

## Corruption

## Autres temps, autres mœurs

*La dénonciation de la corruption liée à la gestion locale de l'urbanisme (cf l'article paru dans le numéro précédent<sup>1</sup>) ne doit pas conduire à idéaliser le passé. Avant la décentralisation, l'urbanisme géré par un État n'avait pas non plus pour seul souci l'intérêt général. Plusieurs séries d'observations doivent être faites sur le passé, puis sur le présent, afin de réfléchir à des possibilités de comparaison.*

**Olivier Piron**  
Consultant

<sup>1</sup> Gérard Bueb, « Comment réduire les risques de corruption dans les décisions d'urbanisme ? », *La revue foncière*, n° 2, nov.-déc. 2014, pp 30-32.

Pour le passé, avant la décentralisation, les documents d'urbanisme n'étaient pas élaborés par les services centraux de l'État. Ils étaient rédigés par des services locaux, en liaison avec les communes concernées, avant approbation par le préfet qui s'efforçait de tenir compte au mieux des observations faites. Il en était ainsi notamment pour les PUD (Plans d'urbanisme de détail) prévus par l'une des ordonnances de décembre 1958. Les services locaux de l'État instruisaient les permis de construire avec plus ou moins de latitude en fonction des documents d'urbanisme existants – sauf quelques grandes communes qui avaient pris la compétence –, et les permis étaient, selon des cas bien précisés par les textes, délivrés par l'État après avis du maire, ou par le maire après instruction des services locaux de l'État.

L'administration déconcentrée de l'État, censée agir dans le seul intérêt général, était ainsi prise entre le poids des décisions ou instructions ministérielles d'un côté, les pressions multiples du contexte local de l'autre, et enfin sa logique propre.

Il convient à ce propos de rappeler le contexte de l'époque. En 1970, la moitié des logements sont déclarés sans confort car manquant par exemple de WC ou de point d'eau. Et le taux moyen d'occupation des logements était le même qu'en 1946, soit 3,1 habitant par logement. Ce qui signifiait que les constructions neuves édifiées depuis la relance de la construction en 1953 avaient tout juste compensé le poids démographique du baby-boom, et la démolition qui s'accélérait pour les logements les plus vétustes<sup>2</sup>. Les bidonvilles qui subsistaient se résorbaient mal. Dans ces conditions les scrupules juridiques et moraux passaient au second plan devant la

<sup>2</sup> Des données plus précises sur le parc résidentiel à cette époque, et son évolution depuis, sont disponibles in Olivier Piron, *L'urbanisme de la vie privée*, Éditions de l'Aube, 2004.

nécessité absolue de construire.

Le recours à des grands permis de construire avec participations, délivrés souvent en dérogation à un PADOG<sup>3</sup> trop restrictif, était la méthode de base pour accélérer la construction. Les discussions sur les participations aux équipements publics d'accompagnement, infrastructures comme superstructures, étaient assez sommaires, avec des estimations souvent imprécises, et les estimations sur les marges des promoteurs assez arbitraires.

Un avis du CAU (Conseil d'architecture et d'urbanisme) existant alors au niveau national, délivré en 1966 sur un projet de construction, donne le ton du climat de prise de décision qui prévalait alors. « *Ce projet se situe dans une échancrure des zones de bruit de Paris Nord (l'actuel aéroport de Roissy). Et le conseil déclare que, dans la mesure où le promoteur (en l'occurrence public) participera pour plus, il pourra construire plus haut.* »

Qu'une partie de ces sommes se soit dispersée ailleurs que dans des dépenses intéressant les collectivités publiques, et notamment dans des sphères nationales, est plausible. On retrouva ce climat lors du lancement des premières grandes opérations en villes nouvelles.

Par ailleurs on savait décider vite. Un permis de 500 logements demandé en espace boisé un jeudi fut délivré le jeudi d'après. L'autorisation de défrichage avait été donnée le mardi, et celle de déplacement d'un monument classé – un petit temple maçonnique – le mercredi. Mais la mise au point définitive du dossier – il fallait quand même un accès routier correct – demanda des années.

Un livre de Pierre Dufau, *Non à l'uburbanisme* (1964) a alors dénoncé l'urbanisme du carnet de chèques. La loi LOFU de 1968 est venue créer les ZAC, avec leurs conventions de participations aux coûts des équipements publics, munies d'un PAZ à partir de

<sup>3</sup> Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, approuvé en 1960.

1969. Mais ce furent alors des conditions de création de ZAC qui firent débat.

La publication de quelques notes d'un ancien conseiller d'Albin Chalandon, dynamique ministre de l'urbanisme et du logement de 1968 à 1972 fit scandale. Des livres comme *Les ripoux sur la Côte d'Azur*, ou *L'Or blanc*, pour parler de l'urbanisme du littoral ou de la montagne, firent découvrir au grand public d'étranges pratiques.

À l'autre bout de la chaîne, lorsqu'un service local prit en régie directe la rédaction de POS dans un secteur rural de l'Île-de-France, il fallut d'abord expliquer, à une population incrédule, qu'il était possible d'obtenir gratuitement le permis de

construire. L'habitude y avait été prise en mairie d'ajouter sur les documents, à la main, après l'article concernant la TLE, une simple ligne indiquant : « plus 1 000 Francs pour la commune »... sans qu'il s'agisse forcément de chèques à l'ordre du Trésor public.

Enfin les POS étaient établis sur des fonds de plan cadastraux à l'échelle de 1/2000, et chacun savait qui gagnait ou qui perdait à la loterie du zonage. Lorsqu'un maire s'exclamait, en séance publique de POS : « *C'est bon pour la commune, c'est bon pour ma femme, mais moi, qu'est-ce que j'ai ?* », on ne pouvait que proposer une séance technique pour résoudre le problème ainsi clairement posé. Il aurait dû être traité avant la séance.

Enfin des services locaux, DDE et DDA (directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture) pouvaient conduire des travaux pour les communes, avec des retours directs sur les revenus des agents de ces administrations publiques grâce au régime des honoraires. Qui peut croire, dans ces conditions, que les autorisations de lotissement, voire les diverses subventions pour travaux, étaient délivrées sans prendre en compte leur mode de réalisation ?

La décentralisation a eu, de ce point de vue, quelque chose de sain. L'État n'a plus à couvrir de son autorité un certain nombre de turpitudes de tout niveau, moins racontables les unes que les autres, que les « technocrates » avaient, de fait, l'obligation de faire semblant de ne pas voir.

Alors, quand on s'inquiète du présent, n'idéalisons pas le passé.

Pour le présent, on peut faire une hypothèse globale : la multiplication des procédures et des enquêtes publiques en tout genre oblige les promoteurs de tout projet public et privé à mettre les cartes sur la table. L'époque pendant laquelle des préfets réticents devant certaines opérations recevaient par le courrier, un arrêté de création de ZAC accompagné du permis de construire que cette ZAC rendait possible, est bien révolue.

Aujourd'hui, avec la lourdeur des procédures, il ne peut plus y avoir corruption sans qu'une multitude de services ou de personnes ne soit concernée. La lourdeur même des procédures multiplie les personnes au courant d'éventuelles dérives, et donc les risques de dénonciation publiques ou anonymes.

La lourdeur des textes ne peut être rendue responsable d'un risque accru de corruption. C'est le contraire. À la liste des dérives potentielles pratiquées depuis

toujours, il faudrait ajouter la pratique des « rectifications d'erreurs matérielles » qui permettaient – et sans doute permettent encore – d'éviter de lourdes procédures de modification ou de révision des documents d'urbanisme.

De façon plus globale, toute décision d'urbanisme, qu'il s'agisse de zonage ou d'autorisation de construire, crée de la valeur. Celle-ci se répartit en gros entre les propriétaires initiaux, les promoteurs de l'action, les collectivités publiques quand elles savent monnayer – bien sûr dans la limite, toujours changeante, des textes légaux – leur pouvoir de décider, et les preneurs finaux qui acceptent plus ou moins de risque selon leur stratégie de réservation ou d'achat. Mais il n'existe aucun critère rigoureux pour trancher du caractère normal ou biaisé du résultat de telle ou telle négociation sur les prix d'achat, sur les participations versées et sur les prix de sortie des opérations d'urbanisme qui sont conduites. Le montage financier d'une opération peut donc apparaître critiquable sans qu'il y ait eu malversation pour autant.

Qu'il puisse y avoir des dérives fait partie du monde réel. Le vieux rêve d'avoir des documents d'urbanisme rendus de plus en plus précis, pour que les décisions soient de plus en plus automatiques, s'est retourné aujourd'hui contre lui, car il débouche sur

des textes trop rigides, et de fait inapplicables, sauf dérogations (dont la loi ALUR vient d'ailleurs d'élargir le champ) et donc sur des appréciations prétorienne.

Toute décision comporte forcément une marge d'appréciation. Mais, plutôt que de partir d'une suspicion générale à l'égard des décideurs, c'est en travaillant sur la clarté et la publicité des procédures, ainsi que sur la rapidité et la fermeté de traitement du contentieux administratif comme pénal en la matière, que l'on accomplira les progrès que tous reconnaissent nécessaires en ce domaine.

Il est possible de défendre l'hypothèse suivante : et si c'était la situation présente, qui, avec ses progrès dans les publicités des procédures d'urbanisme, et l'amélioration des procédures de poursuite judiciaires (les élus bénéficiaient jusqu'à la loi Sapin du 29 janvier 1993 d'un privilège de juridiction) qui s'avérait plus rigoureuse, dans un cadre d'urbanisme décentralisé, que celle connue autrefois dans un cadre d'urbanisme centralisé ?

Mais idéaliser le passé par rapport au présent, l'organisation centralisée par rapport à la décentralisation des autorisations de construire, n'a pas de sens, non plus que des appréciations en sens inverse. À chaque époque ses priorités. En 1972, on faisait croître le parc de résidences principales de 2 % par an, avec des professions – maîtrise d'ouvrage comme maîtrise d'œuvre – de fait débutantes, alors qu'aujourd'hui on peine à atteindre 1 % par an malgré l'abondance de professionnels qualifiés.

F. Bloch-Laîné<sup>4</sup>, que l'on interpellait sur les grands ensembles qu'il avait fait construire, et que l'on démolit aujourd'hui, avait simplement répondu : « *Chaque époque a ses problèmes. Je vous souhaite simplement de savoir faire aussi bien face à vos problèmes d'aujourd'hui que nous, nous l'avons fait dans le passé, face aux nôtres.* » ■

<sup>4</sup> Directeur général de la Caisse des dépôts à partir de 1953, il pilota, via la SCIC et la SCET, le véritable démarrage à grande échelle des actions de constructions et d'aménagement de l'après-guerre.