

Concepts nippons d'aménagement

Pierre BIJOU

2ème partie

L'auteur

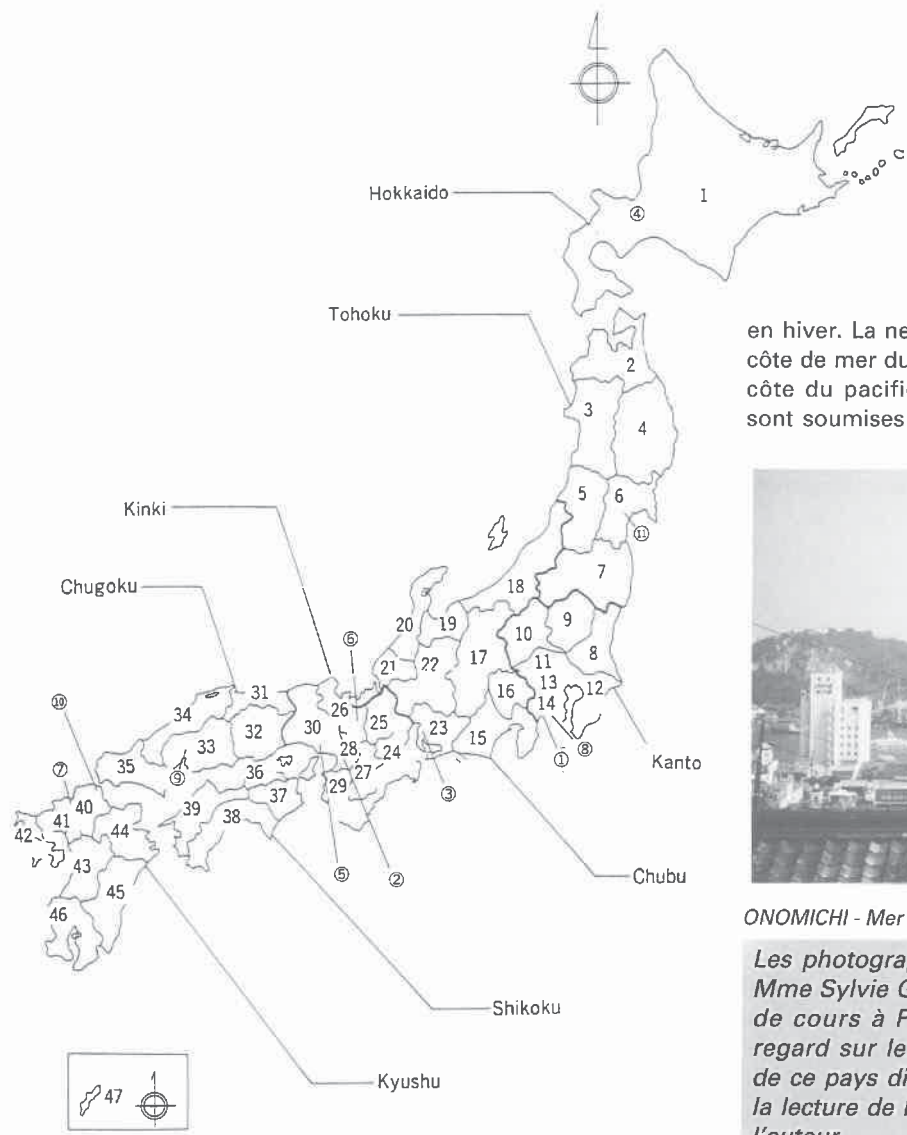
Ingénieur diplômé de l'Ecole Supérieure des géomètres et Topographes - Ingénieur européen (EUR - ING) - Titulaire du DEA de géographie et d'aménagement (Paris-Sorbonne). Membre du Conseil d'Administration de l'AFT.

ENTRE NEIGE ET TROPIQUE

L'archipel a le climat d'une zone tempérée à 4 saisons différenciées, avec composante tropicale en été et froide en hiver.

Températures moyennes du nord au sud			
	SAPPORO (HOKKAIDO)	TOKYO (HUNSHU)	NAHA (OKINAWA)
Août	21,3°C	26,7°C	27,8°C
Janvier	-8,5°C	4,7°C	16°C

Deux courants maritimes contrastés : kuroshio (chaud) et oyashio (froid) influencent le climat de l'archipel. Le régime pluvial, fortement marqué par la concentration des précipitations liées à la présence de typhons (3 à 4 par an), se situe en moyenne à 1788 mm mais avec des pointes de 3 000 mm sur la côte pacifique. Avec l'arrivée de l'air sibérien, le climat est plus tranché en hiver. La neige très lourde à dégager apparaît sur la côte de mer du Japon alors que le soleil s'installe sur la côte du pacifique. Les îles méridionales (OKINAWA) sont soumises à un climat semi-tropical. Le régime cli-



ONOMICHI - Mer intérieure

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.

matique nippon, modèle la morphologie urbaine où l'architecture sert à s'abriter des éléments naturels comme l'illustrent ces nombreuses galeries commerciales couvertes souvent en sous-sol. En France, il s'agirait plutôt de protéger la nature des débordements urbanistiques.

ESTHÉTIQUE URBAINE ET SITES HISTORIQUES

L'Europe tout habituée depuis la Renaissance, à la recherche d'esthétique de la ville, ne se retrouve pas dans l'archipel, où le site urbain apparaît comme un désordre physique presque total. Le paysage harmonieux est une conception occidentale. La ville médiévale européenne était harmonieuse avec une très forte unité. Le théoricien de la perspective florentin ALBERTI, redécouverte par BRUNELLESCHI, au XV^{ème} Siècle y développa la notion d'harmonie esthétique.

En débutant au VIII^{ème} Siècle de l'ère chrétienne, l'antiquité japonaise dont il reste peu de vestiges architecturaux comme des monastères aura été plus tardive qu'en Europe. La morphologie urbaine de cette période a été marquée par un quadrillage avec palais au nord. La période féodale comprit le Moyen-âge (XII^{ème} au XVI^{ème} Siècles) et la période moderne centralisée (Edo). Il ne subsiste rien de l'architecture médiévale qui vit naître 4 types urbains : villes portuaires, de marché, de sanctuaire et d'étape. De multiples bourgs non fortifiés croîtront autour des forteresses. La structure urbaine de ces villes sous château épousait en cercles la structure sociale : administration, mandarins et artisans.

L'agrément du cadre de vie urbain a peu soucié les autorités japonaises qui se sont attachées à résoudre préférentiellement les problèmes de pollution. L'esthétique urbaine et la qualité de vie d'un quartier, désignées par référence obligée dans la littérature anglo-saxonne par amenities (calque du mot français aménagés) sont prises dans un sens très passe-partout.



SHI KOKU - UCHIKO

Contemporaine de celle de la France, la législation relative à la protection des sites et monuments historiques datant du début du Siècle a été refondue en 1950. Jusqu'à maintenant, la préservation du patrimoine n'a été ordinairement appliquée qu'à des bâtiments. Considérée en France comme une hérésie, la translation hors site originel de monument dans un parc historique est acceptée lors d'une opération d'aménagement.

Les plans de conservation applicables à un ensemble construit créés par la loi de 1975, que la France connaît sous forme de zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) et secteurs sauvegardés, sont encore peu communs au Japon. Seuls 5 districts urbains esthétiques, et 36 districts de conservation des sites historiques ont été délimités. Cette procédure reste réservée aux zones isolées et non urbaines et la restauration de quartiers anciens est exceptionnelle.

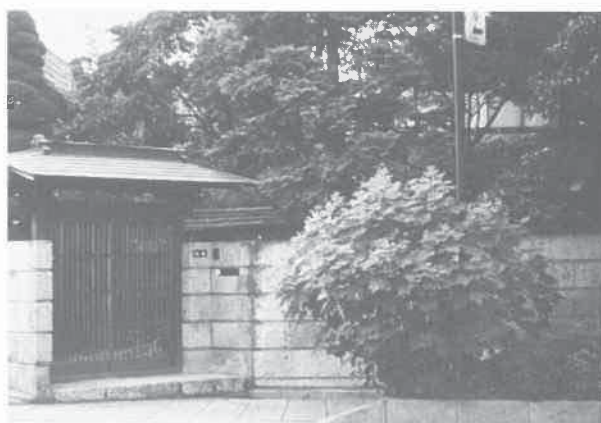
Force est de constater que face aux promoteurs, les Affaires Culturelles nippones n'ont guère de poids. Par contre le savoir-faire des métiers est considéré comme un bien à protéger et il est normal de subventionner des "trésors humains" (selon la transposition française habituelle) dépositaires de techniques traditionnelles.

L'OFFRE FONCIÈRE FACE À LA SPÉCULATION

La politique fiscale et le régime des subventions diminuant le coût du logement favorisent le propriétaire occupant. Mais, par voie de conséquence la hausse des prix des terrains est mal contrôlée.

En 1991, le prix constaté des terrains urbains en francs à Tokyo était : pour l'habitat (2 435/m²), en ZDU (1 810), pour le commerce (64 970) et pour l'industrie (4 625). Dans les autres villes de plus de 300 000 habitants, il arrivait respectivement à 1 210, 995, 10 650 et 1 535 francs. Deux techniques administratives ont été mises en œuvre pour tenter de contrôler la spéculation foncière et maîtriser l'offre de terrains : taxation et publication des transactions.

Le Gouverneur peut délimiter des zones soumises à réglementation pendant 5 ans, où la transaction est frappée de nullité si elle n'est pas enregistrée auprès de lui. Toute vente de lot supérieur à 2 000 m², à un prix dont il peut recommander la réduction, excédant le plafond départemental, est soumise à publication. Ces dispositifs rappellent les zones d'aménagement Différé (ZAD) et droit de préemption urbain (DPU) français, mais sans sanction ni répression.



OMIYA - Zone résidentielle

Depuis la publication légale du prix des terrains, gérés par l'observatoire des prix fonciers de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT)

dépendant du 1^{er} Ministre, la transparence des caractéristiques de vente des terrains est normalement assurée et le marché foncier est théoriquement stabilisé. Vue de Paris, cette dernière notion peut surprendre tant la spéculation a été vertigineuse avec des prix de terrains des zones de bureaux ayant culminé à 4 MF/m² à TOKYO, valeur ayant pu baisser récemment avec l'effondrement de la bulle financière.

Comparable à l'imposition des plus-values françaises, la taxation foncière vise les sociétés qui monopolisent et retiennent les terrains à des fins spéculatives en profitant de plus-values à court terme. Ainsi en ville, la taxation nationale à 15 % des terrains reçus en héritage, dont la transmission est délicate eu égard au taux d'imposition maximale de 75 %, entraîne souvent la vente par son propriétaire. Son taux s'élève à 40 % sur les plus-values réalisées moins de 10 ans après l'acquisition, sauf si les terrains cédés sont destinés à un usage public ou à l'habitat, par lots aux normes "convenables", 3 % d'impôt foncier spécial sur la valeur du terrain acquis si la surface excède une limite.

Afin d'encourager l'offre de terrains constructibles, des abattements ont été institués à l'occasion de certaines cessions : 1,5 MF en cas d'expropriation, 1,5 MF pour réalisation d'équipement public et (750 kF) de logements, 750 kF si le terrain est intégré dans un programme de remembrement urbain. Les abattements qui intègrent les valeurs nipponnes sont nettement plus élevés qu'en France, où depuis 1976, des exonérations sont prévues pour la résidence principale et les cessions de moins de 30 kF ainsi qu'un abattement limité à 75 kF en cas de déclaration d'utilité publique (DUP) et 30 kF dans les autres.

LOGEMENT RESTREINT AU CONFORT SPARTIATE

Face à la spéculation foncière effrénée, les logements restent exiguës et inconfortables. Celui des locataires est deux fois plus petit que celui des propriétaires. Les conditions de logement sont une cause de difficultés familiales dans un pays où il est encore de tradition de garder ses anciens. Jamais la production de logement n'a été prioritaire par rapport à l'industrie.

Avant l'Ere MEIJI, les règles de construction fortement codifiées de la maison traduisaient la condition sociale de l'habitant. Au cours du 2^{ème} conflit mondial, 4,2 millions d'habitations ont été détruites. L'Après-guerre a apporté la liberté individuelle aux Japonais, qui aspirèrent à l'intimité et au confort, comme en témoigne notamment l'augmentation du nombre des cuisines. L'équipement actuel des logements est intégral pour les cuisines, presque complet en salles d'eau, réalisé pour moitié en cabinets d'aisance et, même en grande agglomération, faible en raccordements à l'égout (1/4). Malgré un hiver plus bref qu'en Europe, l'absence de statistique sur les logements équipés d'installations de chauffage peut surprendre un occidental.

La surface de plancher disponible s'élève à 26 m² par personne alors que la taille des ménages nippons était descendue en dessous de 3 personnes dès 1980. La surface moyenne des logements s'établissait en 1989 à

84 m², mais variait de 62 m² à TOKYO à 122 m² en zone rurale. Malheureusement, depuis 1980, elle diminue, sauf en accession à la propriété grâce aux normes minimales de surface. En comparaison, le logement moyen français de 1988 comportait 3,9 pièces pour 85,4 m².

Très tôt en France, où dès 1988 seulement 9,5 % des logements restaient inconfortables, la volonté de généraliser le confort est apparue dès 1903 avec l'introduction de surfaces minimales et l'équipement sanitaire, puis en 1937 du cabinet d'aisance, et en 1958 du chauffage central. Ce n'est qu'en 1976 qu'au Japon des normes de confort et des normes minimales de surface par occupant selon la composition du ménage sont introduites pour tout appartement neuf. Chaque logement doit maintenant posséder un équipement de chauffage, une installation d'eau chaude, et pour les logements destinés à 2 personnes ou plus, un cabinet d'aisance et salle d'eau.

Le financement du logement dont le prix est très élevé consomme 1/5 des revenus des ménages japonais, soit 7,4 % du produit national brut - "PNB" (contre 6,4 % en France). Les sociétés japonaises pour l'aménagement et le logement (SJAUL), équivalent des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) français, offrent des logements locatifs publics et vendent des logements bon marché. Les sociétés de prêt au logement (SPL) délivrent des prêts équivalents de nos prêts à l'accession à la propriété (PAP). Les prêts fonciers bonifiés, à taux inférieur de 3 % de celui du marché sont à très long terme (25 à 30 ans) et à annuité constante.

Plutôt que sur la rénovation du bâti ancien, l'effort des pouvoirs publics a porté, comme en France, surtout sur l'encouragement de la construction neuve. Le taux de logements inoccupés, souvent des maisons individuelles anciennes inconfortables situées en grande ville, a atteint 8,6 % en 1983.



KANTO - OMIYA

Comme dans le cadre d'opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH), lorsque plus de 50 % des maisons ou 80 % des logements sont non-conformes aux normes, des projets d'amélioration de zone d'habitation (PAZH), et projets-modèles d'amélioration de l'habitat (PMAH) peuvent être mis en œuvre si l'opération porte sur un minimum de surface et de logements.

L'initiative de la réhabilitation peut être prise par un individu, une association de réaménagement urbain, les Collectivités Locales, les SJAUL, les Sociétés Japonaises de Développement Régional, des sociétés publiques d'Autoroutes et les Sociétés Locales de Construction de logements. L'Association de Réaménagement Urbain est un organisme public comprenant essentiellement les propriétaires et locataires intéressés au projet.

Les SJAUL agissent en quartier situés en zone bâtie des grandes villes sur projet unifié et global de réaménagement urbain. La Société Japonaise de Développement Régional viabilise les terrains à bâtir. Les Sociétés d'Autoroutes (Métropolitaines et de HANSHIN) agissent sur des projets comportant une autoroute.

Le projet peut être réalisé par les propriétaires, les locataires de terrains à bâtir d'un quartier d'utilisation intense du sol, toute personne obtenant le consentement des propriétaires ou locataires.

Pour l'acquisition de terrains d'usines dans la région capitale, terrains destinés à l'équipement urbain dans 33 villes principales du Japon, terrains destinés au réaménagement urbain (amélioration de l'habitat) dans la capitale nationale et KINKI, le Fonds pour l'Aménagement Urbain accorde des prêts bonifiés à long terme aux Collectivités Locales.

Bénéficient de crédits publics et de concessions, les projets de réaménagement urbain pour lesquels les pouvoirs publics recourent à l'achat obligatoire des terrains et les projets d'aménagement à long terme pour les grandes villes. Les SPL consacrent 13 % de leurs prêts à l'amélioration de l'habitat.

Afin de favoriser l'intervention et l'apport du secteur privé, peuvent être prévus la libération de terrains du secteur public, l'accroissement des surfaces des zones d'utilisation intensive et l'assouplissement des limitations de construction. L'action du secteur privé aboutit inmanquablement à la densification de la zone traitée.

POLLUTION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les politiques publiques en matière d'environnement ont été généralement des actions d'accompagnement, d'encadrement juridique ou de rattrapage. En 1970 seulement, a été supprimé l'article de la loi-cadre de 1967 qui "établit un équilibre entre la lutte contre la pollution et les nécessités du développement économique". L'étude d'impact ne sert pas à l'intégration d'un projet mais prépare l'indemnisation. La lutte est axée contre certains types de pollution, notamment au mercure, cadmium, diphenyles polychlorés, oxydes de soufre et à l'azote. La pollution de l'eau par matières organiques ne suscita pas le même intérêt et la lutte contre le bruit fut insuffisante.

Ce pays n'a pourtant pas tardé à élaborer des politiques de lutte contre la pollution. Dès 1877, le Département d'OSAKA, a publié une ordonnance portant réglementation des activités des industries manufacturières. Dès 1895, des mesures techniques, comme la réduction de production en cas d'urgence ou

construction de cheminée ont été prises. A titre de comparaison, la France réglementa les installations incommodes, insalubres et dangereuses dès 1810 avec pour principale mesure leur éloignement des habitations.

La prévention des pollutions fut prise en compte dans les années 50 par règlement des autorités des métropoles et départements relatif aux dangers industriels, au bruit, aux fumées et à la suite, puis de 1956 à 1962 par des lois concernant l'eau, les égouts, les constructions souterraines. En 1967, une loi-cadre fixe les principes généraux gouvernant "les responsabilités de l'entreprise, de l'Etat et des organismes administratifs locaux... afin de promouvoir des politiques globales de lutte contre la pollution et l'environnement et d'assurer, ce faisant, la sauvegarde de la vie".

En avance sur la France qui ne créa le Ministère de l'Environnement qu'en 1971, le Japon réagit à l'unisson des E-U, qui adoptèrent le NEPA en 1969. A cette date, le Japon adopta 14 lois sur l'environnement. En 1974, fut créé l'Office d'Evaluation des Incidences sur l'Environnement au sein de l'Agence de l'Environnement.

Devant l'aggravation de la situation à la fin des années 60, la lutte contre la pollution devint un aspect primordial de la politique d'environnement. Le caractère terrible des maladies Itai-itai et de MINAMATA, provoqua une prise de conscience écologique et la population réagit de plus en plus devant les projets industriels par plaintes et pétitions : 60 000 en 1970.

La population nipponne refusant le principe de fixation d'un prix de la vie humaine, la méthode d'indemnisation n'est pas économique. Les coûts de la pollution sont pris en charge par l'industriel (pollueur = payeur) et non par l'Etat (contribuable = payeur). La loi d'indemnisation directe, procédure inconnue en France, constitue la spécificité de ce pays.

Parmi les maladies indemnissables, quatre sont des maladies liées à la pollution atmosphérique (bronchite chronique, bronchite asthmatiforme et emphysème pulmonaire) qui sont des maladies non spécifiques et 3 liées à la pollution de l'eau (maladie de Minamata, maladie Itai-itai et empoisonnement (chronique à l'arsenic) sont spécifiques.

Exceptionnel dans le Monde, le système japonais d'indemnisation administrative des dommages causés à la santé par la pollution établit qui doit être indemnisé, à quoi s'applique l'indemnisation, qui verse l'indemnité. Est indemnisé l'individu ayant "vécu, travaillé, ou été présent de quelque manière" dans certaines régions désignées.

Les règles d'indemnisation des personnes ont introduit indirectement une forme de planification industrielle dans l'aménagement du territoire où les régions polluées sont réparties par décret en deux catégories. Sont classées en catégorie I, les régions où les maladies non-spécifiques dues à la pollution sont en fréquence élevée, soit 37 districts et 1 170 km² en 1976. Celles classées en catégorie II, où prédominent les cas de maladies spécifiques de la pollution, au nombre de 5 représentent une surface de 800 km².



K11

L'action administrative du Gouvernement du Japon sur l'implantation des activités polluantes aura porté sur la planification régionale et l'évaluation des incidences d'implantation pour éviter la trop grande nuisance sur l'environnement. Contrairement à la France où règne une certaine hypocrisie ambiante, un effort réel de transparence prévaut au Japon. Les cartes des zones polluées sont couramment diffusées, jusque dans les

ouvrages scolaires. L'apparente brutalité de la reconnaissance d'un fait social a été largement bénéfique, puisque la défense de l'environnement s'avère une réussite majeure au Japon.

Le sens du service public qui caractérise tant l'esprit français n'a pas la même traduction au Japon. Ce pays s'est engagé depuis un Siècle dans l'accroissement des potentiels industriels et la production de biens consommables. Les choix d'aménagement sont significatifs de la différence culturelle nipponne où sont absents l'humanisme européen comme la recherche du bien-être individuel sinon le sens épicurien de la vie.

RÉFÉRENCES

- OCDE
 - Les politiques urbaines du Japon - examen entrepris en 1984/1985 par le Groupe des Affaires Urbaines de l'OCDE à la demande du Gouvernement japonais - Paris - 1986 - 118 pages
 - Politiques de l'environnement au Japon - Paris - 1977 - 106 pages
- La Documentation Française
 - La politique scientifique et technique du Japon - n° 493/494 - Problèmes politiques et sociaux - Dossiers d'actualité - SD - 72 pages
 - L'agglomération de Tokyo - Notes et documents - n° 4118/4119/4120 - 15 octobre 1974 - 110 pages
- Association des Collectivités Locales pour les relations Internationales (CLAIR) - Présentation sommaire du système des Collectivités locales - SDNL - 37 pages
- Revue "La lettre de CLAIR - Paris" - 8ème numéro (2ème trimestre 1993) - 9ème numéro (3ème trimestre 1993) - 10ème numéro (4ème trimestre 1993)
- Revue "France Japon Eco" - (FJE) - n° 34
- GUICHARD-ANGUIS Sylvie - Cours du DEA de géographie et d'aménagement à Paris-Sorbonne 1992/1993 - Villes japonaises, passé et présent
- CLAVAL - Cours du DEA de géographie et d'aménagement à Paris-Sorbonne 1992/1993 - "L'histoire des idées d'aménagement et d'urbanisme d'Alberti à nos jours
- Carte Géographique du Japon = Echelle originelle : 1/12000000 = Extrait de "Grand Atlas de géographie" 1992 = Encyclopaedia Universalis