

De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projets

Cristina Conrad

Face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets locaux souhaitée par le Grenelle 2, Cristina Conrad, présidente des architectes-conseils de l'État, s'interroge sur les raisons de ce blocage ainsi que sur les solutions capables de le surmonter. Elle invite notamment à repenser les documents d'urbanisme et à inciter l'intercommunalité. Cet article s'appuie sur le séminaire des architectes-conseils de l'État qui s'est tenu au Havre le 29 octobre 2010.

Vingt-six ans après la décentralisation, on pouvait espérer un bouleversement dans les « manières de faire » de l'urbanisme, et notamment un renforcement des projets issus du « local ». Cette dimension a en effet été mise à l'honneur par le Grenelle 2 et la réforme territoriale, les missions de l'État consistant, après avoir organisé « le territoire », à accompagner « les territoire dans leur diversité ». Il n'en est, malheureusement, rien. Le Grenelle 2 a été décevant car, portant essentiellement sur le bâti, il a contribué à définir des dispositifs qui ignorent le rapport du projet avec son lieu, son environnement spécifique. Les produits techniques et financiers qui en découlent engendrent des objets hors-sol, incapables de créer de la ville et d'assurer les objectifs initiaux. Pourtant des solutions existent pour mettre en œuvre la transformation durable des territoires. Mais ceci suppose d'abord de bien identifier les inerties qui, depuis trop longtemps, freinent l'action de l'État.

Des projets locaux difficiles à mettre en œuvre

Les résistances au développement de projets issus des cultures locales sont principalement de trois types. Tout d'abord, on note une prédominance de l'approche technique et financière au détriment d'une réflexion sur les logiques propres aux différents territoires. En effet, hormis de rares projets expérimentaux de qualité montés en exergue (écoquartiers et éco-cités) et réalisés avec d'importants moyens, et des projets de « villes durables » engagés par les grandes villes dotées d'une ingénierie conséquente, on trouve la plupart du temps des projets exportés et parachutés, notamment en milieu rural. C'est ainsi que se répandent capteurs solaires ou éoliennes fabriqués par des multinationales qui allèchent les élus et les agriculteurs démunis avec des revenus à venir, mais aussi des écoquartiers, proposés clés en main et « hors la ville » par les quatre majors du bâtiment qui dessaisissent les maires des responsabilités politiques et de la maîtrise urbaine. On peut également citer l'habitat groupé défiscalisé ou les ensembles sécurisés conçus par des groupes financiers, ou encore les lotissements de maisons sur catalogues, mis en place par des géomètres et des promoteurs de maisons individuelles industrialisées, les maisons de la filière bois en kit...

Ensuite, la difficulté rencontrée dans la mise en place de projets locaux tient à une dramatique absence de moyens intellectuels, professionnels et financiers des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État. Un tiers des 36 000 communes françaises n'a pas défini de règles d'urbanisme et au moins 34 000 d'entre elles ont moins de 2 000 habitants. La majorité des Plans locaux d'urbanisme (PLU) sont issus des Plans d'occupation des sols (POS) des années 1960... La

déficience de moyens découlant de cette structure administrative et politique française très fragmentaire est encore accentuée par le phénomène de « métropolisation » qui dévitalise les villes moyennes et petites, non seulement en concentrant les activités les plus lucratives dans les grandes villes, mais en induisant aussi une fuite des compétences. Ces petites collectivités territoriales ont du mal à recruter des Directeurs de services d'urbanisme, des bailleurs sociaux ou une ingénierie technique de haut niveau pour maîtriser l'urbain. Comment pourraient-elles exercer les compétences en matière d'urbanisme et d'instruction des permis de construire alors qu'elles n'ont ni moyens, ni compétences en interne ? Il paraît dès lors évident qu'au lieu de réfléchir à l'évolution harmonieuse et parcimonieuse de la commune, et à un renouvellement des formes à partir d'un lieu donné et de son environnement, elles s'en remettent aux techniciens, aux spécialistes ou aux professionnels les « moins disants » (bureaux d'étude ou géomètres pour les PLU ou l'aménagement) sans débat public, sans réflexion sur le contexte, sans projet local adapté et maîtrisé, sans culture du projet urbain.

Enfin, à cette absence, ou presque, de culture urbaine, s'ajoute une réticence des élus ruraux à l'intercommunalité dont on sait qu'elle permettrait une meilleure prise en compte de l'intérêt commun et l'émergence de projets locaux partagés. Les élus issus du milieu rural dominant la sphère politique (députés et sénateurs de gauche comme de droite) et n'ont pas d'intérêt à ce que cela change car ils y perdent leurs prérogatives sur le territoire. Captifs de leur électorat, ils le sont aussi du marché globalisé. Ils sont pourtant les seuls à pouvoir mettre en œuvre ces synergies. L'État se doit d'intervenir sur ce point précis. L'urbanisme est une cause qui dépasse les limites communales et devrait être prise en charge comme telle.

Les architectes-conseils de l'État (ACE) œuvrent depuis de nombreuses années pour la qualité architecturale et urbaine. Force est de constater aujourd'hui une certaine impuissance due aux inerties que nous venons de mentionner et qui bloque les évolutions pourtant nécessaires. Un des leviers pour être plus efficace réside, entre autres, dans les Plans locaux d'urbanisme, qui pourraient intégrer de véritables projets urbains partagés.

Revisiter les documents d'urbanisme

Une des raisons de l'étalement urbain tient à l'insuffisante densité, non pas tant des villes-centre qui accueillent équipements, services et activités et un patrimoine de qualité, mais des villes périphériques. L'absence d'une offre immobilière proche des transports en commun ainsi que le prix exorbitant du foncier obligent les ménages à partir de plus en plus loin. Est-il concevable qu'en Île-de-France, par exemple, dans des villes desservies par le métro ou le RER et sur des axes importants, on trouve des coefficients d'occupation des sols (COS) de 0,6 et des distances par rapport aux limites séparatives égales à la hauteur du bâtiment avec un minimum de 8 m ? Ainsi que des densités constructibles inférieures à celles qui préexistent alors qu'elles ont été équipées et desservies depuis ? Il existe certes, depuis peu, des bonifications de COS ou de gabarits pour performance énergétique, énergies renouvelables ou pour logements sociaux, mais ces incitations sont aléatoires, ne respectent pas la morphologie existante ou souhaitée et ne participent pas de la restructuration urbaine. À quoi bon étudier la morphologie urbaine et définir des règles si on peut les contourner avec 50 % de SHON (surface hors œuvre nette) en plus ?

Une véritable réécriture des PLU s'impose donc, en priorité sur la première et deuxième couronne des grandes villes. Ces quartiers urbanisés au début du XIX^e siècle sous forme de lotissements pavillonnaires ont aujourd'hui des règlements qui figent la forme urbaine. Les habitants considèrent cette forme urbaine comme un « droit acquis ». L'ensemble du tissu d'une ville évolue et se transforme : centres anciens, grands ensembles, tissus des faubourgs. Seuls les quartiers pavillonnaires ont une forme figée une fois pour toutes. Or, il existe des moyens pour faire évoluer ces tissus avec des stratégies urbaines simples qui induisent une logique « gagnant-gagnant ». Ainsi, en favorisant une densité compacte (hauteurs de 14 à 18 m par exemple) sur certains grands axes

(anciennes nationales ou départementales, entrées de villes, liaisons entre centres anciens et grands ensembles...) sur des friches industrielles, des pôles de quartier ou autour d'espaces publics, on peut favoriser l'activité à proximité des transports en commun, intéresser les propriétaires des parcelles pavillonnaires concernées par des plus-values foncières afin de faciliter la mutation urbaine, protéger les villas des nuisances sonores et favoriser la vie dans les îlots pavillonnaires situés derrière, attirer des commerces et services pour le quartier...

Partant d'une analyse fine de ces quartiers (présente souvent dans les rapports de présentation des PLU), c'est la réglementation qu'il faut revisiter, en supprimant les COS et en proposant des volumétries. En effet, la rédaction des règles intéresse peu de monde et est rarement comprise par les élus, peu conscients des contradictions entre les intentions affichées dans le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les possibilités constructibles de leurs règlements. Une refonte de ces règles en évitant le « zonage », permettrait d'éviter le mitage du paysage, de promouvoir une densification progressive sur certains secteurs accessibles en les structurant et d'éviter les recours contre des permis de construire trop fréquents aujourd'hui et qui freinent la réalisation, pourtant indispensable, de logements.

En conclusion, pour réussir le pari des métropoles, il faut retravailler la densité périurbaine à travers les documents d'urbanisme, imposer l'intercommunalité pour tout ce qui concerne les projets urbains (PLU et instruction des permis de construire) et donner une priorité aux projets locaux issus des particularismes culturels. Les architectes-conseils de l'État sont prêts à relever ce défi. Il faudrait pour cela que les préfets de Région les missionnent pour aider les élus locaux à développer de manière harmonieuse leurs territoires.

Cristina Conrad Eybesfled est architecte DPLG-urbaniste DIUUP et exerce depuis 1984 en libéral. Lauréate du PAN 8 en 1976 sur la sauvegarde du quartier Saint-Leu à Amiens, elle a surtout réalisé du logement et des projets urbains. Elle est architecte-conseil de l'État depuis 1991 (Ariège, Yonne, Drôme, Provence-Alpes-Cote d'Azur puis Bouches-du-Rhône) et architecte-conseil de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Elle a été présidente de l'Ordre des architectes d'Île-de-France de 2005 à 2007. Elle est aujourd'hui présidente des architectes-conseils de l'État et représente l'Ordre national au Comité national de l'habitat.

Pour citer cet article :

Cristina Conrad Eybesfled, « De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projets », *Métropolitiques*, 21 mars 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/De-l-urbanisme-reglementaire-a-l.html>