné par le Gouverneur en conformité avec les plans d'urbanisme, le permis est obligatoire, excepté en ZDU pour tout projet portant sur une surface inférieure à 1 000 m², sauf abaissement arrêté départemental, si la zone d'urbanisme n'est pas divisée en ZDU et ZUR pour des projets portant sur une surface inférieure à 3 000 m², en ZDU, pour les constructions à destination agricole, sylvicole, de pêche et logements y associés, pour les constructions destinées à la mise en place d'équipements publics.

Un permis en ZUR peut être accordé si 2 conditions sont respectées, mais de nombreuses dérogations et sans contrôle sont accordées. Il peut être également accordé au promoteur présentant une demande de permis à grande échelle (20 ha réductibles par arrêté du Gouverneur), s'il fournit l'infrastructure.

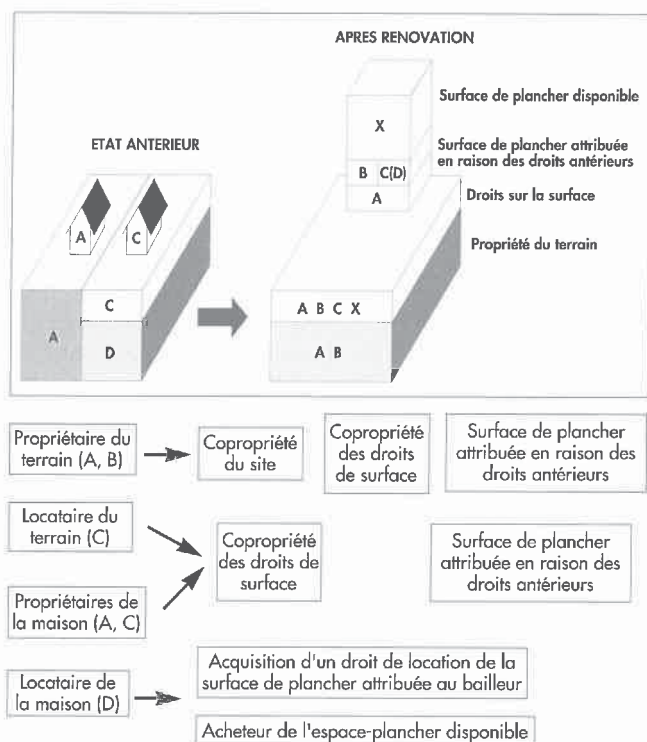
REMEMBREMENT TECHNIQUE GÉNÉRALE D'AMÉNAGEMENT

Au Japon, la notion d'aménagement global est difficile à mettre en œuvre sans maîtrise foncière. La propriété du sol est marquée par son morcellement extrême. L'architecture individuelle prime sur l'aménagement d'ensemble.

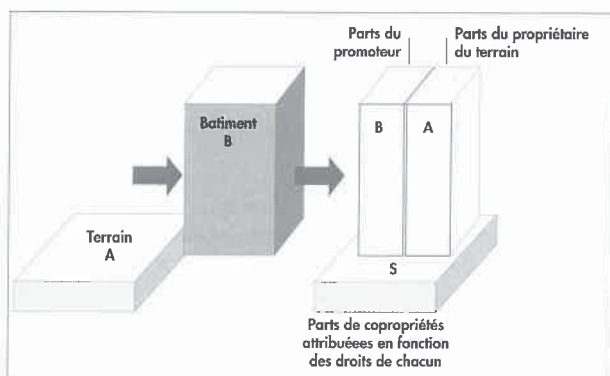
La complexité de la réglementation sur l'aménagement urbain est marquée par l'accumulation des textes : loi relative aux normes de construction, au rajustement des terrains viabilisés et à l'amélioration des zones résidentielles.

Le remembrement urbain constitue la principale procédure d'aménagement. En 1923, après le tremblement de terre, il fut appliqué à Kanto. Cette technique d'origine allemande adaptée par les japonais primitivement conçue pour le remembrement des terres arables subsiste encore actuellement en RFA tant sous forme de remembrement urbain (Umliegung) qu'en redressement de limites (Grenzregelung). La loi nippone de 1954 l'a transposé au réajustement des terrains viabilisés. Une prolifération sous forme de lotissements géométriques des zones pavillonnaires très peu différenciées a été la conséquence des regroupements systématiques opérés.

Depuis 1969 le réaménagement urbain a introduit la participation des propriétaires, une utilisation plus intensive du sol et un système de conversion des titres. Chaque propriétaire ou détenteur d'un titre de propriété sur le terrain se voit attribué, après démolition de l'ancien bâtiment et reconstruction, une part de plancher proportionnelle à son apport. Ainsi, l'habitant peut théoriquement rester dans son quartier. L'échange équi-



valent des titres peut se pratiquer entre propriétaire et promoteur. Le droit d'expropriation est applicable depuis 1968. L'accord des propriétaires est obligatoire pour les opérations urbaines, où la majorité des 2/3 requise a été abaissée à 51 %.



$$\text{Part du propriétaire} = \frac{A}{A/B} \times S$$

$$\text{Part du promoteur} = S \times \frac{B}{A/B}$$

A : Prix total du terrain

B : Coût total de la construction

C : Surface de plancher totale du grand immeuble

L'initiative du remembrement urbain est publique ou privée. Il est réalisé pour moitié par des associations de réajustement de terrains viabilisés, équivalent de l'association foncière urbaine (AFU) française, et pour l'autre moitié par les Communes, les Départements et les sociétés publiques. Le secteur public s'intéresse aux zones construites denses.

Le système dit de réajustement des terrains viabilisés a été appliqué à 5 700 ha/an en 1984 où 1/3 des ter-

rains situés en ZDU étaient concernés. La surface la plus efficace semble être 35 ha. Les surfaces traitées varient d'une moyenne de 150 ha pour une opération publique au cours d'une procédure de 9 ans, à 20 ha pour une opération privée sur 5 ans. La Société pour l'Aménagement Urbain et le Logement a réalisé une opération de 1 300 ha à Yokohama. Des remboursements de cette importance portent sur des zones périphériques. La longueur des procédures, défaut de cette technique, décourage : 18 400 ha remembrés et équipés restaient inutilisés en 1984.

Les projets de remembrement bénéficient de subventions portant sur l'élaboration, la mise en œuvre du projet, notamment le déplacement de bâtiments existants. Les subventions peuvent servir à l'achat du nouveau logement et proviennent parfois du budget des routes.

Foncièrement imprégné d'individualisme et de dynamique de changement, le Japon n'a pas de politique d'aménagement forte comme en France.

(A suivre)

Sélection d'articles techniques publiés par l'auteur

- *Aspects de la commande de produits topographiques par l'Administration* - Revue "ESGT" n° 113 - Juin 1989 - Pages 25 à 31
- *Plans d'occupation des sols et alignement* - Etudes foncières - n° 47 - Juin 1990 - Pages 8 à 13 - (cf Code de l'Urbanisme - Dalloz - Bibliographie sous article R 123-32-1)
- *Contraintes urbanistiques aux abords des aéroports* - Revue "XYZ" n° 45 - 1990 - Pages 37 à 48
- *Aspects réglementaires de l'imbrication de l'artisanat à l'urbanisme* - "GEOTOP" n° 123 - Décembre 1991 - Pages 5 à 10
- *Spécifications techniques des équipements des aéroports* - Revue "GEOTOP" n° 126 - Octobre 1992 - Pages 19 à 23
- *Limitations administratives des droits fonciers = aspects constitutionnels* = "L'actualité juridique = propriété immobilière" - n° 1993/6 du 10 juin 1993 - Pages 422 à 424
- *La géodésie au service de l'exploitation des aéroports* - Revue "XYZ" n° 56 - 3ème trimestre 1993 - Pages 17 à 21