

Royaume-Uni

Bilan d'une réforme libérale libertaire de l'urbanisme

Le gouvernement de coalition britannique entre dans sa dernière année de pouvoir. Depuis son arrivée aux affaires en 2010, il a engagé une série de réformes sur la législation de l'urbanisme et sur les outils de politique foncière. Le moment d'un premier bilan est arrivé.

L'urbanisme et la planification territoriale ont occupé une place importante dans la politique du gouvernement qui se fait gloire du radicalisme des réformes qu'il a mises en place. Dans quelle mesure ces réformes étaient-elles vraiment radicales et quels en ont été les effets ?

Tout d'abord il convient de noter que toutes les réformes de ces quatre dernières années ont été guidées par la vision libérale de l'économie qui était prônée par les conservateurs, dans la droite ligne de la politique instaurée dans années 1980 pendant l'ère de Margaret Thatcher. Selon cette vision, toutes les interventions des pouvoirs publics constituent des freins au bon fonctionnement du marché. Elles doivent donc être évitées autant que faire se peut. Le rôle du gouvernement est plutôt de soutenir le secteur privé et de faciliter les activités des entrepreneurs.

Cette ligne politique a été mise en œuvre de deux manières différentes, dans deux périodes successives. Dans un premier temps, au début du quinquennat, la réforme conduite a été vraiment radicale dans son approche. Mais dans un deuxième temps est intervenue une série d'adaptations ponctuelles des instruments existants afin d'en améliorer l'efficacité, de façon plus pragmatique, afin de favoriser la production de nouvelles constructions et l'implantation de nouvelles activités dont le pays a besoin.

La fin de la planification territoriale régionale

Il est assez naturel qu'un gouvernement veuille montrer sa volonté de changement en début de quinquennat. L'actuel gouvernement de coalition a fait preuve d'une telle volonté en matière d'urbanisme et de planification territoriale ainsi que dans d'autres domaines.

Au cours de cette première période, il avait en effet deux préoccupations. La première était de combattre toutes les formes de planification territoriale régionale qui avaient été mises en place par le gouvernement travailliste. Depuis 2004, les régions anglaises avaient été tenues de créer des *regional spatial strategies* qui avaient remplacé les anciens documents sans valeur juridique qui avaient été jugés insuffisants pour offrir une véritable prospective stratégique aux régions. Ces *regional spatial strategies* devaient déterminer l'implantation des grands projets d'infrastructure et répondre aux besoins de terrains constructibles résidentiels, à répartir dans l'ensemble de la région. Pour les conservateurs cette planification territoriale stratégique représentait une ingérence néfaste au libre fonctionnement du marché. Cela devait donc être supprimé aussitôt que possible.

Certes, la suppression des *regional spatial strategies* avait des effets néfastes. Les districts se trouvaient désormais dépourvus d'un cadre important pour l'élaboration des plans d'urbanisme, en particulier pour définir la répartition des terrains constructibles résidentiels. Les bagarres entre districts voisins ne pouvaient plus se régler dans le cadre d'une stratégie régionale.

Il est vrai cependant que les *regional spatial strategies* n'étaient pas sans poser de problèmes. Le gouvernement travailliste avait voulu que la planification territoriale régionale allât de pair avec la démocratisation des régions et la mise en place d'assemblées régionales élues. Or, si les assemblées régionales ont été bel et bien créées, à la suite de l'échec d'un référendum dans la région du nord-est sur la création d'un gouvernement régional élu, elles restaient des assemblées constituées d'une part de délégués des collectivités locales et d'autre part de notables nommés par le gouvernement.

L'autre difficulté de la réforme régionale, et

Philip Booth

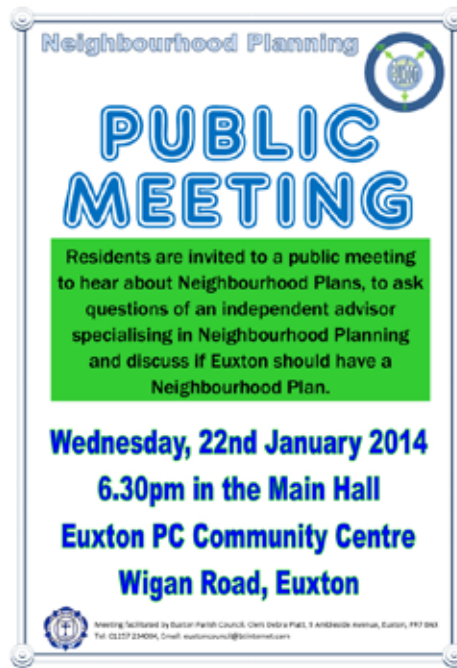
L'auteur a été Reader in Town & Regional Planning à l'université de Sheffield



en conséquence des *regional spatial strategies*, était le problème de leur délimitation. L'urbanisation du pays est telle que l'identification de régions groupées autour d'un – ou de plusieurs – centres distincts est presque impossible. Dans le nord-est, cette disposition idéale existe à peu près, mais ailleurs, les agglomérations du nord et du centre du pays forment un tissu urbain qui ne respecte aucune frontière. La périurbanisation des agglomérations de Manchester et de Liverpool – toutes les deux dans la région nord-ouest – s'étend pour partie au Pays de Galles et dans la région du West Midlands. La ville de Sheffield se situe juste aux confins de deux régions. En outre, il existe de grandes différences territoriales dans les régions anglaises qui posent des difficultés considérables pour définir une stratégie satisfaisante. La région sud-ouest, par exemple s'étend sur quelques 300 kilomètres et englobe des situations locales très variées, avec d'un côté la Cornouaille, rurale et isolée, et à l'autre extrémité l'agglomération de Bristol, qui se trouve plus proche de Londres que de Penzance (ville située à l'extrême sud-ouest).

Le Localism Act et la big society

Cette réforme purement négative était secondée par une autre, beaucoup plus ambitieuse : la thématique de la responsabilisation des individus et des voisinages, qu'il fallait libérer des lourdeurs d'un contrôle étatique, a joué un rôle important dans la philosophie conservatrice des trente dernières années. Elle relevait de l'existence d'une tendance plus libertaire que libérale au sein du parti conservateur. David Cameron a donc prôné ce qu'il avait baptisé la « big society » lors des dernières élections législatives. Un slogan qui voulait promouvoir les vertus de la coopération et de l'entre-aide, permettre aux gens de prendre des initiatives, en particulier pour ce qui concerne l'utilisation des sols, hors de toute intervention des pouvoirs publics. La mise en œuvre de cette vision trouvait sa traduction dans une loi, le *Localism Act* 2011 qui annonçait aussi la suppression des *regional spatial strategies*. Le *Localism*



Act était en effet une loi bizarre qui comportait une série de mesures très diverses, visant entre autres choses les compétences générales des collectivités locales, la rémunération des chefs de services, la réforme des financements et du logement social, etc. Elle instaurait également un nouvel instrument d'urbanisme, le *neighbourhood plan* (plan de voisinage), qui pouvait être créé par la seule volonté des habitants d'un « voisinage ». Il suffisait, pour déclarer un voisinage, de trois personnes résidant ou voulant résider dans un quartier, ayant comme but le bien-être du quartier et se constituant en un *neighbourhood forum* qui prendrait en charge l'élaboration d'un plan d'urbanisme. Les limites de ce voisinage doivent être annoncées lors de sa création et ne correspondent pas forcément aux frontières administratives existantes.

Toutefois le forum de voisinage est soumis à un certain nombre de contraintes dans les procédures d'élaboration du plan :

- Une fois achevé le plan doit être soumis à un examen public indépendant, dont un des critères sera la conformité du plan de voisinage avec le plan d'urbanisme local pour la collectivité locale entière dont la collectivité elle-même a la charge.
- Si le résultat de l'examen public est favorable, le plan est soumis à un référendum du quartier en vue de son approbation. Il convient de noter que le forum est libre de choisir la personne ou l'agence de son choix pour élaborer le plan ; cette disposition n'exclut pas la possibilité que le forum fasse appel aux services techniques de la collectivité locale elle-même. Enfin le gouvernement instaure un fonds de financement, certes modeste, destiné à soutenir

la production de ces plans.

Cette disposition a soulevé des commentaires nombreux à l'époque. Du côté positif, un appel à l'action locale et à l'habilitation des *communities* (le mot en anglais n'a rien du sens péjoratif que le mot « communauté » a pris en français¹), ainsi qu'aux vertus de la coopération, qui reprend un discours depuis longtemps cher aux Anglais, intéressant autant la gauche politique que l'esprit conservateur de la droite. Pour ce dernier, l'image évoquée d'un *community* est la paroisse rurale, le village regroupé autour de son église, dont la population est présumée homogène dans sa volonté de maintenir une société harmonieuse, autant minoritaire qu'il soit dans un pays aussi fortement urbanisé que l'Angleterre. Il était loin d'être évident que les quartiers urbains pourraient se mobiliser de la même façon que les villages traditionnels.

Dès 2011 on craignait deux effets pervers de l'introduction de ces plans de voisinage. D'une part cette liberté offerte aux quartiers d'élaborer leur propre plan favorise ceux qui disposent de l'expertise et l'énergie nécessaire pour mener à bien un tel projet. D'autre part, certains critiques ont considéré



que cette disposition offrait aux promoteurs une occasion excellente de proposer aux résidents d'un quartier l'expertise requise pour élaborer un plan, en échange de l'allocation de terrains constructibles favorables à leur entreprise.

À la fin mai 2014, plus de 1 000 quartiers avaient fait une demande de désignation de territoire à planifier. Parmi ceux-ci, seuls 51 avaient soumis un plan à « l'examen indépendant » et 11 avaient été approuvés, pouvant ainsi produire tous leurs effets. Sans doute le taux d'approbation augmentera-t-il dans les mois à venir, même si il est probable qu'une minorité importante des quartiers qui ont délimité le périmètre qui serait concerné par un plan éventuel, n'y parviendra pas. Si la crainte que le processus puisse être détourné par des intérêts commerciaux ne semble pas avérée, il est par contre bien évident que les quartiers en difficulté →

¹ Le mot français « communauté » avait le même sens que le mot anglais « community » jusqu'au XVIII^e siècle (NDLR).

➔ n'ont pas, pour la plupart, été bénéficiaires de cette procédure, de même que les parties rurales du pays qui sont intéressées par l'élaboration des plans de voisinage.

Crise du logement et déréglementation du droit de l'urbanisme

Si le *Localism Act* a tenté de mettre en œuvre une vision politique ambitieuse, sur le terrain, le reste du programme législatif sur l'urbanisme, du gouvernement de coalition se manifeste dans une série de modifications ponctuelles que l'on pourrait décrire en résumé, comme une déréglementation destinée à libérer le marché foncier et de la construction afin d'inciter le développement économique du pays.

Certes, le libéralisme économique veut que l'emprise réglementaire de l'État soit réduite au minimum. Mais la déréglementation du gouvernement actuel vise un type particulier d'utilisation des sols, à savoir le résidentiel. En bref, il essaye de faire face à la crise du logement en libéralisant le régime de contrôle foncier offert par le droit de l'urbanisme.

Cette crise du logement se manifeste par une série d'indices : l'augmentation continue des prix de logements, surtout dans le sud-est du pays ; l'insuffisance de nouvelles constructions dont le rythme ne correspond pas à la demande, surtout pour les logements sociaux ; la difficulté, voire l'impossibilité pour les jeunes actifs de trouver un logement à un prix abordable, surtout dans le grand Londres.

Dans l'esprit des conservateurs, l'enjeu est simple. Le manque de logements et l'augmentation des prix sont la conséquence d'une offre insuffisante de terrains constructibles, qui est due à son tour, à une politique foncière trop contraignante de la part de beaucoup des collectivités locales et de l'inefficacité de leurs procédures. Libérées de ces contraintes, les entreprises de constructions de logements pourraient facilement augmenter leur production de maisons et donc assurer une stabilisation de prix.

Il est évident que la crise du logement est plus complexe que ce résumé simpliste ne l'indique. Si l'offre de terrains constructibles est bien l'un des paramètres explicatifs, tant du rythme de la construction que du prix des logements, il est loin d'être le seul. D'abord, il convient de noter que le taux de construction de logements par les entreprises privées a été assez stable pendant vingt ans (en dehors de l'exception importante de la période aiguë de la crise financière en 2009 et 2010). Il est important de noter aussi que, au moment où les collectivités locales étaient obligées de se retirer de la construction des logements sociaux dans les années 1980, cette activité n'a pas été reprise entièrement, comme il avait été prévu, ni par

les *housing associations* (associations à but non lucratif ayant comme vocation la création de logements sociaux), ni par le secteur privé.

Le secteur privé continuait à construire au même rythme qu'auparavant, mais les *housing associations* n'étaient pas capables de combler le vide laissé par le retrait des collectivités locales. Ce constat est révélateur de deux aspects importants du marché du logement : d'une part ce marché est étroitement lié au marché financier (disponibilité des prêts aux entreprises, disponibilité d'hypothèques) ; d'autre part, les entreprises de construction résidentielle sont empreintes d'un conservatisme profond qui ne leur permet d'augmenter facilement la construction de logements ou de changer leur manière d'agir sur le marché foncier.

Les tentatives engagées pour faire face à cette crise sont au nombre de trois. La première était dans l'édiction d'une politique nationale dans le *National Planning Policy Framework*² qui a renforcé l'exigence imposée aux collectivités locales d'identifier des terrains suffisants pour cinq années de construction de logements, propices à la construction dès le moment de leur identification, avec ensuite la localisation de terrains constructibles pour six à dix ans et, si possible, dix à quinze ans. De même, les collectivités locales étaient censées ne pas refuser les demandes de permis dits d'urbanisme pour la promotion immobilière résidentielle, même si il n'y avait aucune prescription explicite pour le terrain concerné. Il convient de noter que ces exigences ne repré-



sentent rien de neuf, et s'inscrivent plutôt dans la continuité d'une politique menée aussi bien par les gouvernements conservateurs que travaillistes pendant vingt-cinq ans. Mais il est vrai que cette dernière rédaction est plus que jamais destinée à favoriser la promotion immobilière privée.

² Le *National Planning Policy Framework* était le sujet d'un article d'*Études foncières*, n° 160, novembre-décembre 2012.

Cette politique a donné lieu à une série de contentieux sur le déblocage de terrains formellement non-constructibles dans les ceintures vertes (zones de protection autour des grandes villes) pour la construction de logements.

La deuxième tentative du gouvernement visait l'efficacité des collectivités locales en s'acquittant de leurs fonctions. Le *Growth and Infrastructure Act*³ a introduit en 2013 la possibilité offerte aux promoteurs d'éviter le contrôle de la collectivité locale en s'adressant directement au secrétaire d'État, là où la collectivité locale est désignée par lui. Le critère de désignation est l'incapacité de la collectivité concernée d'instruire plus de 30 % des demandes de permis classé majeur dans un délai de treize semaines⁴. La toute première collectivité locale qui se voyait dispenser de ses pouvoirs dans l'application de ce texte était une collectivité rurale dont les élus sont en majorité conservateurs.

Une autre mesure de déréglementation est à noter. En début de 2013, la loi était modifiée pour permettre aux promoteurs de convertir les immeubles de bureaux en logements sans passer par la demande d'un permis, et ce, pendant une période de trois ans. Cette disposition a été ensuite accordée également aux bâtiments agricoles désaffectés, sans aucune limitation. Cette politique se fonde sur un constat : l'existence d'un parc d'immeubles libres ou sous-utilisés qui pourraient combler le manque de logements, surtout dans les grands centres urbains.

Il est pourtant loin d'être évident que cette disposition puisse avoir un effet significatif sur la crise de logements.

Le troisième volet de la politique de relance du marché des logements a été l'aide offerte à ceux qui cherchent à acheter leur premier logement. Ce programme de prêts offerts aux acheteurs, a été critiqué comme une mesure qui allait favoriser la hausse des prix en stimulant la demande sur le marché sans pour autant augmenter le nombre de logements. Sans doute l'incidence de ces prêts sera en réalité assez limitée, d'autant plus que dans la première année le nombre de prêts demandés a été limité.

³ Les *Localism Act* 2012 et le *Growth and Infrastructure Act* 2013 ainsi que des notes explicatives sont disponibles sur le site www.legislation.gov.uk

⁴ La définition d'un « permis majeur » est faite par rapport à la taille de construction proposée, soit par superficie, soit en nombre de logements, fixés à un minimum de dix. Le délai d'instruction, qui peut être allongé avec l'accord du demandeur, existe depuis longtemps dans le règlement et agit comme critère de l'efficacité des collectivités locales, mais jusqu'à l'approbation du *Growth and Infrastructure Act* le non-respect n'en a pas apporté des conséquences.



Discussion autour d'un plan local d'urbanisme en Grande-Bretagne

© Green Alliance

pression des *regional spatial strategies*, cette question se pose avec même plus de force, et la tendance est d'y trouver une résolution par un contrôle au niveau du gouvernement national de plus en plus étroit, qui va en sens inverse au concept du localisme et la *big society*.

Les interventions ponctuelles pour stimuler la construction de logements doivent être destinées à un échec ou au mieux des avantages marginaux. L'idée que l'urbanisme et la planification territoriale peuvent à eux seuls résoudre les problèmes du logement est évidemment fautive et déguise l'absence d'une politique cohérente pour faire face aux difficultés de construction et de prix au cœur du marché de logement au Royaume-Uni. Ces interventions témoignent également d'une difficulté inhérente à une politique économique libérale. Il serait inacceptable pour un gouvernement de n'importe quelle tendance politique de démanteler entièrement le droit de l'urbanisme, donc un gouvernement de droite se trouve obligé de procéder par des dérèglementations ponctuelles qui sont souvent productrices des effets pervers non anticipés. Il ne faut pas oublier qu'il y a deux tendances opposées au sein du parti conservateur même, une envie de réduire l'intervention publique d'une part,

mais une forte volonté de protéger les espaces verts qui suppose un contrôle fort de l'État de l'autre. Il n'y a rien d'étrange que le United Kingdom Independence Party (UKIP) qui veut capter l'adhésion de la droite du parti conservateur se soit présenté comme le protecteur de la ceinture verte à l'est de Londres dans le comté d'Essex.

Il serait bon de penser que les autres partis politiques ont une vision plus claire sur les objets et le fonctionnement du système de l'urbanisme et de la planification territoriale. Malheureusement une telle vision n'est évidente ni chez les libéraux-démocrates ni chez les travaillistes. On attend toujours que le pays retrouve tout l'élan qui s'attachait à la création du système dans la période à la fin de la Seconde Guerre mondiale. ■

Quel bilan peut-on faire de toutes ces modifications au droit de l'urbanisme mise en place par le gouvernement actuel ?

Le premier point est que la politique de ce gouvernement relève beaucoup plus de la philosophie politique du parti conservateur que de celle de leurs partenaires libéraux-démocrates. Mais il est vrai que l'orientation des libéraux-démocrates était favorable au concept de la *big society* prôné par les conservateurs et dont l'expression ultime se trouvait dans le *Localism Act*. Pour le reste, les réformes de ces derniers quatre ans sont clairement rattachées à une croyance dans les vertus d'un marché libre. Un deuxième point est la façon dans laquelle le gouvernement a passé de ce que l'on peut considérer comme un véritable radicalisme exprimé dans la volonté d'instaurer un régime de plans d'urbanisme initiés et approuvés par les habitants d'un quartier eux-mêmes, à un toilettage ponctuel du droit pour faire face à la crise économique par la voie d'une série d'actes de dérèglementation.

Pour ce qui concerne les effets du *Localism Act* et l'instauration des plans de voisinage deux commentaires s'imposent. Nous avons déjà noté l'incidence inégale de cette disposition qui favorise les quartiers disposant des connaissances, de l'expertise (et il faut ajouter, de l'argent) nécessaires pour mener un tel projet à bien. Et de même, il suppose une population suffisamment homogène ou ayant une volonté commune pour le quartier, ce qui sont loin d'être toujours le cas. Mais il y a un autre problème qui s'attache à toute initiative qui en principe laisse la population de base libre de déterminer son propre sort en ce qui concerne

le rapport entre le plan de voisinage et les instruments d'urbanisme relevant de la hiérarchie de l'administration locale. Le gouvernement a craint à juste titre que les plans de voisinage puissent être l'occasion de rejet de toute urbanisation nouvelle et donc une mesure défensive peu souhaitable. Donc il a trouvé nécessaire d'offrir aux *community forum* des primes – on pourrait dire des pots-de-vin – pour accepter l'urbanisation en logements dans leurs quartiers. Vu le faible nombre de plans de voisinage approuvés il est trop tôt de dire en quelle mesure ces craintes seront réalisées dans la pratique et en quelle mesure les subventions auront un impact favorable. Par contre, il est clair que les plans sont soumis à une série de contraintes imposées de l'extérieur qui limite la liberté d'action au niveau de base.

Une question qui sera sans doute parfois tendue est le rapport entre un plan de voisinage et le plan local élaboré pour le district entier par la collectivité même avec qui il doit être conforme. Il reste le danger que les attentes et les espoirs d'un quartier se trouvent bloqués à l'occurrence.

Plus généralement, l'accent mis sur l'action locale entraîne une question que ces dispositions actuelles ignorent, à savoir le rapport entre une volonté locale et une stratégie qui surmonte les égoïsmes locaux. Avec la sup-

