RESUME : Fabriquer la ville avec les lotissements. Une qualification possible de la production ordinaire des espaces urbains contemporains ? (Lou HERRMANN, 2017)

Mots-clés

Lotissement, production de la ville, forme urbaine, qualité morphologique, sociologie des organisations, régulation publique, planification.

Problématique

Face au constat que la ville contemporaine se construit en grande partie dans le cadre d'une production ordinaire générée par des processus opérationnels modestes, peu institutionnalisés et engageant essentiellement des acteurs privés et parfois non professionnels, nous avons choisi de travailler sur le lotissement privé.

D'un point de vue urbanistique, le lotissement est un processus d'urbanisation encadré par le droit, qui consiste en la division d'une propriété foncière en plusieurs lots dans le but d'y implanter des constructions. Il se différencie par exemple de la promotion caractérisée, elle, par l'intervention continue d'un seul opérateur, le promoteur immobilier, qui réalise de façon intégrée toutes les étapes de l'urbanisation. À l'inverse dans le cadre du lotissement, la construction est dissociée de l'aménagement : le processus d'aménagement (viabilisation, assainissement, réalisation des trames viaire et parcellaire) et le processus de construction (trame bâtie) dépendent de deux maîtrises d'ouvrage différentes et de deux procédures d'urbanisme distinctes (permis d'aménager puis permis de construire) (figure 1).

Figure 1 : Le lotissement, un mode de production de la ville en deux étapes distinctes : aménagement puis construction du bâti. Exemple du Jardin de Rampeaux à Aveize (69) (Herrmann, 2017 - source : cadastre.gouv).

Il nous semble intéressant de nous pencher sur ce mode opératoire pour trois raisons principales. Tout d'abord, le lotissement constitue un outil d'« urbanisme négocié » à la convergence entre la

reconnaissance du pouvoir individuel de construire son cadre de vie et la nécessité d'une organisation stratégique et collective des espaces communs. Travailler sur le lotissement permet donc d'intégrer les attentes de la demande sociale sans renoncer à l'idée du collectif. Par ailleurs le lotissement induit une certaine épaisseur du dialogue public/privé via la procédure de délivrance de l'autorisation de lotir suivie de celle de la délivrance des autorisations de construire. Contrairement à d'autres modes opératoires de la fabrique ordinaire de la ville, tels que la production en diffus, la régulation publique a donc potentiellement prise sur lui. Le lotissement permet enfin d'articuler les initiatives privées de construction autour de l'aménagement de l'espace public. Ceci nous semble être un atout majeur quand on connaît la valeur structurante de l'espace public dans les tissus urbains et de manière plus générale dans la vie sociale urbaine. Le lotissement conduit en effet à aménager, en amont de la construction du bâti, la trame viaire et de la trame des espaces ouverts et donc aussi des espaces d'usage public ou collectif.

Cette thèse interroge la manière dont sont fabriqués les lotissements résidentiels en France. Le choix de ce sujet est issu de l'observation d'un paradoxe. D'un côté, ce type d'opération est presque unanimement critiqué pour la médiocrité des formes urbaines qu'il produit. De l'autre, l'histoire de ce mode opératoire et quelques expériences opérationnelles récentes offrent des exemples contradictoires de lotissements diversifiés et de qualité en matière morphologique.
Ce paradoxe est au fondement de notre problématique :

> Comment se fait-il que le lotissement – mode opératoire très largement critiqué par les auteurs et les professionnels – produise aujourd'hui des espaces urbains considérés au contraire pour leur qualité ? Dans quelles mesures et à quelles conditions, le processus de production de la ville par lotissement est-il capable de fabriquer des espaces urbains qualifiés d'un point de vue morphologique ?

Cadrage théorique et méthodologie

Pour répondre à cette question, nous appréhendons le lotissement à la fois dans sa matérialité, en tant que forme urbaine, et dans son processus, en tant que système d'action collective. Cette seconde entrée s'appuie sur le croisement des apports théoriques et méthodologiques de deux courants de la sociologie des organisations : l'analyse stratégique et systémique de Crozier et Friedberg, autour des enjeux de rapports de pouvoir d'une part, et l'approche des économies de la grandeur développée par Boltanski et Thévenot pour la prise en compte des valeurs d'autre part.
Pour étudier la forme physique des lotissements, nous mobilisons les travaux de morphologie urbaine constitués autour de la notion de tissu urbain, dans le sillage de l'école française de morphologie urbaine.

Trois hypothèses de recherche structurent la démonstration.
(1) La première est issue d'une réflexion sur les conditions morphologiques de la qualité du tissu des

lotissements. Ce mode opératoire repose sur un principe de discontinuité via un phénomène de « composition différée » entre la phase d'aménagement et la phase de construction (figure 2).

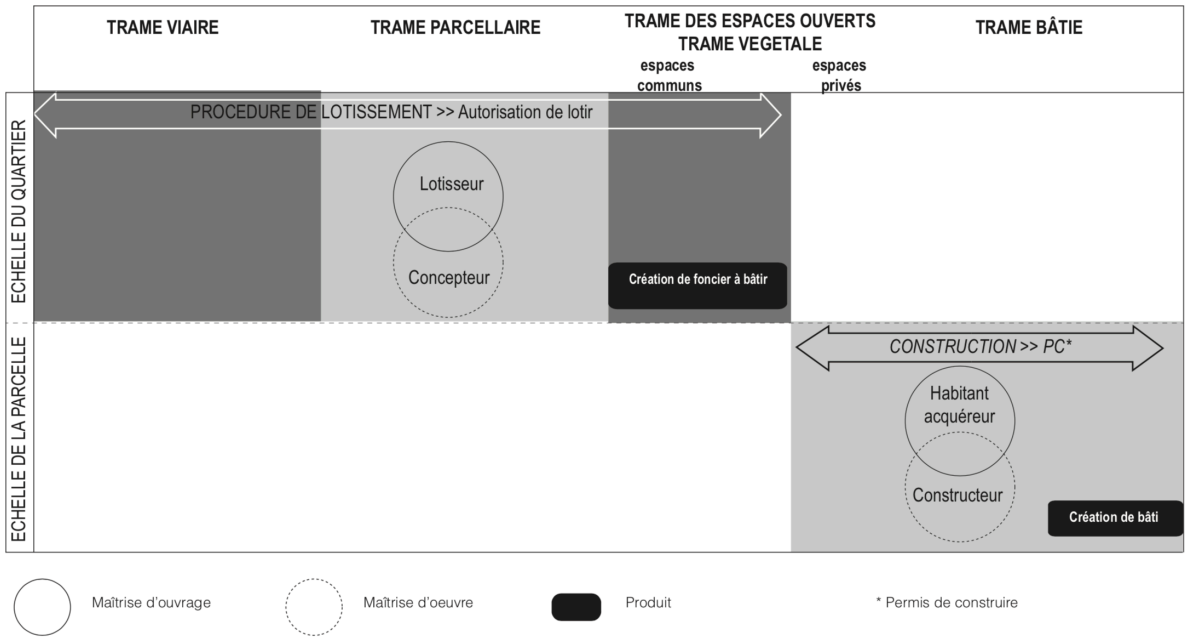

Figure 2 : Le lotissement : discontinuité dans la conception du tissu urbain et segmentation des fonctions dans la fabrique de l'espace

Cette fragmentation dans la conception urbaine est problématique car elle amène un décrochage en termes d'échelles : tandis que la production du foncier à bâtir se réfère à l'échelle du quartier (au sens de l'opération), la construction du bâti se réalise par maîtrise d'ouvrage individuelle à l'échelle de la parcelle. L'absence de maîtrise de la forme urbaine finale qu'elle implique est souvent mentionnée par les acteurs de l'urbanisme comme un problème. Ces observations prennent sens si l'on considère, à la suite d'une foisonnante littérature, que la cohérence d'un tissu urbain procède de l'interdépendance des cinq systèmes morphologiques qui le composent (trame viaire, trame parcellaire, trame végétale, trame bâtie et trame des espaces ouverts). Nous émettons alors l'hypothèse que la mise en place de « stratégies ré-intégratives » peut conduire à surmonter cette discontinuité inhérente au lotissement et permettre la qualification du tissu de ces opérations.

(2) Nous cherchons ensuite à savoir si l'existence d'opérations de lotissement exemplaires, ou du moins partiellement exemplaires, trouve son explication dans l'évolution du cadre réglementaire. Ce second axe de recherche s'appuie sur l'observation d'une montée de l'injonction au développement urbain durable dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement. Nous nous demandons alors si cette injonction impacte la production de la ville par lotissement en introduisant un nouveau système de contraintes porteur de critères de qualité morphologique.

(3) La troisième l'hypothèse suppose que la qualité morphologique des lotissements repose sur la capacité de régulation de ces opérations par l'acteur public, au premier rang duquel l'acteur communal, omniprésent dans le processus du fait de ses compétences institutionnelles depuis la décentralisation.

Nous nous demandons si une forte ingérence de la commune dans la réalisation des lotissements privés est porteuse d'une qualification de leur forme.

La démonstration s'appuie sur l'analyse comparée de quatre opérations de lotissement datant des années 2000 et situées dans l'agglomération lyonnaise, sélectionnées en fonction d'un critère de réputation, de façon à analyser des lotissements reconnus par les professionnels pour leur qualité morphologique : le Clos des Eparviers à Solaize, le Jardin de Rampeaux à Aveize, le Clos du Grand Champ à Saint-Bonnet-de-Mure et les Balcons de la Vosne à Montanay (figure 3).

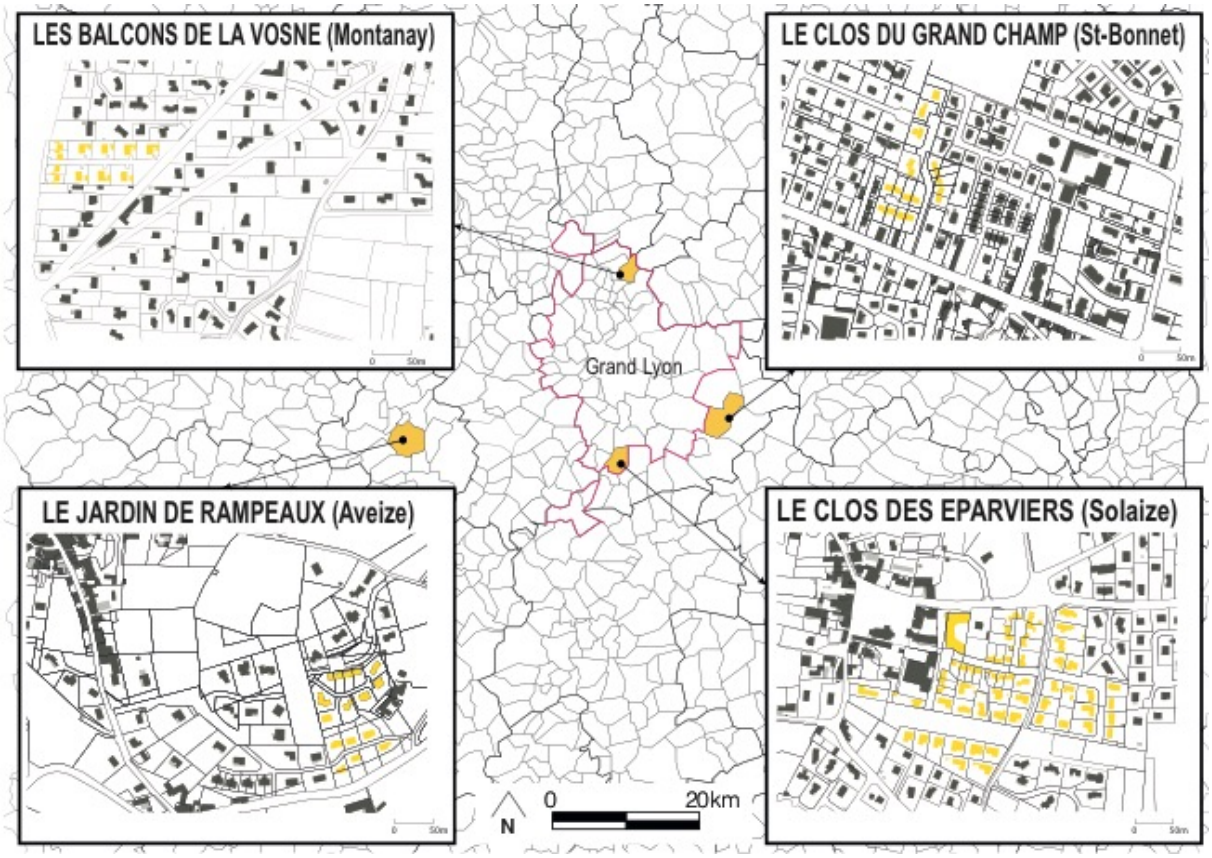

Figure 3 : Localisation des quatre lotissements étudiés (Herrmann, 2017 - source : cadastre.gouv).

À l'exception de l'analyse réglementaire opérée aussi à l'échelle nationale, l'unité d'observation est l'opération, envisagée non pas de manière monographique, mais dans une perspective comparative reposant sur la construction de la comparabilité des objets et la définition d'un protocole d'enquête et d'interprétation des données transposable et transversal à l'ensemble des cas étudiés. Nous appliquons ainsi la même méthode d'enquête aux quatre cas analysés, moyennant des adaptations en fonction des aspérités de chaque terrain.

L'analyse morphologique s'appuie sur un travail cartographique multiscalaire : à l'échelle du tissu communal, de l'opération et de la parcelle, grâce aux données des photographies aériennes (notamment pour l'étude de l'évolution des tissus), aux données du cadastre et aux relevés photographiques sur site.

Concernant l'étude des systèmes d'action, le protocole de recherche croise de deux types de sources : la littérature grise produite autour de la réalisation des lotissements et du droit des sols et un corpus d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs effectués auprès des acteurs engagés dans les systèmes d'action collective constitués au cours du processus de production de la ville par lotissement. L'interprétation des données consiste ensuite en une approche thématique large, fondant un travail d'appropriation et d'analyse des données plus précis au travers de l'exercice d'écriture lui-même.

Principaux résultats

1. *Réfutation de la fatalité morphologique du lotissement*

L'analyse morphologique des lotissements permet tout d'abord d'observer qu'il n'y a pas de fatalité morphologique : le lotissement n'est pas condamné à produire des espaces urbains médiocres.

Cette évaluation de la qualité morphologique de nos opérations s'appuie sur la construction d'une grille d'analyse de la qualité. Prenant acte du caractère axiologique, relatif et situé de la notion de qualité, nous l'envisageons comme une construction sociale conventionnelle. Nous nous intéressons à la manière dont les acteurs professionnels du lotissement définissent la qualité et la médiocrité du tissu des lotissements à travers leurs publications. L'étude systématisée de la littérature professionnelle sur les lotissements permet d'identifier des critères convergents de définition de la qualité morphologique de ces opérations, formant une grille d'évaluation mobilisable pour l'analyse de nos terrains (figure 4).

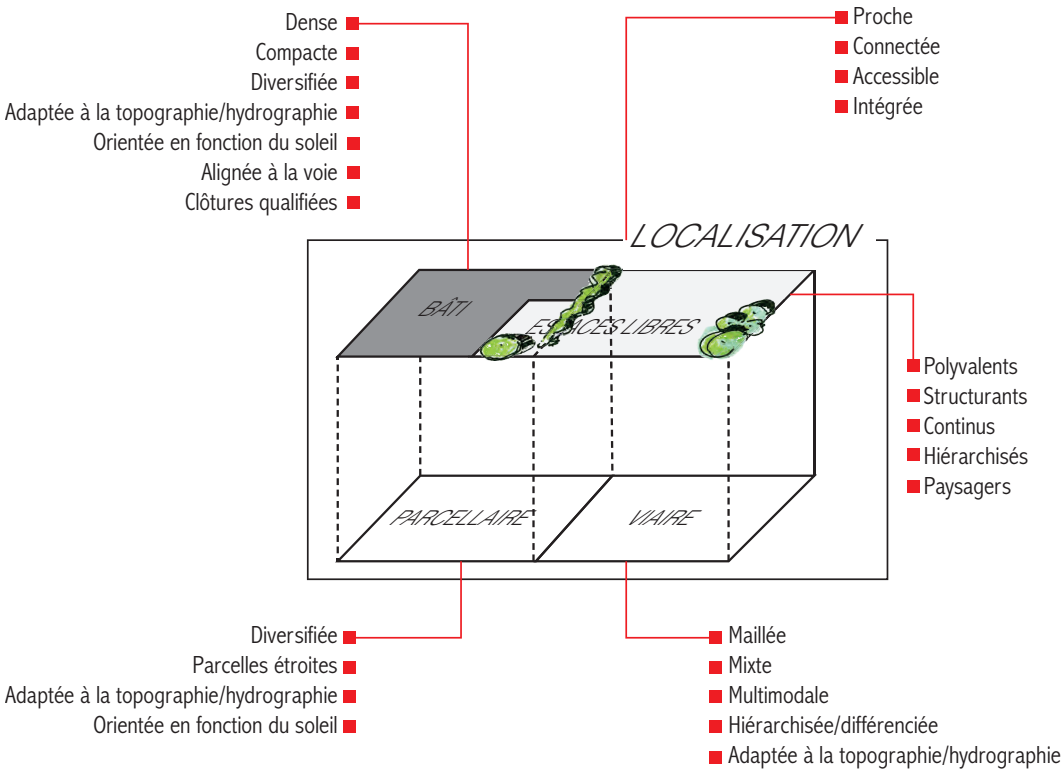

Figure 4 : Grille d'analyse de la qualité et de la médiocrité morphologique des lotissements.

Suite à la construction de cette grille, nous observons que la qualité relative et différenciée des tissus urbains de nos études de cas repose sur l'existence de « stratégies ré-intégratives » permettant de transcender la discontinuité constitutive de ce mode opératoire. Ces stratégies sont de trois ordres :

- l'intégration de la conception de ces opérations dans des échelles plus vastes permettant de mieux insérer les lotissements dans leur environnement ;
- le caractère structurant de la trame des espaces ouverts, via une composition de l'espace par le vide attribuant un rôle d'ordonnancement aux espaces non bâtis ;
- l'attention portée à l'aménagement des seuils entre espace public et espace privé, et notamment aux clôtures, véritables « façades sur l'espace public » dans le contexte de faible densité bâtie caractérisant bien souvent les lotissements.

2. *Influence indirecte de l'injonction réglementaire au développement urbain durable sur la qualité des opérations*

L'analyse de l'évolution du cadre réglementaire montre que l'injonction récente au développement urbain durable dans le droit de l'urbanisme impacte de manière essentiellement indirecte la pratique du lotissement, et ce au moins partiellement dans le sens d'une plus grande qualité des opérations.

On observe une forme de déconnection entre les grandes lois donnant corps à l'injonction durabiliste dans le droit de l'urbanisme et l'évolution règlementaire du droit de lotir lui-même. Ces dernières années le législateur a concentré son action sur les champs de la planification et de la construction. La réglementation récente crée alors un effet de contexte nouveau qui influence d'une certaine façon la qualité des lotissements. La planification locale « grenellisée » conduit ainsi à mieux intégrer les nouvelles opérations à l'existant en limitant l'ouverture des zones à urbaniser, même si elle ne dit rien de leur qualité de connexion. De même, elle est porteuse d'une promotion de la densité qui, ajoutée à la raréfaction foncière, semble créer un terreau fertile pour de nouvelles réflexions en matière de composition des opérations. Par ailleurs, l'inflation réglementaire en matière thermique travaille la trame bâtie des lotissements dans le sens d'une plus grande performance énergétique, même si cette dernière connaît des limites.

Certaines évolutions réglementaires récentes inscrites dans cette injonction au développement durable concernent toutefois le lotissement en tant que tel. Il s'agit tout d'abord de la réglementation en matière de gestion de l'eau. Elle induit un nouveau système de contraintes qui se traduit par de plus grandes exigences dans le contrôle de l'impact environnemental des opérations. Cependant, la conformité à ces nouvelles règles n'implique pas automatiquement une qualification morphologique.

L'introduction d'un volet paysager dans le dossier de demande d'autorisation de lotir constitue une autre évolution importante de droit du lotissement. Elle a, elle, un impact potentiellement significatif sur la qualité de ces opérations, induisant un changement dans la procédure d'instruction, désormais attentive à l'insertion des opérations dans leur contexte d'implantation. Toutefois, le rattachement de ce changement à l'injonction durabiliste n'est pas explicite : le décret de création du volet paysager s'inscrit dans le cadre d'une réforme gestionnaire (2005/2007) et non dans la filiation directe des grandes lois ayant participé à l'affirmation du développement durable dans le droit de l'urbanisme.

3. *Pluralité des leviers de la régulation publique de la morphologie et enjeu de l'engagement politique communal*

Seulement le droit n'explique pas tout et les leviers de qualification de la forme sont également à chercher du côté des modalités concrètes de mise en œuvre de ces opérations. La thèse révèle alors dans un troisième temps que la décision en matière de forme urbaine est multiple et qu'elle engage une pluralité d'acteurs publics et privés pris dans un système de négociations.

L'analyse confirme tout d'abord l'importance de la capacité de régulation communale de la production de la ville par lotissement, grâce à sa maîtrise du droit des sols et à sa position de force dans les systèmes d'action collective constitués à l'occasion des autorisations d'urbanisme.

La planification locale est ainsi un instrument à l'impact significatif sur la forme urbaine des lotissements, et ce de trois façons : à travers l'ouverture des espaces à l'urbanisation et le zonage, à travers la définition des règlements d'urbanisme et à travers la mise en place de dispositions réglementaires graphiques. Cependant, l'analyse révèle aussi les limites inhérentes de la réglementation locale en matière de qualification des tissus. En effet, dans les contextes étudiés, les documents d'urbanisme locaux reposent encore sur une vision réductrice de la forme urbaine, limitée à la trame bâtie appréhendée à l'échelle de la parcelle. Bien souvent alors, les règles locales sont en partie à l'origine de la médiocrité des tissus urbains. Toutefois, nous relevons aussi l'existence de règles d'objectifs alternatives, de nature graphique, porteuses d'une approche plus complexe de la forme et prometteuses pour la qualité des lotissements.

Nous constatons ensuite que, contrairement à ce que dit le droit, la phase de délivrance des autorisations d'urbanisme n'est pas une simple phase administrative de vérification de la conformité des projets à la règle. Elle est au contraire un espace de prises de décisions morphologiques particulièrement importantes. Or, là encore, la commune possède de larges moyens pour agir sur ces décisions. Elle dispose ainsi de ressources multiples (réglementaires, ingénieriales, réputationnelles, foncières, politiques) dans l'interaction avec le lotisseur et plus encore avec les habitants-maîtres d'ouvrage de leur maison pour influencer les projets dans le sens de leur qualification. Dans ce rapport de pouvoir, les institutions partenaires, telles que l'intercommunalité mais aussi la DDE, encore présente à l'époque, et le CAUE, ont un rôle très important, notamment pour les plus petites communes pauvres en ingénierie urbaine.

Il ressort finalement que, bien que les lotissements étudiés soient des opérations privées, leur qualité morphologique repose en grande partie sur l'engagement politique des élus municipaux en charge de définir en amont le cadre local du droit des sols et de délivrer l'autorisation de lotir et les autorisations de construire. La capacité qualifiante de la régulation publique dépend de deux éléments essentiels : l'accès aux ressources de l'ingénierie territoriale dans un contexte de décentralisation et de désengagement progressif de l'État, mais avant cela sur l'existence d'une stratégie territoriale communale conditionnée par la volonté politique des élus locaux.

4. *Responsabilité morphologique des lotisseurs*

Malgré sa pertinence, l'analyse montre que l'hypothèse de la régulation publique n'épuise pas la

compréhension de la qualification différenciée des quatre lotissements-études de cas. Nous identifions ainsi l'existence d'un espace d'arbitrage morphologique externe à la zone d'influence de l'acteur communal. Il ressort de l'observation des quatre opérations, même dans celles où la commune est très impliquée, que le lotisseur et son concepteur conservent une certaine marge de manœuvre dans la définition de la forme de leur projet. Il s'agit de la phase de programmation et de composition. Elle n'engage que lotisseur et son équipe de conception (figure 5).

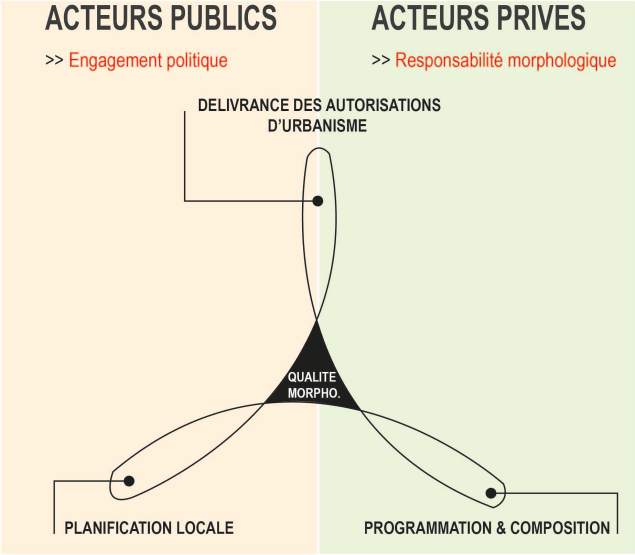

Figure 5 : Les trois espaces stratégiques de la qualification des lotissements traversés par deux enjeux : l'engagement politique des acteurs publics et la responsabilité morphologique des acteurs privés.

L'approche par les valeurs établit alors que l'introduction ou non de critères de qualité dans cet espace de décisions privées recoupe la distinction entre les ordres de valeurs mobilisés par les lotisseurs pour justifier leurs modes de faire. Nous identifions deux types de lotisseurs en fonction de leurs registres de justification. Un premier type fait appel exclusivement au registre de la justification marchande. Il considère qu'il n'a pas le choix dans ses décisions morphologiques qui sont entièrement déterminées par le marché et ses impératifs de rentabilité. C'est le discours de l'« innocence marchande ». Un second type mobilise, en sus de ce registre marchand, un registre que l'on peut qualifier de citoyen. Il ne s'extrait pas de l'ordre marchand. Seulement il l'articule à un autre registre de justification qui l'amène à se positionner en tant qu'acteur de la décision morphologique. C'est le discours de la « responsabilité morphologique ». Repérer l'existence de ces deux types de discours se révèle tout à fait pertinent pour notre compréhension de la qualification des lotissements. En effet, chacun de ces types conduit les lotisseurs à accorder une place et une importance différentes à l'activité de conception du tissu. Dans le cas de l'innocence marchande, la conception est presque complètement évacuée : l'espace de liberté morphologique est très largement déterminé par des considérations économiques ; la recherche de rentabilité préside comme unique principe de composition. À l'inverse, dans le cas de la responsabilité morphologique, l'activité de conception est revalorisée : la légitimité des attentes du concepteur ainsi que la reconnaissance de ses compétences spécifiques introduisent des considérations morphologiques dans les arbitrages.