

Faisabilité des plans pour la réhabilitation des littoraux avec habitat illégal: perspectives et opportunités offertes par les sociétés de transformation urbaine

Carbonara S.

in

Camarda D. (ed.), Grassini L. (ed.).
Local resources and global trades: Environments and agriculture in the Mediterranean region

Bari : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 57

2003

pages 333-345

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=4001985>

To cite this article / Pour citer cet article

Carbonara S. **Faisabilité des plans pour la réhabilitation des littoraux avec habitat illégal: perspectives et opportunités offertes par les sociétés de transformation urbaine.** In : Camarda D. (ed.), Grassini L. (ed.). *Local resources and global trades: Environments and agriculture in the Mediterranean region*. Bari : CIHEAM, 2003. p. 333-345 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 57)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

FAISABILITÉ DES PLANS POUR LA RÉHABILITATION DES LITTORAUX AVEC HABITAT ILLÉGAL: PERSPECTIVES ET OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LES SOCIÉTÉS DE TRANSFORMATION URBAINE

S. Carbonara

Université "G.D'Annunzio", École d'Architecture, DART, Chieti, Italie

RÉSUMÉ

Ce travail porte sur la présentation et l'expérimentation de l'applicabilité d'une forme de partenariat introduit en Italie, la "Société de Transformation Urbaine". Appliquée à un cas d'étude portant sur une zone côtière au sud des Pouilles, cette forme de partenariat est considérée en tant qu'outil opérationnel pour faire face au problème de l'habitat illégal le long des zones littorales.

L'on propose une régénération complète de l'environnement et du paysage originel suivant une procédure basée sur la vérification de la faisabilité du projet visant au transfert des volumétries bâties le long de la côte.

En particulier, sera examinée la faisabilité financière et administrative ainsi que les conflits sociaux qui sont inévitablement concomitants à ce type de processus.

L'ensemble l'opération s'articule autour de l'utilisation des "Sociétés de Transformation Urbaine", celles-ci étant des formes de partenariat introduites en Italie par une loi *ad hoc*.

1. INTRODUCTION

L'étude de cas présentée ici porte sur l'habitat illégal et, en particulier, sur les constructions non autorisées situées sur des sites très sensibles au point de vue environnemental, tels que les zones côtières.

L'intérêt spécifique pour les zones littorales qui présentent des formes d'habitat spontané, est lié à la valeur écologique qui peut leur être reconnue, surtout en raison de leur rôle délicat de zones de transition entre environnement marin et environnement terrestre. Il s'agit d'espaces de territoire extrêmement sensibles, dont les équilibres assez délicats nécessitent de particulières actions de tutelle.

Ce n'est pas par hasard qu'une loi nationale italienne, la Loi Galasso n°. 431 de 1985 en matière de dispositions urgentes pour la tutelle des zones d'intérêt environnemental remarquable, en imposant aux Régions l'obligation de rédiger les Plans Paysagistes, prévoit, entre autres, une prescription immédiatement opérationnelle qui introduit une contrainte environnementale aux territoires côtiers compris dans une distance de 300 mètres à partir de la ligne de brisement des vagues.

Quand même, et malgré la présence de normes nationales et régionales assez articulées, formellement ponctuelles et strictes sur les limitations et les droits concernant l'aménagement du territoire et de l'environnement, le problème de la violation des normes urbanistiques et architecturales reste assez fort en Italie. En certaines zones du pays, il se pose même d'une manière systématique.

Le phénomène n'intéresse pas indistinctement tout le territoire national, mais il est plus fort et évident - par ses formes et son importance - dans les régions du Sud d'Italie.

Suivant des estimations élaborées par *Legambiente* et *Cresme*, dans les cinq années allant de 1994 à 1998, en Italie ont été réalisés 32,5 millions de mètres carrés d'habitations illégales, dont 76,3% (24,8 millions) concentrées au Sud et dans les îles, en tête la Campanie, la Sicile, les Pouilles et la Calabre. Puisqu'il s'agit de régions caractérisées par de longs kilomètres de côte, et même si l'on ne dispose pas d'informations ponctuelles, il est facile de déduire que la majorité de ces constructions illégales est située le long des littoraux.

Dans ce travail, le but n'est pas d'analyser les raisons socio-économiques, politiques et culturelles qui

sont à l'origine d'une situation si regrettable, mais souligner plutôt la grande difficulté, voire l'impossibilité désormais évidente, de récupérer les zones transformées d'une manière illégale même si la loi prévoit des procédures et des instruments bien précis.

Il a été estimé qu'au Sud de l'Italie, le risque pour les propriétaires illégaux que leur habitation illégale soit abattue, même en présence d'ordre exécutif de démolition, est inférieur à 1%.

En réalité, le problème n'intéresse pas seulement l'Italie mais, à un degré plus ou moins important, tous les Pays du pourtour méditerranéen. Une recherche du *Cresme-Credito Fondiario-Assimpredil* qui date de 1997, a mis en évidence qu'aux années '80 et seulement dans la région méditerranéenne, 5,5 millions de constructions illégales, équivalents à 32,4% du total, ont été bâties.

Les pays où le phénomène est plus évident sont l'Egypte, l'Algérie et la Tunisie (avec des pourcentages supérieurs à 60%), mais aussi le Maroc et la Turquie, où plus de 40% du patrimoine immobilier a été réalisé en défaut de procédures légales.

Bien qu'il s'agisse du même phénomène - l'habitat illégal - les raisons peuvent être différentes dans les pays concernés et il faut nécessairement analyser leur nature lorsqu'il s'agit de rechercher des solutions possibles.

En tout cas, étant donné l'importance du problème, toute hypothèse de résolution, même si définie dans le cadre de contextes spécifiques - territoriaux, socio-économiques, culturels et réglementaires -, mérite une vérification attentive avant d'être jugée impraticable.

2. UNE HYPOTHÈSE ALTERNATIVE DE RÉHABILITATION DES ZONES LITTORALES AVEC HABITAT ILLÉGAL, À TRAVERS LA SOCIÉTÉ DE TRANSFORMATION URBAINE

Une approche pragmatique au problème impose le recours à des outils et à des stratégies qui puissent remplacer les difficultés d'intervention de la Magistrature et des organes de police pour la réhabilitation des zones atteintes d'habitat illégal.

L'histoire italienne passée et récente témoigne d'un registre riche en inefficacités, omissions, incapacités, et connivences (du moins en certains domaines du Pays) de la part des Institutions locales dans l'activité de contrôle des transformations territoriales illégales.

Aujourd'hui, il est peut être nécessaire de marquer un tournant, de repartir à zéro pour ce qui concerne le phénomène de l'habitat illégal relatif aux zones environnementales remarquables afin d'adopter, dans l'avenir, des formes de gestion et de sauvegarde nouvelles et plus efficaces, en recherchant des solutions aux situations précédentes.

De ce point de vue, il vaut la peine de considérer et de vérifier l'hypothèse qui prévoit la constitution de Sociétés de Transformation urbaine (STU), récemment introduites dans le système législatif italien.

2.1. Qu'est ce qu'une STU?

La Société de transformation urbaine (STU), conformément à l'art. 120 du "Texte unique sur le règlement des collectivités locales"¹, est une forme bien déterminée d'organisation de sociétés par actions constituées par les collectivités locales.

Les STU peuvent être promues par les Cités métropolitaines² et/ou par les Communes, aussi avec la participation de la Province et de la Région, et se distinguent des autres sociétés d'économie mixte, « par la particularité de l'objet social et de ses modalités opérationnelles » (Circulaire explicative du Ministre des Travaux Publics prot. No. 622, 11 décembre 2001).

¹ L'art. 120 du D.lg. 267/2000 "Testo unico sull'ordinamento degli enti locali " reprend l'article 17 alinéa 59 de la Ln 127/97, dite Bassanini bis.

² La loi du 8 juin 1990, no. 142, envisage l'établissement de la *Cité Métropolitaine*, un nouvel organisme à l'échelle moyenne qui concerne en particulier et uniquement les plus grandes villes italiennes et les centres voisins "ayant des relations étroitement intégrées en termes d'activités économiques, services essentiels à la vie sociale, ainsi que des relations culturelles et des caractéristiques des terres".

En effet, *les objectifs et les tâches* de la STU portent sur l'acquisition préalable des zones faisant l'objet de l'intervention, leur conception, la réalisation et la commercialisation de projets de transformation complexes, grâce auxquels on peut réaliser et soutenir une transformation radicale du tissu urbain et de ses caractéristiques fonctionnelles, pour laquelle il faut prévoir des formes de gestion adéquates qui puissent garantir sa réalisation.

Les récentes modifications législatives en la matière ont contribué à rendre la Société de Transformation Urbaine un outil plus souple en termes procéduraux et elles ont admis la possibilité de faire participer (en qualité de membres de la STU) les propriétaires des zones faisant l'objet de la transformation.

2.2. Promoteurs et partenaires

L'initiative de promotion de la STU est prise, comme sus-annoncé, par la Commune ou la Cité métropolitaine avec la participation éventuelle de la Province et de la Région qui peuvent apporter les biens en propriété ou à travers la concession en droit de superficie. Les dispositions législatives en la matière reconnaissent que seule l'administration titulaire des compétences urbanistiques peut avoir les fonctions de direction politique et administrative de l'initiative, sans toutefois déterminer, contrairement à d'autres expériences étrangères³, un seuil minimum d'actionnariat public que la STU doit garantir.

Les membres partenaires de la STU sont aussi des acteurs privés qui, conformément aux objectifs reconnus par la STU, doivent être recherchés:

- parmi les sujets qui ont une connaissance et une expérience démontrée et intégrée dans la conception, la réalisation, la gestion et la commercialisation des projets d'aménagement urbain proposés;
- parmi les sujets capables d'apporter les ressources financières, mais aussi d'offrir des services pour la faisabilité financière et la gestion du programme à réaliser;
- parmi les propriétaires des zones faisant partie du domaine d'intervention de la STU.

La procédure pour le choix des sujets privés, conformément à la « Circulaire Nesi » (Circ. Ministère T.B. n. 622/2000), se fait par procédure d'adjudication publique (DPR 16 septembre 1996 n. 533).

Par contre, la participation des sujets privés propriétaires des sites, en qualité de partenaires de la STU, se fait suivant la procédure de l'accord particulier.

Même si l'accord particulier peut être ramené à la procédure d'adjudication publique, certains observateurs ont souligné que la praticabilité de cette hypothèse pose des problèmes, car le choix des actionnaires privés est assujéti à une procédure différente suivant le type de ressources apportées par les différents partenaires.

Le choix de la Commune de faire participer à la STU les propriétaires des sites, conformément à ladite circulaire, doit quand même être motivé, se référant aux opportunités liées à la possibilité de limiter les coûts pour l'acquisition préalable des zones d'intervention de la STU ou bien par des justifications liées à la réussite de l'opération proposée.

Les propriétaires des sites qui deviennent partenaires de la STU, confèrent le titulariat des terres en échange d'une contre-valeur en parts d'actions.

2.3. Domaines d'intervention

Les domaines d'intervention des STU doivent être caractérisés par des conditions urbanistiques et architecturales très critiques, dont la requalification peut avoir une valeur stratégique pour la transformation de la structure urbaine, aussi à travers la constitution de vastes espaces publics ou d'usage public.

C'est pourquoi l'on n'admet pas d'hypothèses d'intervention sur des zones libres (donc, de nouvelles expansions), mais il s'agit de privilégier:

- les domaines d'importance quantitative et stratégique qui requièrent des interventions de restructuration urbaine prédominantes sur les interventions de construction ou de réhabilitation;

³ On se réfère à l'expérience française des SEM - *Sociétés d'économie mixte*.

- les sites caractérisés par une discontinuité qualitative non réparable par des actions ponctuelles ou par la somme d'actions individuelles ;

La *Circulaire explicative du Ministre des Travaux Publics* définit les zones d'intervention de la STU comme étant :

- les zones comprises entre le centre historique et l'expansion de l'après-guerre, caractérisées par de l'habitat discontinu et mixte (résidentiels, productifs de service) et par la présence de friches causée par de nouvelles exigences fonctionnelles et de nouveaux standards d'habitation ;
- les zones de bâtiment intensif de l'après-guerre où la mauvaise qualité des constructions s'associe à la faible dotation en services collectifs ;
- les quartiers de logements résidentiels publics à requalifier ;
- les implantations d'habitat illégal, caractérisées par des équipements infrastructureux et de services collectifs insuffisants.

En ce sens, la STU se confirme en tant qu'outil visant notamment à réaliser des interventions assez complexes et de grande valeur économique, pour lesquelles l'administration publique demande la participation de partenaires privés afin d'apporter des capitaux financiers complémentaires aux capitaux publics, mais aussi pour disposer de compétences qualifiées dans la conception, la réalisation et la gestion économique de l'initiative.

2.4. Relations avec les documents d'urbanisme

Les STU conçoivent et réalisent les interventions d'aménagement urbain «à exécution des documents d'urbanisme en vigueur» (art. 120, alinéa 1). L'usage du terme «à exécution» au lieu de «conformément», ainsi qu'il est motivé par la Circulaire explicative du Ministre des Travaux Publics (prot. N. 622, 11 décembre 2001), suppose que la Commune puisse procéder, pour les interventions contraires aux prévisions du plan et avant la création de la STU, à l'approbation des variantes partielles au document d'urbanisme, au cas où l'hypothèse d'aménagement contredirait fortement les prévisions, ou ne respecterait pas des prescriptions bien déterminées du plan d'urbanisme.

Vu que l'on reconnaît la possibilité d'adapter, dans la phase de réalisation, des choix faits dans le plan d'urbanisme, il a été souligné que la STU peut être considérée un document d'urbanisme opérationnel", à savoir un instrument d'exécution du plan d'urbanisme. Ceci permet aux partenaires de la STU de participer activement à la définition des initiatives typiques de la phase exécutive de conception urbaine.

2.5. Modalités pour le démarrage de l'initiative et pour la constitution de la STU

Le démarrage de l'initiative est subordonné à l'activation d'une phase d'études approfondies visant à évaluer la faisabilité de la constitution de la STU.

Le caractère stratégique de cette phase analytique préliminaire est confirmé par une disposition récente du Ministère des Travaux Publics qui a affecté des financements *ad hoc* pour promouvoir la rédaction d'études de faisabilité pour la constitution d'une Société de Transformation Urbaine.

Ces études prévoient la définition du domaine d'intervention et des contenus de l'opération de transformation-requalification proposée, l'identification des interventions pour les logements résidentiels publics, l'estimation des coûts de l'opération de transformation urbaine, les financements et les ressources communales à engager; un programme chronologique de l'intervention de transformation par phase et par compétence; l'identification des partenaires publics éventuels de la STU, les caractéristiques et le poids des partenaires privés éventuels; les procédures pour le choix des actionnaires privés.

Le bon résultat des études préliminaires est un préalable nécessaire pour le démarrage des procédures de constitution de la Société de Transformation Urbaine à travers la délibération du Conseil Communal qui identifie les partenaires publics, les domaines d'intervention, un programme pluriannuel détaillé, les apports de capital public et privé avec l'avis de concours annexe pour le choix des partenaires privés, le schéma des statuts de la société, le schéma des actes constitutifs et le schéma de convention, assimilable à un contrat de service qui règle les rapports avec la société.

Sur la base de la *mission* conférée, la STU devra agir à travers des modèles organisationnels souples, en combinant judicieusement les fonctions qu'elle doit exercer "directement par ses ressources" et les compétences qu'elle doit rechercher à l'extérieur.

Quant aux modalités d'exécution de ces compétences, elles font l'objet d'une controverse d'interprétation.

Suivant une approche jurisprudentielle, les STU, en tant que sujet de droit privé qui conçoit/réalise/commercialise des ouvrages principalement privés (les ouvrages publics se configurent en tant que cession de standards d'urbanisation), ne sont pas assujettis à un règlement spécial en matière d'appel d'offres.

Par contre, suivant l'approche opposée, les STU, en tant que sociétés de capitaux avec participation d'organismes d'intérêt public, seraient assimilables à des établissements de droit public et donc assujetties, dans l'ensemble de leur activité, à une procédure d'adjudication publique. Dans ce cas, les sujets privés ont moins d'intérêt à participer à la STU.

Le rôle exercé par le sujet public dans la STU reste quand même ambigu : la collectivité locale se présente à la fois sous forme d'actionnaire de la STU et de contre-partie qui remplace un ensemble de pouvoirs.

La convention qui règle les rapports entre la collectivité locale et la STU est une sorte de contrat de service où le sujet titulaire d'un service public (par exemple la collectivité locale même) définit les prescriptions et les modalités que le sujet qui offre le service (la même collectivité locale actionnaire de la STU) doit respecter pour exercer ses activités.

3. L'ÉTUDE DE CAS

3.1. Les éléments caractérisant la zone

Les sites considérés aux fins de l'analyse couvrent une frange de la côte occidentale des Pouilles méridionales (fig. 1). Ils sont situés dans la province de Lecce, dans le territoire administratif de la Commune de Porto Cesareo.

Depuis plus de trente ans, ces lieux font l'objet de constructions non autorisées qui ont transformé la zone littorale sur une bande de plus de 300 mètres.

La superficie totale considérée dépasse 1.400.000 mètres carrés. À l'intérieur de cette zone, le cordon de dunes a été progressivement détruit pour réaliser des parcs de stationnement illégaux desservant les baigneurs d'été ainsi qu'environ 700 habitations non autorisées qui engendrent une volumétrie estimée aux alentours de 210.000 mètres cubes.

La mauvaise qualité des matériaux de construction et la présence rare d'infrastructures urbaines, donnent lieu à un paysage occasionnel marqué par la dispersion, et donc engendrant des coûts environnementaux élevés. Il suffit de constater, par exemple, que les systèmes d'égouts et d'approvisionnement en eau sont inexistants.

Malgré la présence d'équipements si précaires, les propriétaires des habitations (utilisées principalement en été) se sont opposés obstinément à toute initiative administrative et judiciaire visant la réhabilitation environnementale des sites, en attendant une requalification des habitations non autorisées basées sur des interprétations hypothétiques et tout à fait arbitraires des normes régionales.

Toutefois, et même si différents actes de régularisation des abus dans la construction ont été promulgués dans le temps (le dernier remonte à 1994), il n'a pas été possible de résoudre les situations d'illégalité car les zones sont soumises à différentes et inévitables contraintes environnementales qui ne permettent pas d'intervenir par des actes de régularisation⁴.

⁴ L'interdiction de bâtir peut être ramenée à la loi Galasso ainsi qu'à d'autres normes en matière de sauvegarde du paysage et d'aménagement hydrogéologique.

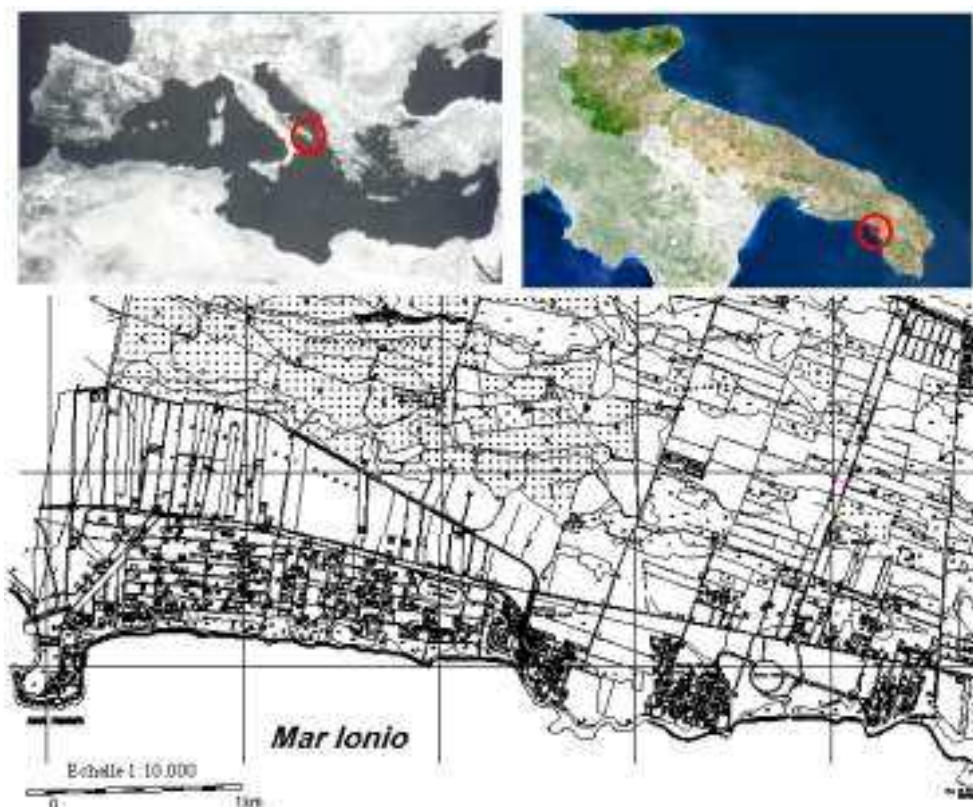


Fig. 1. Localisation de la zone d'intervention au sud des Pouilles et état des lieux.
(Source: Provincia di Lecce SIT - Carta Tecnica Provinciale Numerica)

3.2. Quelles perspectives pour rétablir la valeur environnementale des sites?

Malgré les informations synthétiques reportées sur la genèse et l'évolution des transformations qui ont caractérisé la bande littorale à l'étude, il est possible de déduire que la situation actuelle est dans une phase d'impasse qui persiste depuis longtemps et qui est loin d'être résolue.

Étant donné que pendant plus de trente ans la Magistrature n'a pas été capable d'exercer ses pouvoirs et que les organes de police n'ont pas réussi à rendre effectivement opérationnels les arrêtés exécutifs de démolition qui ont en été issus, une approche pragmatique recommanderait d'en prendre acte et de rechercher des solutions différentes.

Pour cela, à moins qu'on ne veuille accepter comme étant définitives les conditions actuelles, il faut utiliser de nouveaux instruments, des alternatives d'interventions qui puissent permettre de réaliser l'objectif de la requalification, sans exclure la participation directe des propriétaires qui se trouvent en situation d'illégalité, à la recherche de solutions possibles.

Néanmoins, à l'état actuel, il faut reconnaître un droit à ces propriétaires, au moins social à défaut de législatif, mettant terme à une omission de plusieurs décennies de la part des Institutions de l'Etat préposées au contrôle des transformations territoriales, coupables d'avoir permis la persistance d'une situation si manifestement en porte-à-faux par rapport à la législation en vigueur.

3.3. Les éléments à inclure dans une proposition de requalification environnementale

Toute hypothèse d'intervention sur la zone considérée doit se confronter à une série d'éléments que l'expérience acquise nous a appris de ne pas négliger.

L'objectif primaire est, tel que déjà avancé, celui de restituer aux sites leurs caractéristiques environnementales originelles.

Sa réalisation passe par la résolution du conflit socio-institutionnel qui concerne les propriétaires des terrains qui ont bâti illégalement.

Il faut également tenir compte d'une autre catégorie de propriétaires, ceux qui, tout en possédant des terrains à l'intérieur de la même bande littorale, n'ont pas bâti dans le respect des normes urbanistiques et environnementales. Il serait trop inique de ne pas considérer cette circonstance, indépendamment de l'option projectuelle choisie.

En dernier, et non par ordre d'importance, il faut vérifier la faisabilité de l'action en termes de documents d'urbanisme et financiers.

3.4. Les contenus de l'opération de transformation-requalification

L'étude de cas considérée fait partie de celles admises par la Circulaire Nesi puisqu'il s'agit d'habitat illégal.

Toutefois, l'intervention proposée par la constitution de la STU "force", en quelque sorte, les intentions normatives de loi, car elle n'envisage pas la requalification sur place de l'habitat illégal, mais elle propose le transfert des volumétries existantes sur des zones libres. Les motivations d'un tel choix découlent de la présence concomitante, sur l'aire actuellement bâtie, d'un ensemble de contraintes environnementales qui imposent, également sur le plan législatif, de ramener les sites à leurs valeurs originelles excluant l'usage d'habitation.

Néanmoins, une telle intervention répondrait entièrement aux objectifs ciblés par les STU, à savoir l'assainissement d'abord, l'amélioration et la restructuration urbaine des sites.

Plus précisément, on prévoit de localiser les constructions non autorisées dans une zone agricole de faible valeur productive (utilisée pour le pâturage et comme terre inculte non productive) d'une superficie de 1.200.000 m², située dans l'arrière pays, distante d'environ mille mètres de la mer (fig. 2). L'extension de la zone est certainement surdimensionnée par rapport aux volumes des seuls bâtiments résidentiels. Toutefois, elle peut être considérée cohérente avec l'hypothèse de réaliser - en plus du projet "cible" qui reflète inévitablement au niveau comptable les motivations sociales qui sont à son origine - d'autres projets-annexes qui peuvent produire des résultats économiques rendant l'initiative potentiellement avantageuse dans son ensemble.

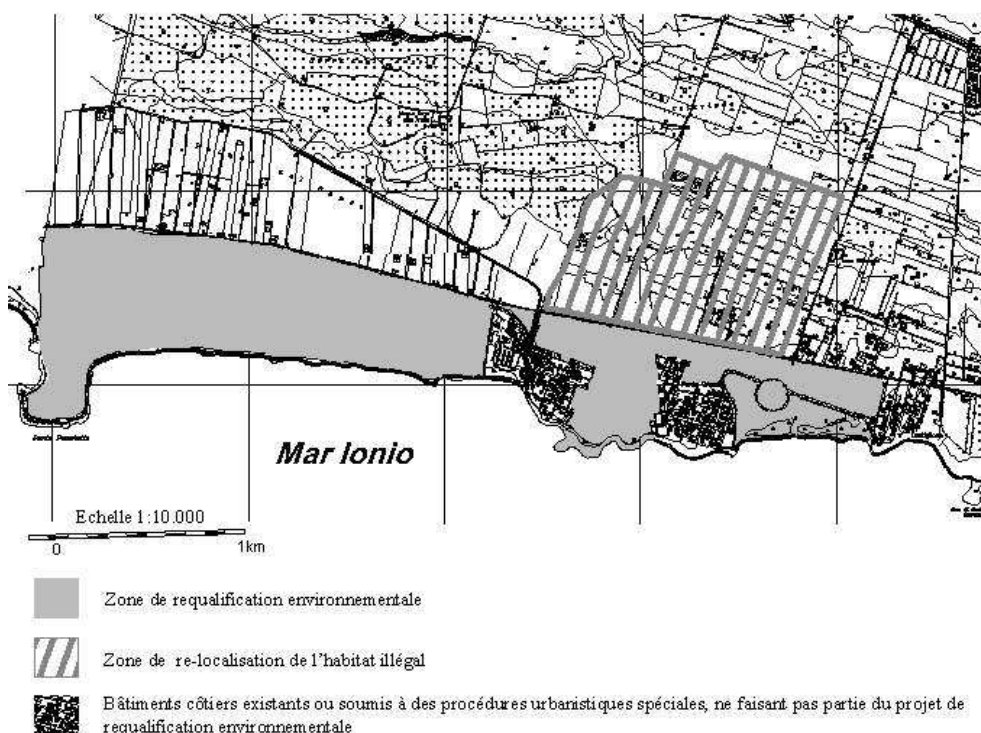


Fig. 2. Proposition d'intervention: le projet.

L'acquisition des zones qui accueilleront les nouvelles volumétries peut se faire à travers la participation des propriétaires comme partenaires de la société mixte, en leur attribuant une part de capital égal à la valeur d'expropriation des terrains définie suivant la réglementation en vigueur.

La construction non-autorisée est entièrement abattue⁵ et seules les surfaces qui en sont issues sont expropriées par l'administration publique. Le coût correspondant, qui s'ajoute aux coûts nécessaires pour réaliser les premières interventions de requalification de la zone (plantations et services pour améliorer l'accessibilité et l'usage des sites), sont à la charge de la Commune et définissent l'apport correspondant dans la STU.

Les propriétaires des terrains littoraux qui n'ont pas bâti, participent à la société mixte et apportent une part de capital égal à la valeur d'expropriation de leurs terrains.

La STU conçoit et réalise le projet tant du point de vue de l'aménagement général urbain que celui du bâtiment particulier, s'occupant de la commercialisation et/ou de la gestion des bâtiments réalisés.

Les nouvelles habitations sont cédées tant aux propriétaires légaux qu'aux propriétaires qui ont bâti illégalement à des prix inférieurs aux prix du marché tout en tenant compte du coût réel à payer pour réaliser les constructions ainsi que des charges d'urbanisation.

Si l'intervention se limitait à ce que l'on vient de décrire, elle pourrait être faisable du point de vue social (car elle serait avantageuse pour les propriétaires non autorisés), alors que sur le plan financier, cette faisabilité serait considérablement moins évidente. A cet effet, la STU réalise une série de travaux additionnels, de projets-annexes (par exemple, des services et des équipements touristiques et d'accueil), à gérer directement ou à commercialiser à des valeurs de marché, afin d'engendrer des profits et rendre l'opération financièrement faisable.

3.5. Les acteurs de la STU et leurs avantages mutuels

Dans l'hypothèse la plus restrictive, la société mixte pourrait être formée par:

- la Commune, sujet promoteur de l'initiative, avec le rôle de direction politique;
- les propriétaires des terrains qui se trouvent dans la zone à re-qualifier qui n'ont pas réalisé d'habitat illégal;
- les propriétaires des terrains intéressés par la re-localisation des bâtiments.

En vérité, la complexité de l'intervention requiert des capacités organisationnelles, d'aménagement, de gestion, de négociation et de financement qu'il est difficile de trouver au sein de la structure administrative d'une petite municipalité. Ceci requerrait la participation de partenaires privés en mesure d'assurer les compétences nécessaires pour le succès de l'opération: par exemple, les établissements de crédit et/ou les sociétés d'engineering.

La première partie en jeu, donc, est le promoteur de la STU, à savoir l'Administration communale, qui pourrait être stimulée à agir en raison de trois motivations :

- re-qualification et protection d'une ressource naturelle de grande valeur, telle la côte;
- potentialité de développement des activités touristiques;
- bénéfices réalisés avec la STU.

La deuxième catégorie d'acteurs est celle des propriétaires ayant leurs terrains dans la zone littorale à bonifier qui n'ont pas bâti d'une manière illégale. Leur participation prend origine d'un principe intimement lié au le concept d'équité: il s'agit de propriétaires qui n'ont pas utilisé illégalement leurs terrains, auxquels il faut reconnaître une sorte de récompense face aux avantages dont bénéficieraient aussi les propriétaires non autorisés.

Cette deuxième catégorie d'acteurs jouirait des bénéfices suivants:

- possibilité d'acquérir une habitation à des prix inférieurs aux prix du marché et, par conséquent, encaisser le différentiel en termes de valeur patrimoniale ;
- bénéfices réalisés avec la STU;

⁵ Le coût de la démolition est à la charge des propriétaires non autorisés.

La troisième catégorie concerne les propriétaires qui se trouvent dans la zone de re-localisation. Suivant les intentions de la circulaire Nesi, leur participation est dictée par des raisons d'opportunité administrative et financière car elle évite les problèmes liés à l'acquisition des sites à travers les transactions du marché et le débours correspondants.

Pour ces acteurs aussi, les avantages sont liés à la possibilité d'acquérir une habitation à des prix inférieurs à ceux du marché, et aux bénéfices réalisés avec la STU face à l'apport relatif à la valeur d'expropriation de leurs terrains.

Le quatrième acteur pourrait être représenté par un ou plusieurs Etablissements de crédit, capables d'apporter des ressources financières et d'offrir des services dans la gestion du programme, auxquels reviendraient les bénéfices réalisés avec la société mixte.

3.6. Les avantages pour les propriétaires non autorisés

L'hypothèse d'intervention tourne autour de la possibilité d'induire les propriétaires non autorisés à accepter le projet de requalification environnementale, en surmontant les résistances et les conflits liés à la démolition des constructions, suivant les procédures normales prévues par la loi dans de pareils cas.

Une question évidente se pose: quels nouveaux éléments, par rapport à ceux déjà existants, seraient-ils susceptibles d'induire ces acteurs à accepter ce type d'opération ?

Tout d'abord, la création de la STU et le projet de re-localisation des constructions offrent aussi bien la possibilité de ne pas renoncer à la propriété d'une habitation à proximité de la mer que celle d'avoir un bien immobilier conforme aux normes d'urbanisme. De surcroît, l'activité de la STU permettrait justement l'acquisition d'un bien immobilier licite, à un prix inférieur aux prix du marché local et, par conséquent, garantirait une plus-value immobilière qui, d'après l'enquête, pourrait être estimée entre 146 et 195 €/m².

A tout ceci on devrait ajouter le bénéfice lié au fait que l'on surmonte les difficultés liées au déficit d'infrastructures qui caractérise les constructions actuelles non autorisées (absence de voirie, d'électricité, de systèmes d'égouts, etc.) qui serait comblé grâce à la re-localisation des constructions illégales, avec l'amélioration correspondante du standard d'habitation.

4. QUELQUES ÉLÉMENTS UTILES POUR UNE VÉRIFICATION PRÉLIMINAIRE DE LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE DE L'INTERVENTION

Faute d'un projet d'urbanisme détaillé permettant une définition ponctuelle des caractéristiques des habitations et de l'ensemble des ouvrages à réaliser, la vérification de la faisabilité financière de l'ensemble de l'opération est inévitablement emprunte d'un certain degré d'approximation. Par exemple, et selon le principe de la *conformation spatiale de la viabilité*⁶, il faut considérer qu'à *égalité de densités, des habitations différentes en terme de morphologie ont des volumes d'infrastructure urbaine différents*.

Toutefois, pour tester, au préalable et sur la base d'hypothèses vérifiables, l'utilité de procéder à des approfondissements ultérieurs ou, au contraire, de renoncer complètement à l'initiative pour cause d'impraticabilité manifeste, l'exercice accompli peut fournir des éléments de réflexion assez utiles.

En d'autres termes, on a défini, dans les quatre tableaux di-bas, des éléments de connaissance qui peuvent représenter "l'ossature" autour de laquelle se construirait une intervention définitive possible.

La premier illustre la caractérisation possible de la STU et des parts de capital de chacun des acteurs. En vérité, on a ponctuellement défini seulement les participations relatives à la Commune et aux propriétaires des terrains. Pour ce qui concerne l' (les) acteur (s) en mesure d'apporter des compétences technico-gestionnelles et des capitaux financiers, il n'est pas possible d'en définir le "poids" des actions à l'intérieur de la société en l'absence d'une configuration détaillée de toute l'action et de tous les projets qu'elle prévoit.

Les tableaux 2 et 3 illustrent les dépenses et les recettes⁸ (considérés dans une dimension

⁶ Stanghellini S., *I costi di riurbanizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1990.

⁷ Stanghellini S., *I costi di riurbanizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1990.

⁸ Les rubriques de coûts et les prix ont été définis en se référant au marché du bâtiment local.

intemporelle) se référant seulement à la re-localisation des volumes construits (à savoir la réalisation des nouvelles constructions), suivant des références projectuelles hypothétiques:

- types de bâtiment: unités immobilières de 70 m² bruts, agrégés en blocs de 4, avec une superficie de jardin de 1000 m²;
- au total, les lots sont 225, pour un total de 900 pavillons;
- considérant une hauteur moyenne de 3,5 m, il est possible de définir une volumétrie globale de 220.500 m³;
- population qui peut s'installer: 2756 habitants (80 m³/habitant);
- développement de la voirie: 19.294 m² (7 m² routes/habitant);
- parcs de stationnement: 2,5 m²/habitant, pour un total de 6.891 m²;
- 4 m²/habitant pour des équipements d'intérêt collectif, pour un total de⁹ 11.025 m².

Les deux tableaux suivants n'ont pas pour objet la représentation du flux de trésorerie du projet en question (dont la détermination requiert une spécification ponctuelle de toutes les données du projet), mais plus simplement la schématisation de l'actif et du passif afin de définir un ordre de grandeur des valeurs en jeu.

D'après le compte rendu illustré dans les tableaux, on peut constater que le coût des terrains n'est pas inclus parmi les coûts, car il est considéré comme patrimoine acquis par la société mixte. Au contraire, pour ce qui est des recettes, il est utile de rappeler que le prix de cession de chaque construction a été défini à un niveau perceptiblement inférieur à celui du marché local, afin de rendre la proposition autant que possible "persuasive" pour les propriétaires non-autorisés. La comptabilité des avantages que ceux-ci peuvent tirer est reportée dans le tableau 4.

Enfin, le tableau 5 illustre les résultats financiers relatifs à un des projets-annexes possibles qui pourraient accompagner celui résidentiel, desquels la STU pourrait se garantir les bénéfices, permettant de stimuler la participation des acteurs privés à l'initiative. Il s'agit, faut-il le souligner, d'un des divers projets-annexes qui devraient/pourraient être réalisés, tenant compte de la demande en services et infrastructures touristiques et hôtelières assez forte dans la zone.

L'hypothèse présentée concerne la réalisation de parcs de stationnement au service des baigneurs qui utilisent cette bande littorale en été. Jusqu'à présent, ce service a été offert par des gardiens de parking non autorisés (ce qui démontre la présence d'une demande consolidée), engendrant des impacts ravageurs sur l'environnement à cause du caractère improvisé des solutions adoptées. Le projet prévoit, compte tenu de la densité des baigneurs, la réalisation de 4000 places de stationnement équipés d'espaces verts. Sur la base de prudentes prévisions, il a été supposé une utilisation de 60 jours par an, à un prix journalier légèrement supérieur à 5 €. L'arc temporel considéré est de vingt-cinq ans.

Les résultats semblent être vraiment encourageants, avec une valeur actualisée nette (VAN) significativement positive et un taux de rendement interne (TIR) élevé. De plus, étant donné la nature et le climat des lieux, la saison touristique a une durée qui s'étend du mois de mai à la fin du mois d'octobre, tout à l'avantage des recettes annuelles qui pourraient être, d'une manière réaliste, plus élevées par rapport à ce qui a été prévu.

Tableau 1. Acteurs et parts d'actions respectives de la STU.

Acteur de la STU	Nature de l'apport financier	Coût unitaire (€/m ²)	capital (€)
Commune	Frais de plantations maquis	forfait	516.457
	Dépenses promenade du bord de mer	forfait	774.685
	Coût expropriation - Seulement pour les superficies avec habitat illégal	0,52	146.416
Total			1.437.558
Propriétaires des terrains des sites accueillant de nouveaux volumes de bâtiment	Valeur terrains (calculée sur la base de l'indemnité d'expropriation)	0,52	627.495
Propriétaires des terrains de la bande de littoral, non illégaux	Valeur terrains (calculée sur la base de l'indemnité d'expropriation)	0,52	597.428

⁹ Ces paramètres quantitatifs ont été définis sur la base des normes en matière de standards urbanistiques en vigueur dans la région des Pouilles.

Tableau 2. Coût total du nouvel établissement net de la valeur des terrains.

	Superficie de référence (m ² bâti)	Coût unitaire €/m ²	
Charges d'urbanisation I et II	63.000	15	945.000
Charge coût de construction	63.000	23	1.449.000
Vente logements	63.000	450	28.350.000
			30.744.000

Tableau 3. Recettes dérivant seulement de la vente des unités immobilière.

Rubriques de coûts	Superficie (mq)	Coût unitaire €/m ²	Coût total
Voirie	19.294	52	1.003.288
Autres travaux d'urbanisation (réseaux hydriques, d'égouts et d'électricité publique)			2.205.000
m ² totaux parcs de stationnement	6.891	52	358.332
m ² totaux espace vert	41.344	26	1.074.944
Unités immobilières	63.000	400	25.200.000
Conception			774.685
Étude de faisabilité			361.520
			30.977.769

Tableau 4. Détermination du prix de vente de chaque logement.

	€/m ²	€/m ²	m ²	m ²	superficie terrain exproprié (m ²)	€
LE PASSIF						
Démolition complète des bâtiments illégaux		10	300			3.000
Prix de la construction	450			70		31.500
Charges d'urbanisation	15			70		1.050
Charges coûts de construction	23			70		1.610
Total passif						37.160
L'ACTIF						
Indemnité d'expropriation	0,52				400	208
Prix d'acquisition de la nouvelle habitation						36.952
Valeur de marché potentiel du nouveau bâtiment	700			70		49.000
Plus-value potentielle	172,11			70		12.048

Tableau 5. Résultats financiers du projet "Parcs de stationnement au service de la plage".

	Année	m ²	Coût unitaire €/m ²	Coûts (€)	Recettes (€)		Coûts actualisés (€)	Recettes actualisées (€)
Coût de construction (avec frais généraux et bénéfices des sociétés)		34.000	30	1.020.000				
Espaces verts	1°	9.000	12	108.000				
Conception et conduite des travaux				399.738				
Total première année				1.527.738		$\cdot \frac{1}{q}$	1.454.989	
Coût de construction (avec frais généraux et bénéfices des sociétés)		33.000	30	990.000				
Espaces verts	2°	8.000	12	96.000				
Coût annuel de gestion et maintenance				48.960				
Recettes de gestion					408.000			
Total deuxième année				1.134.960	408.000	$\cdot \frac{1}{q^2}$	1.029.442	370.068
Coût de construction (avec frais généraux et bénéfices des sociétés)		33.000	30	990.000				
Espaces verts	3°	8.000	12	96.000				
Coût annuel de gestion et maintenance				96.480				
Recettes de gestion					804.000			
Total troisième année				1.182.480	804.000	$\cdot \frac{1}{q^3}$	1.021.471	694.525
Accumulation initiale de 22 annuités de recettes (€ 1.200.000), supposées constantes et différées, actualisée à l'année 0; r=0,05	3°-25°	$A_0 = 1.200.000 \frac{q^{22}-1}{rq^{22}} \cdot \frac{1}{q^3}$						13.644.836
Accumulation initiale de 22 annuités de coûts (€ 144.608), supposées constantes et différées, actualisée à l'année 0; r=0,05	3°-25°	$A_0 = 144.608 \frac{q^{22}-1}{rq^{22}} \cdot \frac{1}{q^3}$						1.644.294
TOTAUX							5.150.195	14.709.429
VAN (€) *				9.559.234				
Rapport avantages/coûts actualisés				2,9				
TIR				27,67%				

5. QUELQUES REMARQUES CONCLUSIVES

L'hypothèse considérée, avec toutes les limites que l'on peut reconnaître aux contenus d'une analyse financière relative à une *méta*-intervention plutôt qu'à un ensemble définitif de projets¹⁰, fournit en tout cas des occasions de réflexion et de discussion intéressantes.

Dans ce cas spécifique des bandes littorales illégalement bâties, la société mixte publique-privée se pose en tant qu'outil assez fonctionnel pour réaliser les objectifs multiples et complexes qu'une action de requalification environnementale se pose. Si la STU est convenablement conçue, elle permet de régulariser des contentieux anciens, source de conflits assez durs et difficiles à résoudre du point de vue légal, sans renoncer à "défendre" l'intérêt collectif lésé par l'implantation de constructions non autorisées.

L'intervention promue ne se situe pas tellement dans le cadre d'un processus de "légitimation" à posteriori de formes d'appropriation illégale de biens d'intérêt public, mais elle est plutôt une réponse visant à améliorer la qualité des implantations des sites, sans débours ultérieurs de la part de la collectivité.

Sur le plan financier, le schéma supposé tourne autour de la définition de deux catégories de projets qui concourent d'une manière unitaire à définir l'action, mais qui sont nettement distinguables du point de vue financier: la première concerne le "projet objectif", à savoir l'action environnementale qui dérive de la re-localisation des constructions illégales; la deuxième concerne un ensemble de "projets-annexes" capables de garantir la rentabilité de l'action. Dans notre exemple, le projet de parcs de stationnements fournit des résultats plus que significatifs en termes de rentabilité; si d'autres s'y ajoutaient (par exemple des hôtels), tout mène à imaginer que les pertes possibles engendrées par le "projet objectif" pourraient être largement couvertes.

En d'autres termes, ceci signifie que la STU devrait agir d'une part avec des objectifs sociaux propres à un acteur public, de l'autre en qualité de véritable entrepreneur. C'est cette double configuration qui apparaît en tant qu'élément décisif pour concilier la durabilité environnementale, sociale et économique d'une intervention de ce type.

PRINCIPALES RÉFÉRENCES NORMATIVES

- Dls 267/2000, *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*, art. 120.
Circolare esplicativa del Ministro dei Lavori pubblici prot. n. 622, 11 dicembre 2001.
L. n. 21 8 febbraio 2001 "Misure per ridurre il disagio abitativo e interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione" art. 7.
D.I. Ministero dei Lavori Pubblici 6 giugno 2001 "Promozione delle società di trasformazione urbana".

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bellicini L. (ed.) (1995), *Mediterraneo*, Roma, Cresme.
Curti F., Gibelli M.C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea.
Fantigrossi U. (2001), "Le spa miste del Comune ed i poteri dell'Ente", *Liuc Papers*, 90, Serie Impresa e Istituzioni.
Grittani G. (1995), *Estimo ed esercizio professionale*, Bologna, Calderini.
La Barile G. (2001), "Il Comune motore della riqualificazione con le Società di trasformazione urbana", *Guida agli enti locali*, 26.
Mangani R. (2001), "Le Stu svincolate dalla legge Merloni per realizzare gli interventi edilizi" *Edilizia e Territorio*, 14.
Prizzon F. (1999), *Gli investimenti immobiliari*, Torino, Celid.
Stanghellini S. (1990), *I costi di riurbanizzazione*, Milano, FrancoAngeli.
Stanghellini S. (1998), "Le società miste, nuovi strumenti dei comuni per la gestione urbanistica e l'erogazione dei servizi pubblici", *Urbanistica Dossier*, 11.
Viganò P. (ed.) (2001), *Territories of new modernity*, Napoli, Electa.

¹⁰ C'est à dire, projets caractérisés en détail au point de vue urbanistique et des typologies des bâtiments et clairement représentés dans leur dimension temporelle.