

# D'un urbanisme d'interdictions à un urbanisme de programmes

**N**ativement, on pourrait croire qu'un plan d'urbanisme sert à définir la ville future et même, si possible, les étapes qui permettront de parvenir à l'objectif. Il n'en est rien.

Dans un plan d'urbanisme à la française, les considérations sur l'évolution de la ville ne sont que de la littérature d'accompagnement. La seule partie importante est le règlement qui détermine, zone par zone, la liste des interdictions. Une « zone à urbaniser » n'est une zone qui doit être urbanisée, mais une zone où il n'est plus interdit, aux propriétaires, de le faire, pourvu qu'ils respectent une série de règles. Libre à eux de ne rien faire du tout, en attendant que les prix montent. Et ils auraient tort d'agir autrement, car aucun placement ne leur procurera une plus grande sécurité et un meilleur rapport : en cette période de bas taux d'intérêt, mieux vaut emprunter que de vendre le terrain urbanisable du grand-père.

Pendant longtemps, l'urbanisme a plus ou moins réussi à marcher sur ses deux jambes. D'un côté, un plan de zonage réglementaire qui indiquait, zone par zone, ce que l'on avait le droit de construire en l'état actuel des infrastructures, dans le respect du voisinage existant. De l'autre, des plans d'aménagement destinés à organiser la transformation de l'espace en réalisant de nouvelles infrastructures : création de nouveaux quartiers périphériques ou reconstruction d'anciens quartiers centraux.

Idéalement, on avait alors un schéma directeur qui fixait les objectifs territoriaux et deux types d'outils qui permettaient leur mise en œuvre :

- Le plan réglementaire pour encadrer l'évolution progressive de l'existant.

- Les opérations d'aménagement pour transformer l'existant, en réalisant les aménagements qui allaient ouvrir de nouveaux droits.

Le système n'était pas parfait. L'apparition de nouvelles normes, renforçait la planification réglementaire, mais le premier coup sérieux lui fut porté par la *loi Sapin* (du nom de l'actuel ministre des Finances) de janvier 1993. Normalement destinée à lutter contre la corruption, à la suite d'amendements, elle mit à mal la faisabilité financière des ZAC, en interdisant que soit mise à la charge d'une opération (réduisant d'autant la valeur potentielle des terrains), la réalisation de travaux ou d'équipements que la dimension de cette opération ne suffisait pas à rendre indispensables. Or, à l'échelle d'une petite opération, aucun équipement (école, collecteur, station d'épuration, salles de sport...) n'est indispensable : c'est l'addition des opérations voisines qui les rend nécessaires.

Tout se passait comme si, au nom de l'équité, on voulait préserver le droit des propriétaires à bénéficier de la totalité des plus-values d'urbanisation.

Mais il y a quinze ans, c'est la *loi SRU*<sup>1</sup> qui a porté le coup le plus sévère à la production de terrains aménagés, en combinant la réduction des espaces ouverts à l'aménagement, avec le phagocytage de l'outil opérationnel par l'outil réglementaire.

Sous couvert de prioriser la densification sur l'extension urbaine, l'erreur la plus répandue a été de comptabiliser les suppléments de constructibilité accordés par le règlement,

dans le tissu urbain existant comme autant de volumes constructibles qu'il n'était plus nécessaire de dégager en périphérie. Personne, apparemment, n'avait réalisé qu'un tel processus de densification progressive pouvait mettre plus d'un siècle à s'accomplir. On organisait la pénurie foncière.

Mais c'est la transformation de la ZAC par la *loi SRU* qui a sans doute eu l'impact le plus fort. Sans en changer le nom, elle en modifiait la nature. Alors que précédemment, la ZAC était un processus temporel avec une situation juridique avant travaux et une nouvelle situation après travaux, la ZAC n'était plus qu'un épisode réglementaire qui ne posait plus le problème de son financement. Le zonage réglementaire devenait une simple distribution de plus-values potentielles. Comme l'écrivait Marc Wiel dans son dernier livre (cf. page 49), « *la loi SRU a cassé le moule de l'aménagement* ».

Constat un peu brutal. Fin 2000, lorsque la *loi SRU* était adoptée, dans les comptes de patrimoines, France entière, les terrains représentaient 57 % de la valeur globale de tous les bâtiments (hors terrains). Dans les derniers comptes de patrimoine disponibles (pour fin 2014), cette même valeur des terrains atteignait 108 % de celle de l'ensemble des bâtiments. Sans prétendre que la *loi SRU* puisse être la seule responsable d'un phénomène d'une telle ampleur qui n'a pas d'équivalent dans un autre pays européen, peut-être serait-il raisonnable de poser la question de son impact. ■

**Joseph Comby**

<sup>1</sup> Le dispositif le plus connu de la *loi SRU*, l'instauration de taux minima de logements sociaux, est sans rapport avec les dispositifs d'urbanisme visés ici.

## REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

### Nouvelle politique immobilière de l'État

**L**e conseil des ministres du 20 janvier s'est penché sur la

politique immobilière de l'État avec, à l'ordre du jour, une réorganisation des services qui en ont la charge d'ici la fin 2016. Il s'agit d'en finir, selon les mots du secrétaire d'État au Budget, avec « *La gestion trop cloisonnée des ministères et des opérateurs de l'État* ».

L'objectif affiché est également de professionnaliser la gestion de cet immobilier tant sur le plan technique que financier en dépassant une approche purement administrative. Le service France Domaine doit se transformer en « *une véritable direction immobilière de l'État relevant de*

*la Direction générale des finances publiques* ». Il est prévu de doter chaque région d'un « schéma directeur immobilier ». Il est cependant possible de s'interroger sur la pertinence d'une telle échelle : comment imaginer une véritable gestion immobilière si loin du terrain. ➔

→ On peut également regretter l'abandon envisagé du système des « loyers budgétaires » qui avait été imaginé pour mesurer le coût économique réel de l'immobilier utilisé par les administrations publiques, même quand il est propriété publique. ■

## Panneaux publicitaires, le retour

**E**mmanuel Macron, ministre de l'Économie, a eu une nouvelle idée : la relance de l'économie par la relance de l'affichage publicitaire. Dans le cadre des décrets d'application de la loi à son nom, il a prévu de mettre fin aux règles qui depuis plus de vingt ans (et encore en 2010, lors du Grenelle de l'environnement) tentent de contenir l'agression visuelle des panneaux publicitaires à l'entrée des villes. Dès le 1<sup>er</sup> mars, dans plus de 1 500 communes périurbaines de moins de 10 000 habitants, il se peut qu'apparaissent des panneaux de 16 m<sup>2</sup> scellés au sol, en bordure de route. Cela devrait apporter des ressources aux communes traversant des difficultés financières a expliqué le ministre. La prise en compte des pertes qui en résulteraient par ailleurs pour l'économie nationale, en terme d'image, pour son attractivité touristique, était passée sous silence.

S'agissant d'un dispositif à impact environnemental, une consultation publique était obligatoire, en application de la loi du 27 décembre 2012. À partir du 15 janvier, et pendant trois semaines, le public pouvait donc donner son avis sur une adresse email facile à retenir : [qv2.qv.dhup.dbaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:qv2.qv.dhup.dbaln@developpement-durable.gouv.fr). En dépit de l'absence de... publicité sur cette consultation, il y aurait quand même eu 50 000 messages provenant du monde associatif. On ne connaît pas la teneur des avis exprimés, mais il est possible de la deviner. L'Administration devra seulement en produire une synthèse.

L'avis de Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, lui, est d'ores et déjà connu : ce sera « non ». Elle a annoncé qu'elle refusera de cosigner le décret d'application. ■

## Espace naturel sous vidéo surveillance

**O**n connaissait les micro-caméras planquées dans les arbres, couplées à un détecteur de mouvement pour étudier la faune sauvage. Mais, aujourd'hui, l'Office national des forêts a d'autres soucis : les dépôts, également sauvages, d'ordures de toute nature.

Il est en effet plus facile de se débarrasser d'un vieux frigidaire, ce qui n'est pas le plus grave, mais aussi les déchets de chantier, parfois toxiques, coûteux à déposer en déchèteries, dans l'ombre discrète d'un sous-bois, qu'en bordure d'une route nationale. Le problème n'est pas nouveau mais il prend de l'ampleur. Pour que les forêts situées dans les périphéries proches ou lointaines des grandes métropoles ne se transforment en décharges, les coûts de ramassage augmentent aussi. En Île-de-France, ils en seraient venus à absorber la moitié des coûts d'entretiens supportés par l'ONF.

Un nouveau système de vidéo surveillance a été testé dans la forêt de Fontainebleau, pour enregistrer les plaques minéralogiques mais aussi les visages, et permettre d'engager des poursuites. Les résultats ont été jugés assez positifs pour qu'il soit prévu d'équiper d'autres secteurs dès le printemps prochain. ■

## Compensation écologique

**L**a loi sur la biodiversité qui est en cours de discussion au Parlement remet à l'ordre du jour la notion de « compensation écologique ». Cependant,

plus le débat progresse, moins les participants semblent parvenir à y comprendre quelque chose, comme l'a montré, le 27 janvier, la table ronde organisée à l'Assemblée nationale par la commission « Développement durable et aménagement du territoire », alors que le texte venait d'être voté la veille, en première lecture, au Sénat.

Le concept, lancé aux États-Unis dans les années 1970, paraît simple au départ : il s'agit de compenser les atteintes à l'environnement que provoque la réalisation d'une nouvelle autoroute ou d'une extension portuaire sur des espaces humides littoraux, par des mesures de protection de l'environnement. Ce qui est clair, c'est que l'aménageur va avoir un coût supplémentaire à supporter. Ce qui l'est beaucoup moins, c'est de comprendre en quoi cela servira à protéger l'environnement et surtout comment peut être mesuré l'équivalence entre l'atteinte à l'environnement ici et sa protection renforcée là-bas.

En quoi la déjection de boues rouges chargées de métaux lourds dans calanques de Marseille (pour prendre un problème actuel) pourrait-elle être compensée par la sanctuarisation des îles de Lérins qui, pour l'instant, ne paraissent pas trop menacées ? Se dédouaner de la destruction d'un bien, en organisant la préservation d'un autre, a-t-il un sens ? Ou, s'autoriser à saccager la nature quelque part, en payant la facture de la restauration de la nature ailleurs ? ■

## Les maires doivent-ils augmenter les taxes ou faire la manche ?

**L**a commune de Cannes a décidé de faire appel à la générosité de ses habitants pour ne pas avoir besoin d'augmenter les impôts locaux. Un fonds de

dotation a été créé pour recevoir les dons. Sachant qu'il existe une déduction fiscale de 66 % pour les particuliers et de 60 % pour les entreprises qui réalisent ces dons, et que la déduction fiscale s'applique aux impôts de l'État, cela revient à faire financer par l'État plus de la moitié des dons destinés à suppléer à la réduction des dotations budgétaires de l'État. ■

## L'inversion de la courbe des permis de construire

**L'**objectif de construire 500 000 logement par ans, maintenu on ne sait pourquoi, depuis des lustres, comme un vœu rituel, sans même que soit précisée la taille des logements en question (studettes pour étudiant ou maisons familiales ?), n'avait pas plus de chance d'être atteint qu'il ne l'avait été par les gouvernements précédents. Plus ennuyeux, le chiffre baissait d'année en année. Et puis voilà qu'en 2015, la courbe du nombre des permis de construire s'était redressée pour atteindre 383 000 unités.

Les professionnels faisaient pourtant état de leur doute sur des chiffres qui correspondaient mal à l'évolution de leurs carnets de commande. En fait, il s'agissait d'un changement de définition. Jusqu'en 2014, l'administration comptabilisait séparément les « logements autorisés » et les « logements commencés » en distinguant dans les deux cas, le neuf et la rénovation (autorisation de travaux sur bâtiments existants). Depuis 2015, il semblerait que l'on fasse le cumul de tous les permis, sachant qu'il peut même arriver qu'une même construction neuve fasse l'objet de permis successifs pour « mise en conformité » avec l'usage que veut en faire l'acquéreur final. ■