

Séminaire DGALN- CEREMA-CVRH de Paris
« loi ELAN » - volet urbanisme, aménagement et bâtiment
6/9/2019 – Tour SEQUOIA – Paris La Défense

Verbatim de la synthèse de la journée

S. GUERRINI, Cerema

Cette journée fut riche, notamment de par les interventions et les débats, ce qui ne surprend pas concernant sur un texte complexe et particulièrement ambitieux.

La loi fût complexe dès son processus d'élaboration particulièrement innovant : le projet de loi a donné lieu à une conférence de consensus, des milliers d'amendements déposés à l'Assemblée Nationale comme au Sénat. Le texte qui en résulte compte plus de 200 articles, dont plus de la moitié ajoutés au cours des débats parlementaires. Mais l'aventure ne s'arrête pas là.

Ce texte emporte de nombreuses suites : si la moitié de ses articles sont d'application directes, les autres doivent encore précisés ou développés au travers d'ordonnances, de décrets CE ou non, d'arrêtés interministériels dont plusieurs de grande importance. Alors que l'élaboration du texte fut souvent ardue pour l'administration centrale, l'aventure n'est par terminée.

C'est aussi un texte complexe, car il l'embrasse large : l'intervention de la DGE l'a bien montrée et a pu paraître pour certains d'entre nous assez exotique.

Cependant une idée directrice se dégage de ce texte protéiforme : la volonté d'offrir et de stimuler l'AGILITE.

Favoriser l'agilité, c'est libéraliser, simplifier, assouplir, offrir la possibilité de déroger aux règles. C'est passer d'une application rigide des textes à la contractualisation, qui implique la négociation : négociation du projet urbain, du PPA, du prix du foncier public, etc.

Cette tendance marque un retour de balancier par rapport à la loi ALUR caractérisée dans plusieurs de ses dispositions par une plus grande volonté de contrôle et d'encadrement. Ces mouvements de balancier ont pu naître il y a plus longtemps encore, comme l'illustre le destin des ZAC (créée en 1967) dans sa relation avec les POS/PLU (plus ou moins intégrée à ce document plus vaste, au gré de l'évolution des textes) ; mais aussi le destin du DAAC plus ou moins opposable et obligatoire depuis la création des SCOT ; ou bien la concertation avec le public plus ou moins à l'honneur en fonction des textes qui se succèdent ; ou bien encore l'accessibilité handicapé, la loi Littoral, etc.

Ce retour de balancier n'est pas sans soulever des débats, car il implique un passage au second plan de politiques importantes portées également par nos Ministères : la protection des paysages (LL, insertion paysagère des pilones de télécommunication, dispositif de production énergétiques), les normes de qualité dans le champ du bâtiment, la valorisation financière du foncier public, l'accessibilité handicapé, etc.

Paradoxalement, ces simplifications comportent aussi parfois une dimension de complexification :

- celle liée aux dispositifs transitoires, dans lesquels parfois les collectivités ou les acteurs s'engouffrent (la suppression progressive des hameaux intégrés à l'environnement dans les communes littorales) ;
 - celle liées à l'encadrement de ces simplifications : la consultation de la commission des sites et de paysages pour les dérogations à la LL ; les exceptions à la simplification de la hiérarchie des normes (SAR, SDRIF, PADUC) ; l'encadrement de la négociation foncière des prix du foncier public, etc.
- Au final la gestion des dérogations paraît aussi parfois bien complexe...

Au service de cette agilité nouvelle, la loi offre aussi des outils plus performants : les ORT, les permis d'aménager multi-sites, le renforcement du dispositif OFS-BRS, les PPA et les GOU. Ces outils permettent par exemple de passer de l'obligation de moyen à une obligation de résultat au travers de l'expérimentation. Celle-ci permet de concrétiser l'esprit de la loi plutôt que la lettre.

Agilité encore, car la loi entre en résonance ou en congruence avec des démarches nationales innovantes : plan Action Cœur de ville. Comme à Arras où la loi vient consolider les démarches entreprises ces dernières années par la collectivité pour limiter l'étalement commercial et renforcer la centralité de son cœur historique.

Agilité toujours quand la loi intervient directement non plus seulement en amont de la construction, mais sur l'acte de construire lui-même : en instaurant dans le domaine du bâtiment la réversibilité des usages (bureau/logement dans les IMH), ou l'adaptabilité / l'« évolutivité » des logements du point de vue de leur accessibilité handicapé.

Agilité enfin lorsque la loi organise une continuité de l'action entre le public sous toutes ses formes (État / collectivité) et le privé (foncier, PPA, contractualisation) ou qu'elle fait financer l'équipement numérique des zones blanches par les opérateurs de téléphonie (dans une logique d'adossement).

Compte tenu de sa richesse et de l'ampleur de son ambition, nul doute que cette loi aura une influence capitale sur la pratique de nos services dans les années à venir.