

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

---

## DOSSIER DE PRESSE

---

**Benoist APPARU présente les mesures débattues dans  
le cadre du séminaire**

**« Pour un Urbanisme de projet »**

27 mai 2011



# SOMMAIRE

## Une nouvelle vision : l'Urbanisme de projet

1. Etat des lieux des enjeux de l'urbanisme en France
2. Une nouvelle vision : l'urbanisme de projet
3. L'urbanisme de projet répond à plusieurs enjeux
4. Une démarche concertée et basée sur l'implication de tous les acteurs

## Un urbanisme de projet : les mesures en discussion

1. Des mesures qui s'adressent à tous
2. Les principales mesures en discussion

## Déclaration des présidents des groupes de travail

# Une nouvelle vision : l'Urbanisme de projet

## 1. Etat des lieux des enjeux de l'urbanisme en France

Le Grenelle de l'Environnement et la loi DALO donnent à la nation une double obligation de résultats : préserver les ressources naturelles et permettre à chacun de se loger. Or, aujourd'hui on consomme l'équivalent d'un département tous les 10 ans et, en zone tendue, l'offre de logements est inférieure à la demande.

Ce constat appelle une modification en profondeur des pratiques d'urbanisme, et du cadre dans lequel elles s'inscrivent, afin de limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles essentiellement au profit d'infrastructures, d'espaces verts artificialisés et de secteurs d'activités ou commerciaux, et afin de répondre aux besoins impérieux de logements.

Or, la complexité du droit de l'urbanisme, l'accumulation des règles qui ne sont pas pensées en fonction des besoins de chaque territoire et qui ne traduisent pas le projet politique, ou encore la longueur des procédures et des contentieux pénalisent la réalisation de projets ambitieux qui puissent répondre à ces enjeux.

## 2. Une nouvelle vision : l'Urbanisme de projet

Le droit et les pratiques actuelles en matière d'urbanisme ne mettent pas assez le projet au cœur du système et cela qu'il s'agisse de projets de ville, de projets d'aménagement urbain ou de construction.

Ainsi, un grand nombre de projets sont en attente ou n'aboutissent qu'après avoir surmonté de trop nombreuses difficultés ; certes les pratiques ont changé dans des territoires dotés d'une ingénierie forte en matière d'urbanisme, et la France ne manque plus de belles réalisations, mais cette évolution doit être élargie et amplifiée, la réalisation de ces projets doit être accélérée.

Pour permettre l'émergence de projets, il est d'abord impératif de libérer et valoriser des potentiels urbains inexploités comme, par exemple, les friches industrielles, les immenses parkings de zones urbaines denses, les territoires grevés de contraintes qui peuvent parfois être surmontés : trop de fonciers ne sont pas valorisés.

Il faut aussi faciliter la réalisation de projets complexes ou ambitieux, notamment les Ecoquartiers ou les EcoCités du plan Ville durable, issu du Grenelle Environnement, en assurant la coordination et la cohérence des procédures et des prescriptions qui, aujourd'hui, ont tendance à se rajouter les unes aux autres sans coordination, voire à se contredire.

C'est l'esprit du chantier Urbanisme de projet, lancé le 23 juin dernier par Benoist Apparu, qui a permis à chacun des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement, de la construction et de l'environnement d'y travailler ensemble.

L'urbanisme de projet n'est pas synonyme de dérèglementation qui inscrirait le projet contre la norme mais vise à plus de souplesse dans la mise en œuvre de projets qui doivent être, aujourd'hui, innovants et exemplaires. Il appelle en premier lieu un changement de pratiques, en profitant des avancées déjà initiées par certains en la matière, et nécessite aussi d'adapter, simplifier, clarifier notre cadre législatif et réglementaire, pour qu'il permette aux acteurs de se concentrer sur l'essentiel, le devenir des territoires et la réponse apportée aux attentes de leurs habitants actuels et futurs.

### 3. L'urbanisme de projet répond à plusieurs enjeux

- **Répondre aux enjeux du Grenelle et aux défis environnementaux** : lutte contre l'étalement urbain, résultant notamment d'une absence de projets « pensés » et organisés en amont, et densification du bâti ; utilisation des friches, des dents creuses et des zones sous-urbanisées ; intégration de l'aménagement et des réseaux de transport dans une optique de développement durable ; prise en compte des continuités écologiques
- **Promouvoir l'offre de logement** : faciliter la production de logement notamment en zone tendue ; réguler l'économie foncière et favoriser les opérations maîtrisées...
- **Passer d'une logique de normes à une culture de projet** : faciliter la réalisation de projets novateurs ; simplifier et coordonner les procédures ; remettre les règles à leur place.

### 4. Une démarche concertée et basée sur l'implication de tous les acteurs

Durant près de 11 mois, la démarche Urbanisme de projet a impliqué de nombreux acteurs et s'est articulée autour de plusieurs groupes de travail, chargés de repenser un urbanisme plus souple et mieux adapté aux besoins de chaque territoire afin de faciliter la mise en œuvre de projets d'aménagement durable :

- **Quatre groupes de travail** sur les stratégies foncières, sur la fiscalité et le financement de l'aménagement, sur la planification et la conduite opérationnelle des projets ont associés plus de 300 personnes et ont mené une réflexion large et sans tabou sur tous les enjeux de l'urbanisme. La mise en commun des expertises et la possibilité d'apporter un regard croisé sur un sujet aussi complexe que celui-ci, ont permis au débat de faire avancer l'idée d'un urbanisme simplifié, mais pas dérèglementé.
- **Un groupe « miroir parlementaire »** a réuni huit parlementaires des commissions des affaires économiques et des finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Les députés Bernard GERARD, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Michel PIRON et François SCELLIER, et les sénateurs Dominique BRAYE, Jean-Pierre CAFFÉT, Philippe DALLIER et Daniel DUBOIS ont ainsi été associés à la préparation des ordonnances prévues par l'article 25 de la loi Grenelle 2.

- **Un groupe local** piloté par le préfet de la Région Aquitaine a participé aux réflexions et a formulé une dizaine de propositions concrètes complémentaires et cohérentes avec les travaux réalisés au niveau national.
- **L'Atelier International du Grand Paris (AIGP)** a simulé sur quelques projets concrets l'effet de certaines des mesures envisagées.
- **Un comité juridique dit « comité des sages »**, présidé par Thierry TUOT conseiller d'Etat, et composé de professeurs de droit, de notaires, d'élus, de responsables d'urbanisme et d'aménagement et de conseillers d'Etat s'est réuni régulièrement pour amender les mesures proposées afin de s'assurer de leur faisabilité au regard du droit.

En parallèle, une soixantaine de contributions ont été reçues et intégrées aux réflexions des groupes de travail.

Le 27 avril dernier, a eu lieu le dernier comité de pilotage Urbanisme de projet en présence de Nathalie KOSIUSKO-MORIZET et Benoist APPARU. Cette dernière rencontre a permis de recueillir une série de recommandations visant à simplifier l'urbanisme en France.

L'ensemble des acteurs locaux ont ensuite été consultés à travers un questionnaire sur une série de décisions concrètes en matière d'urbanisme qui pourraient être mises en œuvre au travers des projets d'ordonnances de simplification en matière d'urbanisme prévues par l'article 25 de la loi Grenelle 2, de leur traduction réglementaire, ou d'autres dispositions législatives. Cette démarche leur a permis d'exprimer leurs avis sur les principales mesures.

La consultation nationale s'est également enrichie d'une comparaison internationale et d'exemple de projets en cours à Londres, Hambourg, Amsterdam et Barcelone. Il a ainsi été l'occasion d'un retour d'expériences sur les pratiques et l'innovation en matière d'urbanisme de nos voisins européens.

Enfin, le séminaire a permis de confirmer, d'amender, de préciser un certain nombre de propositions dont Benoist APPARU va proposer au Gouvernement de se saisir.

## Urbanisme de projets : les mesures en discussion

Le séminaire tenu aujourd'hui vient recueillir les résultats de cette consultation. Il est l'occasion de faire le point sur les différentes mesures proposées par les groupes de travail et mises en débat afin de déterminer celles qui font consensus au terme des ces neufs mois de travaux, celles qui méritent d'être approfondies et celles qui seront abandonnées.

Afin de répondre au mieux aux enjeux du chantier « Urbanisme de projet » et prendre en compte les différentes familles d'acteurs et de territoires, l'ensemble des mesures proposées doivent contribuer aux finalités suivantes :



<b>"Un urbanisme de qualité et/ou innovant"</b> Intégrer la dimension projet et les enjeux environnementaux dans la réglementation à travers l'évolution des outils et procédures et des réformes innovantes
<b>"Un urbanisme qui se concentre sur l'essentiel et pas sur la procédure"</b> Diminuer les contraintes et les délais, renforcer la coordination et la cohérence entre procédures pour mieux répondre aux objectifs essentiels de développement urbain et de préservation des ressources
<b>"Un urbanisme qui sécurise"</b> Adapter, sécuriser et/ou refondre les outils existants
<b>"Une pédagogie d'ensemble"</b> Faire évoluer les pratiques - outils pédagogiques, promouvoir une ingénierie de qualité, diffuser la culture urbaine...

## 1. Des mesures qui s'adressent à tous

Les mesures proposées dessinent une **boîte à outils simplifiée, renouvelée et modernisée, au service d'un urbanisme de projet.**

Cette boîte à outils permet de répondre de manière appropriée **aux différents types de territoires concernés** - secteurs à densifier, secteurs anciens, secteurs de friche, extension / opérations en diffus etc. – et **aux différents types d'acteurs concernés**, tant privés que publics.

Les mesures intéressent effectivement différemment les acteurs :

◆ **Les particuliers** bénéficieront principalement de la réforme des autorisations d'urbanisme et de la réduction des délais envisagée, ainsi que de la dématérialisation des documents d'urbanisme.

→ *Ex. Des formulaires en ligne sur le site du Ministère.*

◆ **Les professionnels** sont directement concernés par la simplification du régime des lotissements, le renforcement de l'outil Projet urbain partenarial, les mesures d'accélération du traitement du contentieux en général, le développement d'un nouveau cadre d'élaboration de projet urbain et le dialogue compétitif.

→ *Ex. Des procédures plus simples et des nouveaux outils au service des projets.*

◆ **Les porteurs de projet publics** (Etat et surtout collectivités locales, compétentes en matière de document de planification et d'autorisation du droit des sols) vont bénéficier de nombreuses mesures qui doivent leur permettre de mieux traduire et mettre en œuvre leur projet d'aménagement sur leur territoire.

→ *Ex. Mise en place des secteurs de projet, facilitant l'expérimentation et favorisant la ville durable (EcoQuartier), requalification urbaine, friches...*

◆ Enfin, de façon plus transversale, il s'agit aussi pour l'ensemble des acteurs de **mieux atteindre les objectifs partagés du Grenelle Environnement**, pour une ville durable, plus dense, construite autour des transports collectifs, bénéficiant de bâtiments mieux isolés grâce à la réforme de la surface...

→ *Ex. Révision du calcul de la surface en passant d'une surface habitable intégrant les murs à une surface dite "plancher" : plus respectueuse du Grenelle Environnement et apportant un gain moyen de 10% de constructibilité*

## 2. Les principales mesures en discussion

Plusieurs mesures seront traduites dans les **cinq ordonnances pour lesquelles le Gouvernement dispose d'une habilitation votée dans le cadre de la loi Grenelle 2** :

✓ **L'élaboration et la révision des documents d'urbanisme** : Il s'agit de clarifier et de simplifier les procédures d'élaboration, d'approbation, d'évaluation, de modifications et de révisions des documents d'urbanisme.

✓ **Une redéfinition des compétences des établissements publics d'aménagement (EPA) et des établissements publics fonciers (EPF)** : Il s'agit de clarifier les textes relatifs à ces établissements publics afin de tenir compte de leurs spécificités.

✓ **Une unification et une simplification de la définition des surfaces prises en compte dans le droit de l'urbanisme** : Les surfaces de plancher des constructions sont actuellement mesurées ou en surface hors œuvre brute (SHOB) ou en surface hors œuvre nette (SHON), elles servent à définir l'assiette des taxes d'urbanisme et le champ d'application des autorisations de construire. Il est donc proposé de supprimer la distinction obscure, complexe et anti-grenelle entre la SHOB et la SHON et de la remplacer par une notion unique : « la surface de plancher des constructions », notamment pour ne plus tenir compte de l'épaisseur des murs extérieurs et des isolations.

✓ **Une simplification du régime des permis de construire et de certaines autorisations d'urbanisme** : La proposition principale vise à soumettre à déclaration les seuls lotissements qui ne comportent pas la création de voie ou d'espace public nouveau et à toujours soumettre à permis les lotissements qui en comportent, ainsi que les lotissements projetés dans les sites classés et les secteurs protégés. D'autres propositions, de nature réglementaire, visent à modifier le seuil de déclaration préalable et permis de construire pour des extensions ou modifications de bâtiments existant ou encore à réduire les délais de permis.

✓ **Une réécriture du livre I du code de l'urbanisme** : Sans apporter de modification sur le fond, il s'agit ici de rendre le code de l'urbanisme plus clair et plus lisible.

Les groupes de travail ont préconisé au-delà du périmètre défini par les ordonnances, des propositions de nature à faciliter la réalisation de projets urbains ambitieux. **On peut notamment évoquer les mesures suivantes :**

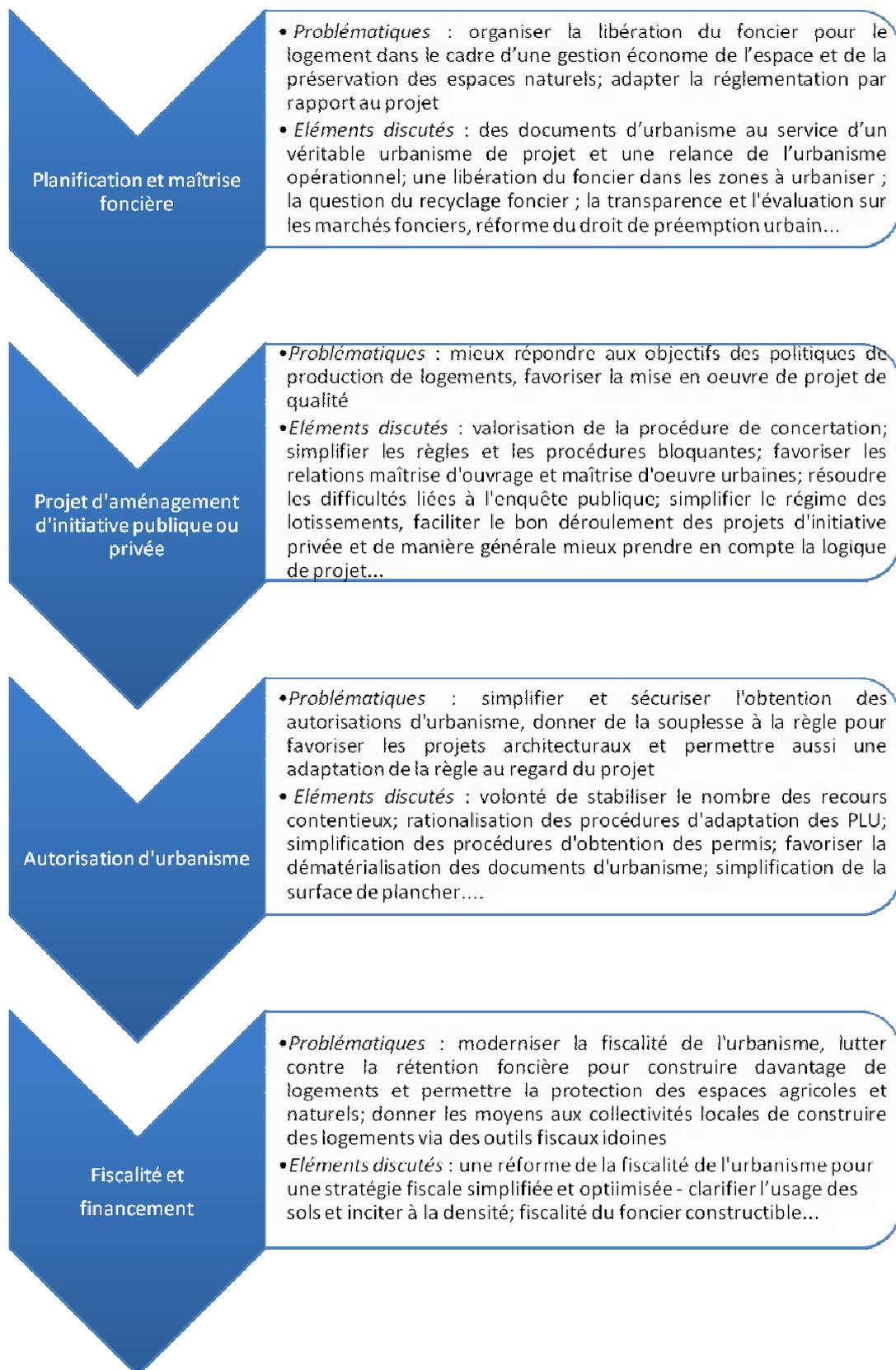
✓ **Simplification des règlements des PLU au service des projets :** Il s'agit de rénover l'architecture des PLU, trop souvent à l'origine de nombreuses difficultés, pour la moderniser et la rendre plus lisible, et de permettre l'affirmation de « secteurs de projet » dans les PLU.

✓ **Une lutte contre les recours abusifs, et une accélération du traitement des recours :** A l'heure actuelle, le contentieux de l'urbanisme retarde la réalisation de multiples projets. Les propositions des groupes de travail visent à limiter les recours abusifs et à éradiquer les recours mafieux, ainsi qu'à accélérer le traitement de l'ensemble des recours.

✓ **La relance des opérations d'aménagements :** Il s'agit d'accélérer les procédures quelles soient d'initiative publique ou privée.

✓ **La mise en adéquation de la fiscalité de l'urbanisme et de la fiscalité foncière avec nos politiques urbaines**

## Schéma des principales mesures au regard des étapes d'un projet



## DECLARATION DES PRESIDENTS DES GROUPES DE TRAVAIL

D'une même voix, les présidents du groupe de travail se sont exprimés autour du projet « Urbanisme de projet » et ont ainsi remis une déclaration commune qui réaffirme l'idée selon laquelle le projet doit précéder toute action d'urbanisme et toute réglementation et non l'inverse.

Il n'est pas question d'un processus de dérégulation qui opposerait projet et normes mais d'une transformation des pratiques vers plus de souplesse dans la mise en œuvre des projets de toutes natures. Cela suppose une véritable évolution culturelle chez les acteurs de la ville : dialogue et concertation, application plus souples des règles, adaptation des outils à chaque territoire et chaque projet et, enfin, traduction opérationnelle des objectifs politiques.

*Au XX<sup>e</sup> siècle dans l'urgence des reconstructions, de la croissance démographique et sous l'influence du mouvement moderne, l'urbanisme s'est considérablement appauvri, il est devenu plus abstrait facilitant ainsi la rapidité de l'action.*

*Ainsi on est passé progressivement des grands ensembles, (qui firent un temps notre fierté), aux villes nouvelles occupant des territoires considérables à partir de quartiers plutôt introvertis; tandis qu'il convient désormais de s'attaquer prioritairement à des territoires plus complexes où les opérations de réaménagement urbain sont coûteuses et moins rentables économiquement.*

*Cette simplification extrême a abouti à une réduction totale des idées, des hypothèses d'actions, et l'on a fini par considérer que la ville « émergeait » tout simplement. Mais l'organisation du développement urbain et la synthèse devant être faite entre toutes les aspirations de nos sociétés (logement, environnement, maîtrise de l'énergie, etc.) ont généré une législation de plus en plus complexe, une planification intégrée pas toujours maîtrisée. Un ensemble réglementaire s'est mis peu à peu en place, participant lui aussi à une réduction conceptuelle qui fait qu'un Plan Local d'Urbanisme repose plus sur l'addition de réglementations que sur la réalité géographique du territoire qui le concerne.*

*Aujourd'hui si l'attractivité des villes est incontestable, l'urbain est négligé : il faut sans aucun doute envisager une attitude différente où la complexité des situations doit être admise entraînant ainsi tous les métiers qui concourent à l'urbanisme dans une nouvelle démarche faite de savoirs divers, et réunis autour de véritables projets. Après donc une période de simplification extrême, la civilisation urbaine doit se manifester sur les territoires de façon explicite. Le projet doit précéder toute action d'urbanisme et toute réglementation et non l'inverse. Concernant l'urbain, cette pensée doit montrer, voir susciter, une posture de la maîtrise d'ouvrage moins confortable que celle qui consistait seulement à contrôler, alors qu'il convient aujourd'hui de susciter des propositions aux élus, aux citoyens et leur appropriation au nom de l'intérêt général : transformer pour habiter ensemble.*

*Le nouvel urbanisme de projet doit s'ancrer sur une évolution culturelle des acteurs de la ville : libérer les conditions d'élaboration des projets sur tous types de territoires, favoriser le dialogue et la concertation pour permettre une application plus souple et intelligente des règles, voire la dérogation à ces règles, et aboutir ainsi à une traduction opérationnelle des objectifs politiques, offrir une palette d'outils suffisamment large pour répondre aux spécificités de chaque territoire et de chaque projet. Cela nécessite d'accroître l'espace d'une ingénierie urbaine transverse, d'adapter les moyens de la maîtrise foncière à ces enjeux, d'ouvrir les champs de la maîtrise d'ouvrage et de transférer les outils aux échelles territoriales adaptées (c'est-à-dire l'intercommunalité), de donner enfin une place véritable à la maîtrise d'œuvre urbaine.*

*C'est dans ce cadre que les objectifs de simplification et d'allègement de la règle trouveront tout leur sens.*

**Pascale POIROT**, Présidente du SNAL et **Jean-Paul BRET**, Président du Pays Voironnais, pour le groupe de travail « document de planification ».

**Yves LION** et **Laurent THERY**, tous deux Grand Prix de l'Urbanisme, pour le groupe de travail « mise en œuvre opérationnelle des projets ».

**Yves JEGOUZO**, Professeur de droit public à Paris I, pour le groupe de travail « Réforme de la fiscalité de l'urbanisme et financement de l'aménagement ».

**Aude DEBREIL**, Directrice de l'EPF des Yvelines, et **Edouard PHILIPPE**, Maire du Havre, pour le groupe de travail « stratégies foncières ».