

# REGLEMENTATION ET POLITIQUES PUBLIQUES :

de la construction de la règle à sa mise en œuvre.

Joël LAPORTE

Objets volontairement non identifiés, les CAUE ont été créés par la loi sur l'architecture de 1977. Structures originales, ils apportent des conseils professionnels, gratuits et indépendants, aussi bien aux collectivités qu'aux particuliers dans une perspective d'ouverture culturelle.

À l'interface des interrogations du particulier désirant construire ou aménager sa maison et de l'élu qui met en place un document d'urbanisme, ils sont en situation d'observation privilégiée par rapport à l'élaboration des règles et leur mise en application<sup>1</sup>.

Si dans les 30 dernières années des évolutions majeures ont marqué les grandes réalisations d'aménagement urbain et de constructions publiques, le paysage quotidien et l'architecture domestique restent des domaines où le conservatisme persiste, malgré les tentatives d'innovation marginalisées par une doctrine dominante. Il s'exprime dans la généralisation de références régionalistes fondées le plus souvent sur une interprétation de caractères architecturaux qui, en se référant à un paysage ou un patrimoine idéalisé, comme la réelle diversité de chaque territoire.

## Avant la règle, le modèle...

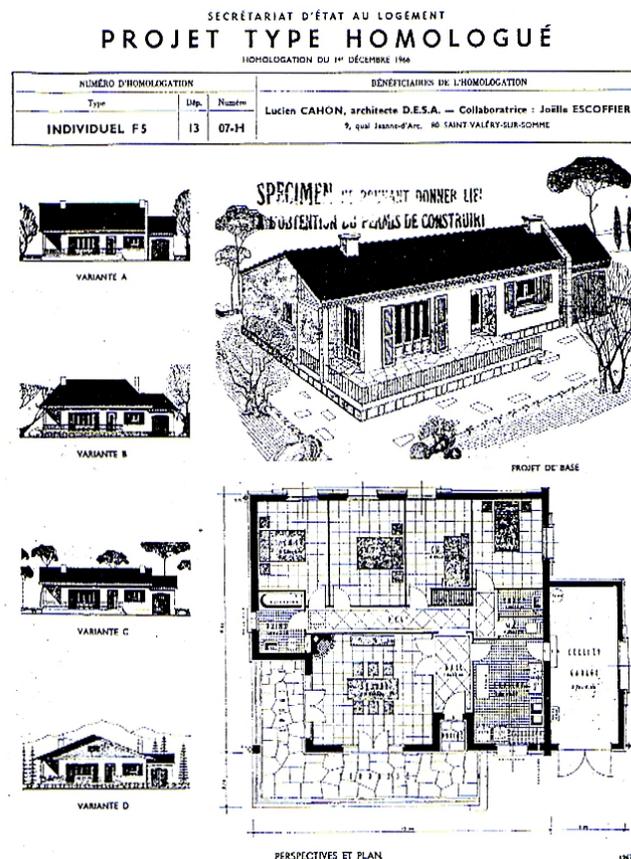
Dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle et jusqu'aux années 1960, la maison individuelle s'affirme en rupture avec le bâti rural. Elle se nourrit de références plus urbaines et puise son inspiration dans les courants culturels de l'époque : art nouveau, art déco, mouvement moderne, villégiature balnéaire... Les valeurs rurales sont rejetées au nom du modernisme.

Au début des années 50, les plans « Courant<sup>2</sup> », sont prévus pour

1 NOTA : Ces quelques réflexions ne sont pas le résultat d'une recherche mais la retranscription actualisée de problématiques rencontrées dans cet exercice accompli dans un département rural et partagé avec d'autres CAUE dans le cadre de l'atelier «identités /diversités» de l'université permanente de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, mis en place par la fédération nationale des CAUE. Avec mes remerciements particuliers à Christian Bouché et Isabelle Thauvel, participants attentifs du colloque de Bayonne.

2 Du nom de Pierre Courant, Maire du Havre et Ministre du logement qui élabore en 1953 un «Plan de construction de l'habitat standardisé». Ces modèles élaborés par des architectes sont agréés par une commission

pouvoir être adaptés aux particularités de chaque région : le type de toiture peut par exemple se conformer aux matériaux et pentes dominants de chaque lieu.



Plan Courant

d'homologation et distribués gratuitement aux candidats à la construction par les Directions Départementales de l'Équipement.



Néanmoins, les constructeurs n'ont pas renoncé à obtenir de la part des CAUE ou des services de l'Etat, le soutien nécessaire à l'obtention d'autorisations de construire. En témoignent, d'une part la tentative, dans un projet de révision de la loi de 1977 sur l'architecture au début des années 2000, de réintroduire une obligation pour les CAUE d'intervenir sur les projets des constructeurs pour en faciliter l'insertion sur le terrain, et d'autre part les négociations menées dans certaines régions par leur organisation nationale, avec certaines DDE et les Architectes des bâtiments de France.

Pourtant, les CAUE qui ont succédé aux *Assistances Architecturales* ont très rapidement renoncé aux pratiques de correction architecturale en dénonçant leur caractère coercitif et leurs effets banalisants.

Les articles de *l'Echo des CAUE* rendaient compte des débats vifs sur l'opposition contrôle/conseil, mais aussi des perspectives d'une « architecture régionale contemporaine » qui puiserait son inspiration ailleurs que dans le pittoresque. En effet, dès cette époque, des architectures contextuelles se distinguaient déjà par leur prise en compte du site et du climat, notamment dans les expérimentations bioclimatiques.

Mais que valaient les propos de quelques architectes par département, guère relayés par les professionnels libéraux peu portés vers la clientèle individuelle, face aux intérêts des industriels du BTP, déployant une armée de vendeurs sur le terrain !

Néanmoins, les règles implicites mises en place à cette époque perdurent dans les esprits.

Les CAUE sont fréquemment témoins des attitudes d'autocensure des particuliers désirant construire, pour lesquels, au-delà de la réglementation écrite, il semble nécessaire de se soumettre à une règle diffuse de conformité à un modèle local fantasmé, souvenance bien souvent des attitudes correctrices de jadis. Mais ce référent non signifié n'est-il pas également encore présent dans l'esprit de certains élus ou de certains fonctionnaires voire de certains professionnels ?

Et pourtant...

Il semble bien que si la réglementation thermique devient plus exigeante, et que la nécessité de densification requiert des constructeurs la reconquête des lotissements mis en place depuis le début des années 80, ceux-ci n'hésiteront pas à entreprendre des opérations de marketing pour dévaloriser leurs productions antérieures afin de les démonétiser et pouvoir ainsi libérer du foncier à densifier. Il n'est qu'à voir l'ambivalence de certains

promoteurs qui proposent déjà, dans la même agglomération, architectures "traditionnelles" et réalisations "environnementales" !

Ainsi, si le marché actuel commande une ouverture environnementale, ceux-ci trouveront néanmoins les moyens de s'y adapter. Cependant les réponses à des exigences exprimées en termes réglementaires (RT 20XX, accessibilité, PLU...) ignorent la globalité du problème en superposant les solutions techniques. Bien du temps a été perdu, en méprisant les ouvertures vers d'autres modes de réflexion systémiques qui nécessitaient la mobilisation de véritables compétences professionnelles en amont des projets, aussi bien en urbanisme qu'en architecture !



Double Photo : Un même promoteur, deux opérations dans la même agglomération. L'architecture ne serait que traditionnelle

## Des règles contre...

A la suite du vote de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, le nombre de collectivités qui se sont dotées de documents d'urbanisme a considérablement augmenté. C'est donc sur le fondement des règles qui sont mises en place à cette occasion qu'il faut maintenant s'interroger.

A priori les PLU devraient être porteurs d'un projet urbain dans lequel la forme architecturale ferait l'objet d'un véritable débat. La réalité est cependant assez différente.

Pour les communes rurales ou les petites villes surtout, la mise en place des PLU s'accompagne fréquemment d'un repli sur le normatif avec la reconduction des règlements des anciens POS et l'imposition de règles d'implantation ou de formes architecturales néo-régionales (pente de toit notamment) ne reposant sur aucune analyse paysagère ou patrimoniale sérieuse.

Au point que l'architecture contemporaine, où le contemporain renvoie à des notions floues de représentation réduite aux

archétypes du mouvement moderne : toits plats, béton..., est considérée comme incongrue, voire refusée par les instructeurs de permis de construire ou les tribunaux, dans un paysage occupé par des constructions individuelles de style néo-régional.

Du fait du manque de compétence des bureaux d'études, en partie lié à la faiblesse des moyens que les collectivités entendent consacrer à ces démarches, les études préalables menées au niveau du diagnostic sont insuffisantes pour révéler les caractéristiques particulières des paysages, du cadre urbain et des patrimoines.

Si bien que souvent ces règles ne semblent prévues que pour la maison individuelle périurbaine de constructeurs, neuve et sur terrain plat !

- Le règlement ne semble concerner que les maisons et ne prévoit souvent pas de traitement particulier pour les constructions de grandes dimensions comme les constructions publiques ou professionnelles (bureaux, hôtels, ateliers...).
- En ne prenant pas en compte les caractéristiques particulières des parcelles en milieu rural (morphologie, couvert végétal...) et/ou les contraintes particulières du milieu urbain existant, il ne semble s'adresser qu'au secteur périurbain.
- Les règles apparaissent essentiellement comme des règles «**contre**», destinées à corriger a priori les excès ou les insuffisances d'architecture des projets proposés par les constructeurs.
- Les mêmes règles s'appliquent souvent pour les constructions existantes, le patrimoine et les constructions neuves !
- Et sur terrain plat ! parce que l'étude du PLU se fonde essentiellement sur le plan cadastral et que les règles émises sont rarement confrontées à la topographie des parcelles.

Ce type de prescriptions simplificatrices qui reprend un modèle supposé traditionnel, ne peut conduire qu'à un abâtardissement des formes architecturales et urbaines.

Les interprétations maladroites de détails architecturaux, appréciés pour leur aspect pittoresque sans compréhension de leurs particularités liées aux usages ou aux techniques de leur époque de construction, ne valorisent pas la richesse et la diversité des architectures traditionnelles, et en brouillent la lecture.

## Des règles pour...

Face à cette vision administrative de la nécessité de règles basées sur les interdictions, il est pourtant possible d'élaborer des règles «**pour**», destinées à favoriser l'éclosion de projets de qualité dans un cadre partagé.

Il faut d'abord considérer que l'identité des formes habitées ne peut pas être centrée seulement sur l'apparence mais aussi sur les savoir-faire mis en œuvre, l'évolution des techniques, des exigences et des usages, et accepter que nos habitations sont le reflet de notre culture et de nos compétences contemporaines, comme la plupart des objets que nous utilisons au quotidien.

Le patrimoine qui nous entoure témoigne de la capacité de chaque époque à répondre à ses besoins avec ses propres modes de production. Un regard attentif sur les traces du passé permet d'en comprendre la complexité et de saisir l'apport des différentes cultures qui ont modelé l'espace, la mémoire collective et les pratiques sociales.

Cette connaissance du patrimoine qui s'attache à en relever le sens pour ne pas le caricaturer permet de s'en inspirer dans une juste mesure sans transformer le cadre de vie en décor voire en musée. La prise de conscience de la diversité qui a fondé un territoire prépare l'acceptation de sa diversité future.

De nombreux CAUE développent des actions de connaissance de leurs territoires qu'ils mettent à la disposition des élus et des bureaux d'études, comme les inventaires paysagers ou le travail en cours au CAUE du Lot sur les «formes urbaines en milieu rural», effectué en collaboration avec le Parc Naturel des Causses du Quercy.

L'exemple du Vorarlberg (Autriche) montre une voie originale pour développer, sans nostalgie, une nouvelle identité en réalisant une synthèse entre les apports du mouvement moderne et les modes de vie locaux et en s'appuyant sur l'adaptation des savoir-faire aux nouvelles exigences environnementales, créant ainsi le patrimoine du futur.

En réponse à ces besoins, il conviendrait dans un premier temps d'insérer dans les règlements des PLU des règles facilitant l'intégration de nouvelles problématiques comme les panneaux solaires photovoltaïques, les toitures végétalisées, l'isolation thermique par l'extérieur, des dimensions d'ouverture permettant des gains thermiques...

Mais l'identité des formes habitées peut également être recherchée au-delà du mur de la maison, vers l'espace public et l'interface entre l'espace privé et celui-ci, c'est à dire dans la qualité de la

forme urbaine qui peut le plus facilement permettre la juxtaposition de la diversité architecturale.

C'est alors le projet urbain qui doit être l'objet de la règle et il devient nécessaire de penser les PLU comme un moyen de déterminer la forme urbaine plus que comme un simple cadre pour les permis de construire :

– Dans les quartiers historiques, une analyse plus fine du patrimoine dans sa dimension architecturale, urbaine, technique et sociale est indispensable pour permettre d'y introduire une architecture de notre temps.

Les contraintes d'efficacité énergétique pourraient être une chance à saisir pour y développer une autre approche. L'exemple de Bayonne, où une étude approfondie des qualités thermiques du bâti ancien a été conduite, a déjà montré comment de nouvelles règles peuvent être justifiées et portées à la connaissance du public.

– Dans les quartiers périphériques, les contraintes récentes d'efficacité thermique nécessitent d'autoriser une profonde évolution du bâtiment et surtout de faciliter la réorganisation du tissu urbain et la densification des parcelles.

Pour ces secteurs et pour les nouvelles zones à urbaniser, les orientations d'aménagement – si elles ne se limitent pas à quelques indications de voirie – peuvent être des outils permettant d'anticiper les besoins de la ville du futur et être ainsi porteuses d'indications concernant la forme urbaine (orientation des parcelles, densité, perspectives...), les espaces publics, l'accompagnement paysager...

### **Une mise en œuvre différente...**

Une société plus complexe, des identités multiples, de moins en moins liées aux aspects physiques du territoire, un autre rapport des citoyens à la décision nécessitent de mettre en place des règles souples et les moyens de les partager.

L'application des règles d'urbanisme doit permettre d'introduire souplesse et concertation.

Jusqu'au début des années 80, dans tous les départements, la *conférence permanente du permis de construire* (CPPC) rassemblait sous la présidence du préfet, des élus, les différents services de l'État, et le CAUE introduit par la loi sur l'architecture. Elle se réunissait chaque mois et examinait les permis de construire qui posaient problème par rapport à la réglementation d'urbanisme. De cette manière il pouvait être dérogé aux règles en

cours – notamment de hauteur, de recul ou d'alignement – mais peu adaptées à un tissu ancien où d'autres modes d'organisation avaient prévalu ou bien à des parcelles dont la topographie ou le couvert végétal ne permettait pas une application à la lettre du règlement. Cette souplesse négociée n'a malheureusement pas résisté à la judiciarisation de la société et de nombreuses décisions des CPPC ont été cassées par les tribunaux, entraînant leur disparition.

Les commissions d'urbanisme des collectivités territoriales qui ouvraient un lieu de débat au moment du permis de construire, auraient pu évoluer vers d'autres formats. Elles sont peut-être à réactualiser, en situant leur intervention très en amont des projets, et en réunissant plus largement les différents acteurs, et pour le moins les élus, les services instructeurs et les services de l'Etat dont les Architectes des Bâtiments de France.

Le rôle de «sachant» des ABF doit évoluer dans une société en attente de décisions comprises et justifiées, où il n'est plus possible de penser le patrimoine comme un décor alors que modes de production, besoins et usages, ainsi que partage de connaissances et de cultures évoluent très rapidement.

La difficulté ou la quasi-impossibilité d'écrire une bonne règle, milite pour l'impérieux recours aux conseils de professionnels compétents, et pour la mise en place d'outils de concertation très larges.

Les chartes architecturales et paysagères développées par de nombreux territoires apparaissent comme des «lieux et temps» de débat, impliquant tous les acteurs du cadre de vie afin de dégager des consensus pouvant être négociés avec l'ensemble des partenaires : architectes, artisans, constructeurs, marchands de matériaux, pépiniéristes et entreprises de paysage et de terrassement.

En Autriche, l'exemple du Vorarlberg révèle aussi l'efficacité de la négociation directe en amont du projet avec les principaux intéressés : la collectivité, le porteur de projet, les voisins et les différentes autorités.

En France, le lotissement de Bazouges-sous-Hédé montre comment la création d'un écoquartier quand la puissance publique produit un cadre urbain fort peut faire émerger une véritable nouvelle architecture vernaculaire, issue des réflexions sur le développement durable : pas de règles d'aspect mais du dialogue et un accompagnement des porteurs de projets par le concepteur du lotissement.



*Vue du lotissement de Bazouges-sous-Hédé*

Le programme BIMBY (Build In My Back Yard), dont l'objectif était d'inciter les propriétaires à diviser leurs parcelles, a présenté l'intérêt de démontrer l'utilité de traiter avec chaque propriétaire pour connaître ses besoins, ses intentions, ses moyens et en tirer les enseignements pour une adaptation précise des règles de construction au secteur concerné.

Cette expérience a eu le mérite de reconnaître à chaque citoyen sa capacité à fabriquer les villes et villages de demain.



*Autre vue du lotissement de Bazouges-sous-Hédé*

### **En conclusion...**

Et si, contrairement aux postulats des règlements d'urbanisme, les habitants avaient aussi de bonnes idées ? Et s'il était possible de les responsabiliser dans un cadre propice aux innovations, plutôt que de les infantiliser dans un cadre coercitif intimidant (ou inhabitant au choix) ?

C'est le choix qu'on fait certains CAUE en mettant en place des ateliers réunissant élus, professionnels et particuliers dans le cadre de travaux préparatoires pour la mise en place de chartes paysagères, de SCOT ou de PLU.

C'est aussi indirectement le sens du travail qu'ils accomplissent à travers d'autres actions d'information du public et de sensibilisation en milieu scolaire.

Souvent remis en cause, sur ce type de missions d'intérêt public, pour revenir vers des interventions de contrôle ou plus cadrées techniquement, comme l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, il semble pourtant que les CAUE et la Loi qui leur a confié leurs missions très larges avec une approche culturelle et transversale très spécifique avaient plusieurs longueurs d'avance...