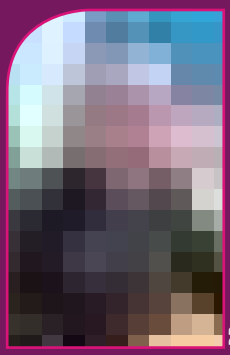

DR

Guy Lemée
consultant et rédacteur en chef de la lettre « Habitat & Collectivité Locales »
http://hcl.inventaires.fr
contact@inventaires.fr

QUELLES RÈGLES POUR LES PROJETS (D'URBANISME) ?

On se souvient du grand chantier de Benoist Apparu, dernier ministre du Logement et de l'Urbanisme de Nicolas Sarkozy, intitulé « urbanisme de projet » (1). Au final, l'affaire n'aura pas abouti à grand-chose et l'on peut donc continuer à dénoncer – ou consentir à déplorer comme un « mal nécessaire » – l'allongement des délais, l'insécurité juridique et les surcoûts. Dans nos matières urbaines et de construction des habitats de nos concitoyens, le respect de l'ensemble des règles, normes et autres obligations administratives est unanimement reconnu comme un exercice ardu et très souvent jugé comme un handicap, un frein à la réalisation.

DE L'ART DE NÉGOCIER LES CONTRAINTES…

Les relations entre acteurs économiques (promoteurs, aménageurs, architectes, urbanistes, aménageurs) et sphère publique sont fortement influencées par un contexte juridico-administratif profus ! On constate que l'incertitude face à la règle et ses effets engendre presque toujours un processus de négociation. Il ne s'agit dès lors plus de comprendre et d'appliquer la règle mais de tout faire pour en contourner les aspects estimés trop contraignants, un peu comme en matière fiscale. C'est que l'opérateur ne se trouve donc presque plus jamais dans une situation où son projet peut d'emblée être considéré comme régulier ou non, conforme ou pas.

Ceux qui veulent faire sont donc conduits à négocier (2) afin de rendre leur projet, non seulement acceptable par les autres parties prenantes, mais tout simplement réalisable. Et c'est justement cette quasi-obligation de négocier, pouvant apparaître comme vertueuse quand il s'agit d'habitat, qui nous semble au contraire tout à fait dommageable. Ce mode de faire prend les atours d'un pragmatisme toléré quand ce n'est pas assumé par l'autorité publique elle-même. Aujourd'hui, pouvoir territorial et institutions (Anah, Anru par exemple) participent de ce jeu d'acteurs. Ces négociations sont presque toujours hors du regard et, du fait de la discrétion qui les entoure, peu ou pas contrôlables.

De la fin de non-recevoir impériale de tel élu ou organisme aux modifications et contreparties exigées, en passant par une opération « irrégulière » purement octroyée, les exemples sont nombreux de ces situations issues de négociations. Que dire du rôle parfois trouble (3) d'élus locaux en matière de production de logements, notamment sociaux ? La complexité des règles auxquelles on est aujourd'hui confronté contribue ainsi paradoxalement à substituer aux rapports de droit ces rapports « négociés », ce qui n'est certainement pas un atout pour produire les quelque 500 000 logements par an estimés nécessaires (4).

IL N'EST PAS SIMPLE DE SIMPLIFIER

La complexité des opérations s'accroît tout comme la nécessité de prendre en compte de nouvelles exigences techniques, environnementales et sociétales. Et puis, logement et urbanisme relèvent de politiques publiques à la fois nationales et locales qui, probablement, ne trouveront jamais complètement leur rationalité, aucune répartition de compétences totalement satisfaisante n'étant en vue, à supposer même que cet objectif ne soit pas vain !

Dénoncer l'inflation normative ne suffit pas. Il n'est certes pas simple de simplifier, et pourtant il faudra bien y parvenir. Un nouveau pouvoir démocratiquement élu se met en place. Belle occasion, non ? ■

1. « *La complexité du droit de l'urbanisme, l'accumulation des règles qui ne sont pas pensées en fonction des besoins de chaque territoire et qui ne traduisent pas le projet politique, ou encore la longueur des procédures et des contentieux pénalisent la réalisation de projets ambitieux* […] ». Voir : http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-reponse-a-deux-exigences.html
2. Négocier n'est pas « concerter ». La concertation est bien sûr souhaitable. Observons à ce sujet que, par exemple, la négociation « amont » entre autorités et opérateurs est parfois utilisée comme un substitut à la « concertation ».
3. La non-application de l'article 55 de la Loi SRU – les fameux 20 % de logements sociaux – par certains… ou, moins connus, les dispositifs incertains pour imposer aux promoteurs des prix inférieurs pour des logements en accession destinés à des publics locaux choisis.
4. Consensus d'experts et objectif de construction repris à son compte par François Hollande durant sa campagne et mis en avant par l'actuel gouvernement.