

Aménagement de l'espace et démocratie

Les codes de l'urbanisme et de l'environnement servent-ils encore à quelque chose ?

Jodelle Zetlaoui-Léger*

DANS UNE TRIBUNE DATÉE DU 26 JUIN 2019, un collectif de juristes dénonçait une série d'attaques contre le code de l'Environnement^{1/}. Cette prise de position faisait suite à une autre, publiée dans le même journal quatre mois plus tôt par Corinne Lepage, ancienne ministre de l'Environnement. Elle déplorait qu'au moment même où le gouvernement lançait son Grand Débat national sur fond de crise des « *Gilets Jaunes* », « *tous les instruments du débat public* » étaient « *progressivement déconstruits ou programmés pour l'être* »^{2/}. Pourtant, depuis le milieu des années 1970, les parlementaires ont déployé, aussi bien à travers le code de l'Environnement que dans celui de l'Urbanisme, un ensemble de dispositifs réglementaires visant *a minima* à informer le citoyen des projets qui concernent son cadre de vie, ou de manière plus incitative depuis 2008 à l'associer à l'élaboration des décisions. Le vocabulaire employé dans les textes adoptés pourrait donner l'impression d'une élévation du niveau d'exigence à cet égard, alors pourquoi dénoncer une « *régression démocratique* » ? Dans quelle mesure les dispositions réglementaires retenues ces dernières années fabriquent-elles une position claire et cohérente des intentions des gouvernements successifs à propos de la place de l'habitant-citoyen et de la prise en compte de « *l'intérêt public* » dans les opérations d'aménagement ?

L'inflation réglementaire incitant à la participation citoyenne dans un cadre plus général d'injonctions au développement durable n'est-elle pas la preuve d'une volonté accrue de démocratisation de l'action publique et de préservation de la qualité de l'environnement ? De nombreux faits permettent d'en douter, ou en tout cas montrent que les évolutions récentes du droit de l'Urbanisme, de l'Environnement ou de la Commande publique permettent quasi systématiquement d'en limiter la portée pour satisfaire d'autres enjeux paradoxalement



* Jodelle Zetlaoui-Léger est urbaniste, professeure à l'École Nationale Supérieure d'Architecture Paris-La Villette, membre du Laboratoire Espaces Travail-Umr Cnrs Lavue.

^{1/} « Droit de l'Environnement en France, une régression généralisée », *Le Monde*, 26 juin 2019.

^{2/} Lepage Corinne, « La France en régression démocratique », *Le Monde*, 22 février 2019.

énoncés au nom de « *l'utilité publique* » ou de « *l'intérêt général* ». Ces cadres seraient-ils devenus inutiles ? Alors que les collectivités locales sont soumises à des pressions financières importantes et tentées de s'en remettre à des opérateurs privés, dans quelle mesure sont-elles en capacité d'accompagner un « *urbanisme démocratique* » dans un esprit de construction collective du « *bien commun* », concept qui accompagne les enjeux de la transition écologique, mais qui risque bien de devenir un nouveau mot-valise ?

Une participation du public à « *cadrer* »

L'exercice de la démocratie suppose de concilier d'une part des droits et des libertés individuelles avec d'autre part des intérêts plus collectifs qui peuvent se définir à l'échelle nationale ou locale. En France, l'État et les collectivités sont les garants de la négociation entre ces principes. Ils doivent veiller à l'application d'un ensemble de lois et de dispositifs réglementaires, qui dans le domaine de l'administration territoriale et de l'urbanisme sont censés permettre d'apprécier et de faire valoir « *l'intérêt général* ». Par le passé considérés comme incarnant de manière quasi transcendante cette notion, les représentants des pouvoirs publics doivent désormais apporter la démonstration concrète du bien-fondé des actions engagées, dans le cadre de processus délibératifs voire participatifs (Chevallier, 2013). La juridiction française et internationale les y invite, mais plusieurs travaux de recherches menés dans les domaines de l'Environnement et de l'Urbanisme depuis vingt ans attestent des limites des prescriptions à la participation malgré leur intensification et l'inflation des dispositifs institutionnels.

La manière d'apprécier l'utilité publique d'un projet a connu un premier tournant significatif au milieu des années 1970. Il intervient dans un contexte sociopolitique tendu aussi bien dans le monde du travail que dans celui de la production de l'espace marqué par des « *luttés urbaines* », en France comme à l'international. Les unes s'organisent contre des opérations de rénovation brutales (Castells, 1973), d'autres contre le manque d'équipements dans les quartiers récemment urbanisés. Au même moment, de premiers groupes de militants écologistes s'opposent à la réalisation de vastes projets d'infrastructures au nom de la défense de l'Environnement (Rui, 2004). Encore ébranlés par les événements de mai 68 et leurs soubresauts, les partis politiques traditionnels et leurs élus locaux redoutent que ces mouvements ne constituent de potentiels contre-pouvoirs et ne ravivent des conflits sociaux. Aussi cherchent-ils à les contenir par la voie réglementaire, comme l'annonce explicitement l'Association des Maires de France dans l'un de ses rapports, au début des années 1970 : « *Pour éviter que des groupes sociaux de tendance revendicative traduisant des difficultés rencontrées par de nouveaux habitants des cités en voie d'expansion rapide ne donnent naissance à une sorte d'administration*



parallèle, il est nécessaire sinon indispensable de donner une forme institutionnelle à cette participation des citoyens »^{3/}.

À partir de 1976, accédant à ces attentes et face à la menace de blocages d'un grand nombre de projets « d'intérêt national », se développe tout un cadre réglementaire dans le champ de l'Environnement, puis dans ceux de l'Urbanisme et de l'Administration territoriale. Si l'État reste le garant de la bonne application de procédures visant généralement à informer ou à consulter le public, à partir du milieu des années 1980, avec la décentralisation, les collectivités sont amenées à les organiser. Derrière la prolifération de textes, se dissimule, souvent mal, la frilosité des gouvernements successifs, des parlementaires et des élus locaux, vis-à-vis de cette question.

Le champ de l'Environnement apparaît comme moteur de ces évolutions qui s'engagent avec la réforme du régime de « l'enquête publique » et l'instauration de « l'étude d'impact » en amont des projets. Le bilan de cette première grande vague d'institutionnalisation de la « Participation du public » est toutefois mitigé. La Loi d'Orientation pour la Ville de 1991 demande aux promoteurs et bailleurs de l'habitat social d'engager une concertation avec les résidents sur les opérations de réhabilitation. Mais ce principe se trouve affaibli dans le premier programme piloté par l'Agence nationale de la rénovation urbaine en 2003 qui, après l'abrogation de la LOV en 2000, envisage cette concertation essentiellement sur des problématiques de gestion.



© CHARLES WALLON

^{3/} Godbout Jacques, *La participation contre la démocratie*, Saint-Martin, 1983, p. 41.

La création de la Commission Nationale du Débat Public en 1995 permet de clarifier les temporalités et les conditions des échanges avec les associations et le public. Mais de tels dispositifs ne s'appliquent qu'à de grands projets^{4/}. Dans les autres opérations, « *la concertation réglementaire* » se restreint généralement à quelques réunions de présentation publique des projets, car cette obligation, instaurée par le code de l'Urbanisme en 1985, a été explicitement assimilée par celui-ci à de l'information. Quant à « *l'enquête publique* » liée à des projets nécessitant des expropriations ou ayant un impact sur l'environnement, elle se situe plus en aval, et consiste en un recueil d'avis sur un projet aux contours déjà bien avancés.

Des enjeux écologiques qui bousculent la législation et les pratiques

En 1999, cette première phase d'institutionnalisation de la participation citoyenne fait l'objet d'une analyse critique par le Conseil d'État^{5/}. Elle précède des évolutions réglementaires importantes liées à la montée en puissance des enjeux écologiques et aux engagements internationaux pris par la France à cet égard. Après avoir ratifié la convention d'Aarhus en 2002, l'État en décline littéralement les recommandations dans une Charte de l'Environnement qui est intégrée au Préambule de la Constitution en 2008. Y sont ainsi affirmées dans son article 5, la responsabilité des autorités publiques à faire valoir dans des opérations à risques un « *principe de précaution* », et dans son article 7, l'idée que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Ces orientations se renforcent dans les politiques publiques à la suite du Grenelle de l'Environnement en 2008. Dans le domaine de l'urbanisme, leurs effets sont appréciés lors des premières évaluations des programmes nationaux en faveur de la Ville Durable comme ceux encourageant à la création d'éco-quartiers. Les analyses que nous avons pu faire à ce sujet montrent que si la manière d'aborder les opérations d'aménagement n'a pas été soudainement bouleversée, elles ont été toutefois l'occasion, dans plus de la moitié des cas, d'impliquer les habitants plus qu'habituellement. On constatait aussi que la portée des démarches participatives engagées – en termes d'inventions de nouveaux types d'espaces, de modes de gestion ou d'appropriation collective

^{4/} Il s'agit avant tout de projets d'aménagement, d'équipement ou de projets urbains d'intérêt national, ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire - création ou extension d'infrastructures, projets dont le coût

d'investissement est supérieur à 150 millions d'euros.

^{5/} Conseil d'État, Section du Rapport et des études, sous la direction de Nicole Questiaux, *L'utilité publique aujourd'hui*, La Documentation Française, 1999.

du projet –, était liée à un certain nombre de conditions. Parmi celles-ci, se trouvait le fait d'avoir associé les habitants dès les étapes de programmation, ou encore d'avoir été attentif aux initiatives citoyennes (Zetlaoui-Léger, Fenker, Gardesse, 2015). Ces résultats corroboraient les préconisations des textes internationaux en faveur du développement durable qui insistent sur l'importance d'impliquer les citoyens à la définition des projets, lorsque toutes les options sont encore ouvertes, jusqu'à leur évaluation. Intégrés dans le référentiel national des ÉcoQuartiers et dans des guides méthodologiques^{6/}, leurs principes ne sont toujours pas repris dans la réglementation.

Les ambiguïtés de la réglementation

Ces nouvelles pratiques peinent ainsi à se diffuser. Les collectivités et leurs opérateurs les moins convaincus peuvent toujours se contenter de dispositifs au plus consultatifs et relativement tardifs. En effet, hormis dans les textes concernant la saisine de la CNDP, les sens que peuvent revêtir les termes de concertation ou participation ne sont pas explicités, permettant ainsi des interprétations *a minima*. Plus globalement, le principe de « *participation des citoyens à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement* » est peu appliqué. Depuis dix ans, il donne lieu à de nombreuses décisions de la part des juridictions administratives mais également du Conseil constitutionnel, témoignant de la complexité et du caractère instable des champs d'application de la Charte de l'Environnement.

Face à la désubstantification dans la pratique des termes associés à la participation citoyenne depuis vingt ans, le législateur a pensé nécessaire en 2014, à l'occasion de la promulgation de la loi pour la Ville et la Cohésion urbaine (dite Lamy), d'invoquer un principe de « *co-construction* », sans pour autant le définir, si ce n'est en lui associant un nouvel outil, les Conseils citoyens. Mis en place dans chaque quartier concerné, ces derniers sont censés accompagner la mise en œuvre du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine lancé par l'ANRU. Mais les premières évaluations de ce dispositif témoignent des difficultés qu'éprouvent les acteurs locaux à lui trouver une place, si ce n'est en lui conférant un rôle d'intermédiaire entre les élus et les habitants^{7/}. Faute d'une explicitation de ce qui peut être entendu par « *co-construction* », et d'une remise en question structurelle des ingénieries de projet, ces instances restent cantonnées à un statut au plus consultatif, ou n'interviennent significativement que sur des aspects secondaires des opérations.



^{6/} Zetlaoui-Léger Jodelle avec la collaboration de François Meunier, Hélène, « La participation dans la planification et l'aménagement urbains durables », *Cahiers méthodologiques de l'AEU2*, Réussir la planification et l'aménagement durables. ADEME, 2016. <http://www.ademe.fr/participation-citoyenne>

^{7/} Demoulin Jeanne, Bacqué Marie-Hélène, « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », in *Participations*, De Boeck Supérieur | 2019/2 n° 24 |, p. 5-25. <https://www.cairn.info/revue-participations-2019-2-page-5.htm>.

Depuis 2015, l'article L 103-2 du code de l'Urbanisme prévoit que le principe de « *concertation en amont* » des projets s'applique non seulement pour l'élaboration des documents d'urbanisme et des opérations de Zones d'Aménagement Concertées, mais aussi pour d'autres situations où le projet peut modifier « *de façon substantielle* » le cadre de vie. Sont concernées des opérations susceptibles d'affecter l'environnement ou l'activité économique ainsi que les projets de renouvellement urbain accrédités par l'ANRU. Mais cette extension du droit reste assortie de conditions qui privilégient des approches techniques ou liées à la taille des opérations. Ainsi, échappe à ce régime tout un ensemble de projets qui jouent pourtant un rôle majeur dans la qualité du cadre de vie et l'exercice de la citoyenneté urbaine. Or, sans obligation *légale*, il est encore rare que les maîtres d'ouvrage perçoivent la nécessité d'y associer habitants ou usagers, la concertation restant le plus souvent perçue comme une contrainte.

Outre le flou terminologique et les conditions à chaque fois restrictives qui entourent ces textes réglementaires, leur portée s'est encore trouvée limitée ces dernières années par des dispositions législatives adoptées au nom de la simplification administrative, de l'accélération du rythme des opérations de construction, ou encore de l'innovation.

Le préfet au service d'une « *Société de la confiance* » ?

L'injonction au développement durable semble avoir suscité ces dernières années une évolution des attitudes et des pratiques de certains élus et de leurs techniciens vis-à-vis de la participation citoyenne. Cependant, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique censé l'accompagner se trouve fragilisé par de nouvelles dispositions réglementaires marquées par des logiques économiques « *courtermistes* ». D'un côté, le code de l'Urbanisme a procédé à des élargissements des champs d'application de la concertation. Le code de l'Environnement a aussi été amendé en ce sens : les conditions de saisine de la Commission du Débat Public ont été étendues à la programmation pluriannuelle de l'énergie, aux plans nationaux de prévention et de gestion des déchets, ou encore au schéma national des infrastructures de transport. Les procédures de concertation préalable, pour les projets soumis à évaluation environnementale ou encore à « *enquête publique* », ont été précisées afin de clarifier la prise en compte par le maître d'ouvrage des avis du public. De l'autre, plusieurs textes récemment adoptés paraissent contrecarrer une vision démocratique et écologiquement responsable de l'aménagement de l'espace. Ils sont le signe d'un retour de l'autorité de l'État *via* celle de ses préfets sur ce type de question.

Bien qu'ayant étendu ces dernières années le champ d'application de l'évaluation environnementale, nombre de projets en ont aussi été exclus,



officiellement par souci de simplification administrative. La loi du 17 février 2009 a ainsi habilité le gouvernement à créer, par voie d'ordonnance, le régime de l'enregistrement des installations classées pour la protection de l'Environnement (ICPE), dans lequel le domaine d'application de l'évaluation environnementale est fortement réduit. S'en est suivie une série de lois et de décrets qui ont fait basculer tout un ensemble de catégories d'installations dans un régime d'examen « *au cas par cas* ». Des critères quantitatifs ont été relevés pour des barrages, des installations sportives, des infrastructures aéronautiques, faisait fi de la sensibilité des milieux, naturel ou humain, affectés^{8/}. Le décret n°2018-435 du 4 juin 2018 a encore amplifié ce mouvement en soustrayant de l'évaluation environnementale systématique, les sites relevant de la directive Seveso, tandis que la loi pour un État au Service d'une Société de Confiance (Essoc) d'août 2018, après avoir pourtant fait l'objet d'un avis défavorable d'internautes lors d'une consultation en ligne lancée par le Commissariat Général au Développement Durable, autorise dorénavant le préfet à se prononcer sur les demandes de modification des installations ; son avis se substitue ainsi à celui de l'Autorité environnementale indépendante. Malgré les craintes exprimées par plusieurs juristes sur ces évolutions depuis plusieurs années, celles-ci n'ont finalement eu de fortes résonances médiatiques qu'à la suite de l'accident de l'entreprise Lubrizol à Rouen le 26 septembre 2019. On a alors appris que cette usine d'additifs pour essence et lubrifiants, classée « *haut seuil Seveso* », avait fait l'objet au début de l'année d'une autorisation d'augmentation de ses capacités de traitement de produits dangereux par le préfet, sans évaluation environnementale^{9/}.

Par ailleurs, au nom de la « *modernisation* » liée aux évolutions technologiques numériques, des dispositions ont été prises depuis 2016, consistant à dématérialiser l'accès aux informations dans le cadre des procédures d'enquête publique liées à ces évaluations. Pour nombre de spécialistes du droit de l'Environnement, l'enquête publique donnant lieu à des échanges en présentiel avec un commissaire enquêteur semble vouée à disparaître au profit de consultations en ligne. Un régime expérimental a été mis en place depuis 2018 dans deux régions, Bretagne et Hauts-de-France, tandis que pour les installations classées pour la protection de l'environnement et celles relevant de la loi sur l'Eau, les « *enquêtes publiques* » ont été remplacées par une simple consultation par voie électronique. Se réduisent ainsi les occasions de débats contradictoires, séquences que redoutent souvent les élus et les hauts fonctionnaires.



^{8/} Ullmann Gabriel, « L'évaluation environnementale des projets : une peau de chagrin », Actu-Environnement.com, 29 avril 2019.

^{9/} Radisson Laurent, « Lubrizol : le préfet a donné

son feu vert à des augmentations de capacités sans évaluation environnementale », Actu-Environnement.com, 30 septembre 2019.

Au nom de la simplification, de l'accélération, de l'innovation

La plupart de ces résolutions prises dans le champ de l'Environnement l'ont aussi été au nom de « *l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés* », intention donnant son titre à la loi du 17 février 2009. Dans un article du 22 février 2019, Corinne Lepage les interprète surtout comme « *une déconstruction systématique de la démocratie environnementale* » répondant aux revendications des grands groupes du Bâtiment et des Travaux Publics. Les conditions dans lesquelles la loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (Élan) a été préparée et promulguée viennent étayer cette affirmation dans le champ de l'Urbanisme et de la construction. Adopté en octobre 2018, ce texte a fait l'objet quelques mois plus tôt « *d'un exposé des motifs* » par le ministre de la Cohésion des Territoires, Jacques Mézard, qui, dans son préambule, en annonce les principales ambitions : « *construire plus, mieux et moins cher* », en s'appuyant sur « *la simplification des normes et des procédures d'urbanisme pour donner aux entreprises et aux acteurs les capacités d'inventer des solutions nouvelles, de construire plus et plus vite* »... Il s'agirait ainsi de provoquer un « *choc d'offre* » dans le domaine du logement notamment, « *pour répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles – améliorer le cadre de vie.* »

Visant la simplification administrative, la loi renforce les mesures prises par de précédents textes en étendant le principe de « *l'enquête publique en ligne* » aux procédures de Zac, pour qu'il s'applique au moment de la réalisation et pas seulement de l'engagement de l'opération. Elle permet aussi au préfet, en cas de permis de construire annulé, d'exercer l'action en démolition même si elle porte sur des zones protégées, au nom d'une préoccupation de « *sécurisation des opérations de construction* » face aux « *recours abusifs* ». Mais c'est surtout la multiplication des possibilités de dérogation à la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique qui attire l'attention. Adoptée en 1985 pour clarifier les obligations des commanditaires notamment dans la définition de leurs intentions, le portage de leur projet et leurs relations avec la maîtrise d'œuvre (concepteurs et entreprises), la loi Mop a joué un rôle de cadrage important des études de programmation et de conception ainsi que pour l'organisation des concours d'architecture. En 2010, l'Union Sociale de l'Habitat, qui fédère les promoteurs et bailleurs du secteur du logement social, avait une première fois obtenu la possibilité de déroger à l'obligation de concours pour privilégier la procédure de conception-réalisation dans laquelle l'entreprise de construction devient mandataire de la maîtrise d'œuvre à la place de l'architecte. En 2016, la Loi sur la Liberté de Création, Architecture et Patrimoine (LCAP), portée par le ministère de la Culture, était revenue sur cette disposition, au grand regret de l'USH. Mais en 2018, la loi Élan a rétabli cette mesure, et plus globalement remet en question la loi MOP.



La raison de cette décision est à trouver dans le bras de fer qui a opposé en 2017 le gouvernement aux opérateurs du logement social, suite à sa décision en juillet 2017 de baisser le montant des Aides Personnalisées au Logement et de relever le taux de TVA dans ce secteur. À la suite d'intenses négociations dans les coulisses d'une conférence du consensus organisée à l'initiative du Sénat « *au pas de charge* », l'État parvint à apaiser la colère de l'USH en supprimant l'obligation de concours, et plus encore la référence à la loi Mop. La conception-réalisation est ainsi sortie de son régime d'exception – jusque-là lié à la complexité des sujets et à un enjeu d'expérimentation – en développant un argumentaire aussi partiel que partial. Il s'est appuyé pour cela sur un rapport de recherche (Macaire, Zetlaoui-Léger, 2019) dont il a soigneusement sélectionné les résultats pour affirmer que la loi Mop et le concours allongent les délais et les coûts des réalisations. Or cette recherche soulignait également que pour nombre de bailleurs le concours permettait un travail plus partenarial avec les collectivités et conduisait à moyen et long terme à des projets d'une meilleure qualité patrimoniale que d'autres procédures. Il en ressortait aussi que les entreprises du logement social étaient loin d'être aussi unanimes sur le sujet que ne le proclamaient le gouvernement et la direction de l'USH. Par ailleurs, la recherche évoquait le rôle important qu'avait eu la loi Mop pour responsabiliser les collectivités dans la formulation de leurs commandes et le suivi de leurs projets. Tout en pointant les limites de la loi Mop et du concours, le rapport préconisait d'évaluer les effets des différentes procédures, en examinant de près les coûts d'entretien et de maintenance, aspect non pris en compte par le gouvernement dans ses critiques. Plus encore, en encourageant la mise sur le marché privé de logements sociaux, et en empêchant les collectivités de faire valoir un droit de préemption à cette occasion « *afin de faciliter les ventes* », l'État semblait ignorer le rôle joué par les bailleurs sociaux dans le maintien d'une qualité de l'habitat, et plus précisément dans leur rénovation thermique.

Dans la loi Élan, le développement du numérique qui faciliterait la conception-réalisation, apparaît comme la solution indiscutable pouvant répondre à des enjeux d'optimisation de la gestion patrimoniale sans avoir à s'embarasser d'autres considérations. Le développement de cette technologie, et notamment du Building Modeling System (Bim) – qui vise à partager sur une même plateforme dématérialisée toutes les données techniques d'un projet – vient ainsi justifier le pilotage de la maîtrise d'œuvre par les entreprises de construction et la limitation de la progressivité des études de conception prévue par la loi Mop. Or le recours à ce type de technologie peut aussi conduire, dans une logique de compression des coûts et des délais, à figer au plus vite le programme puis le dessin, ce qui peut paraître contradictoire avec le souci d'innovation également exprimé par la loi Élan. Plutôt que d'envisager certaines adaptations à la loi Mop ou au régime des concours, en cherchant à en maintenir certains



bénéfices, l'État a donc préféré s'en affranchir radicalement dans un grand nombre de situations, dans l'intérêt manifeste des plus grandes entreprises du bâtiment, aujourd'hui les plus à même de maîtriser les technologies numériques.

Un risque de standardisation des opérations urbaines

La loi Élan permet non seulement de déroger à la loi Mop pour la construction du logement social, mais aussi pour la réalisation des équipements dans les opérations d'urbanisme lorsqu'elles sont prises en charge par un aménageur. Elle officialise la possibilité pour celui-ci d'exercer la maîtrise d'ouvrage d'équipements de proximité (scolaires, sportifs) pour le compte de la collectivité, sans être soumis à la loi Mop. S'il s'agit de faciliter ainsi le montage financier des opérations, l'objectif également défendu est une fois de plus de chercher à « *gagner du temps* » sur les étapes en amont, sans se préoccuper de la qualité de la programmation. Déjà expérimenté par les collectivités pouvant s'appuyer sur un certain flou réglementaire qui existait jusqu'alors, il s'avère que ce type de transfert de compétences donne lieu à la réalisation de programmes extrêmement sommaires. L'aménageur tend à se contenter d'un programme-type que lui fournit la collectivité sans chercher à l'approfondir. Il le transmet ensuite au promoteur responsable du macro-lot de logements et à son architecte qui intègre l'équipement dans le cadre d'une étude de conception globale. Les utilisateurs ou usagers sont ainsi rarement associés à la définition de l'équipement, au risque de susciter par la suite, lors de la mise en service du bâtiment, de nombreuses déconvenues.

Au-delà de son soutien explicite à la préfabrication dans des termes qui rappellent clairement les injonctions faites aux entreprises de construction au cours des *"trente glorieuses"*, la loi Élan semble inciter à la standardisation des réalisations puisqu'elle estime que les ouvrages les plus courants, logements, équipements, ne méritent pas de s'attarder sur les études amont, qu'il y aurait du temps à y gagner, alors même que celles-ci conditionnent très fortement la prise en compte des usages et les coûts de fonctionnement à moyen et long terme, des bâtiments. L'exposé des motifs avance plutôt « *que les règles de la loi Mop constituent non une aide mais un frein à la recherche de la performance de l'activité de construction du secteur des organismes de logements sociaux, sans amélioration particulière de la qualité architecturale des réalisations* ». Mais de quel type de performance ou de qualité s'agit-il ? En quoi ces nouvelles dispositions intègrent-elles les attendus de la transition écologique au plan essentiel de la contextualisation de la réflexion avec les acteurs, les populations concernées ? La loi Élan défend que le professionnalisme des maîtres d'ouvrage spécialisés – bailleurs ou promoteurs privés fournissant des logements clefs en main – rendrait inutile de s'appesantir sur les premières phases d'études ou encore d'être accompagné par un architecte durant toutes les étapes de la



réalisation. La recherche que nous avons consacrée au bilan de dix ans de pratiques des concours d'architecture en France (Macaire, Zetlaoui-Léger, 2019), et qui a associé des représentants de toute la chaîne des professionnels de la construction, y compris dans le secteur de l'habitat, nuance très clairement ce propos. Elle témoigne de fortes attentes pour une plus grande progressivité des études, pour des itérations entre programmation et conception dans le cadre d'un dialogue élargi impliquant les futurs utilisateurs et usagers des espaces.

L'art de contourner le régime de la commande publique

Sans chercher à défendre la loi Mop, le concours ou la position des architectes qui, avec la conception-réalisation, contractualisent avec l'entreprise et non plus avec la maîtrise d'ouvrage, force est de constater que les arguments développés dans la loi Élan privilégient une vision très technocentrée de l'aménagement et de la construction, ainsi que des principes performantiels directement inspirés des logiques du *New Public Management*. La loi tend à se focaliser sur la simultanéité des procès de conception-réalisation, sur les relations entre les concepteurs, les entreprises et les industriels. Elle ignore la manière dont les rapports de forces peuvent s'exercer entre ces trois acteurs, et s'intéresse peu à ce qui peut se passer avant ou après, ainsi qu'au rôle que peuvent avoir les habitants, les usagers dans la fabrique urbaine. Derrière les discours sur la simplification des règles administratives et l'urgence des réponses à apporter à la crise du logement, se trouvent à peine dissimulés d'autres enjeux bien plus structurants qui visent à soutenir la croissance économique du secteur de l'immobilier et à en accélérer les retours sur investissement.



La standardisation de la production de logements et de bureaux constitue un levier essentiel de rentabilité pour les promoteurs (Citron, 2017). L'apologie de la *smart city* et la mise en place de nouvelles procédures de consultation leur offrent aujourd'hui la possibilité de se présenter comme des acteurs de l'innovation. Leur intérêt pour les Appels à Projets Urbains Innovants (Apui) en fournit une bonne illustration. Lancés par la Ville de Paris à partir de 2014, les premiers Apui ont également eu pour slogan « *faire mieux et plus vite* ». Basés sur une procédure d'Appel à Manifestation d'Intérêt à l'attention de groupements privés, ces ventes de fonciers publics par des collectivités, sans définition d'un programme préalable, au départ ont été envisagées comme un moyen de trouver rapidement une affectation à des sites en déprise. L'intérêt des investisseurs privés a été stimulé par une importante décote foncière, mais aussi par une incitation à inventer de nouvelles typologies d'usages. Au départ cantonnés à des bâtiments ou de petits îlots, les Apui se sont rapidement étendus à de vastes emprises foncières. Si les premières éditions (*Réinventer Paris, la Seine...*) ont attiré et retenu de nouveaux acteurs de l'immobilier, les

consultations qui ont suivi à l'échelle de la métropole pour de véritables opérations d'aménagement (*Inventons le Métropole du Grand Paris*) ont été marquées par la présence des grands promoteurs.

Dans les Apui, la programmation des espaces se trouve définie par des groupements privés intégrant toutes les fonctions de l'aménagement, de la construction et de l'exploitation. Cette procédure qui permet de sortir du régime de la commande publique, et de contourner les obligations de concertation préalable, pose la question de la place des habitants dans la définition des projets et de la prise en compte de leurs attentes (Meunier, Redoutey, Zetlaoui-Léger, 2018). « *Sa nature même complique l'expression de l'intérêt général* » par la collectivité, comme l'attestent de premières études (Rio, Josso, Gréco, 2019). Adopté par plusieurs grandes villes françaises, ce type de consultations interroge sur les moyens de les piloter. Jean-Louis Missika, adjoint à l'urbanisme à la Ville de Paris et instigateur des *Réinventer* parisiens, affirme la nécessité d'un accompagnement fort de la puissance publique^{10/}.

Pour maîtriser les risques contractuels liés à des montages partenariaux de plus en plus complexes, nombre de villes se sont employées à renforcer leurs services juridiques, parfois au détriment de leurs compétences plus techniques. Par manque de moyens ou pour des raisons liées à la fragmentation des centres de décision dans le millefeuille territorial, elles peuvent rencontrer des difficultés à porter la maîtrise d'ouvrage urbaine de leurs opérations, laissant ainsi planer quelques doutes sur leurs capacités à faire valoir l'intérêt public face à des opérateurs privés. Des villes moyennes et des métropoles se sont ainsi mises à sous-traiter des études et l'organisation des systèmes d'acteurs à de grandes sociétés d'ingénierie urbaine, dont les références et les modes d'analyses, qui visent à rassurer leurs commanditaires, contribuent également à un processus de standardisation urbaine (Bataille, Lacroix, 2019). « *Nouveaux produits programmiques* » (espaces de coworking, fablab, toits végétalisés...) les dispositifs « *d'urbanisme temporaire* » sont censés donner un cachet d'innovation à des opérations par ailleurs tout à fait ordinaires. Ces dispositifs tendent eux-mêmes à se dupliquer d'un projet à l'autre tels des « *Gimmicks* ». En déléguant leur développement urbain à des opérateurs privés, en affaiblissant leur capacité interne à définir et à suivre leurs projets, voire en abandonnant leur statut de maîtres d'ouvrage comme dans les Apui, les collectivités semblent se contenter d'exercer un pouvoir de contrôle *a posteriori*. Elles mandatent également à cet effet des sociétés privées dont les plus importantes sont liées à de grands groupes du BTP ou au secteur de la finance. Pour les accompagner dans leurs Apui, la Ville de Paris et la Métropole du Grand Paris ont ainsi sollicité des cabinets d'avocats et de notaires, ainsi que des sociétés d'analyse financière dont les expertises ont

^{10/} « Réinventer Paris : 1^{er} verdict de la mise en chantier », *Le Monde Éco&Entreprises*, 20 septembre 2018.



joué un rôle central, d'une part pour éviter la requalification de ces consultations en « *commandes publiques* », et d'autre part pour évaluer l'équilibre économique voire la rentabilité des opérations^{11/}. La libéralisation et la financiarisation de la transformation urbaine, engagées dans le domaine des infrastructures dans les années 1980 (Lorrain, 2011), se sont ainsi étendues à l'ensemble du champ de l'urbanisme. L'évaluation des grands agrégats programmatiques qui déterminent la vocation des lieux s'effectue à partir de modèles économétriques fondés sur des algorithmes et des critères qui échappent au citoyen ordinaire, pourtant en droit de se demander à qui profitent de telles opérations.

Alors que nombre d'élus nationaux et locaux demeurent encore frileux à partager l'exercice du pouvoir politique et technique avec le citoyen, pour leur part 74 % des Français estimaient en décembre 2018^{12/} que les représentants de l'État œuvraient dans l'intérêt de quelques-uns et non dans l'intérêt général. Par ailleurs, lorsqu'on demandait quelques mois plus tard à un échantillon représentatif de Français quelle vision utopique rendrait leur avenir plus désirable^{13/}, ils étaient plus de la moitié (55 %) à revendiquer un modèle écologique fondé sur des soucis d'équilibre, de sobriété, de proximité, sur le « *faire soi-même* », le « *moins mais mieux* »... Si on peut s'inquiéter que l'utopie sécuritaire séduise par ailleurs 29,5 % des enquêtés, on pourra constater en se rassurant que l'utopie techno-libérale, qui survalorise l'initiative individuelle, la croissance, et l'innovation par le progrès technologique et la concurrence pour résoudre les problèmes de notre société, n'est plébiscitée que par 16 % des sondés. Or, elle continue de guider les transformations urbaines les plus impactantes, sans être remise en question par la réglementation. Le Haut-Conseil pour le Climat estime aujourd'hui que les lois françaises qui concernent l'urbanisme, l'aménagement et l'organisation territoriale n'imposent pas que l'ensemble des décisions politiques soient compatibles avec la stratégie nationale bas-carbone, alors que celle-ci devrait être le point de référence de toute l'action publique et des investissements privés^{14/}.

Si on peut regretter la lourdeur des procédures administratives en France, encore faut-il que leur allègement s'opère au profit d'un soutien à des démarches



^{11/} L'évaluation des enjeux financiers liés à la première consultation « Inventons la Métropole du Grand Paris » a été confiée au cabinet Ernst and Young, devenu très présent dans le champ de l'aménagement urbain. Dans quelle mesure le bilan carbone des opérations retenues a-t-il été pris en compte dans cette étude faisant miroiter 7,2 milliards d'euros d'investissements pour l'aménagement et la construction des sites ? « Les 51 lauréats d'"Inventons la Métropole du Grand Paris" dévoilés », *Le Moniteur*, 18 octobre 2017. <https://www.lemoniteur.fr/article/les-51-laureats-d-inventons-la-metropole-du-grand-paris-devoiles.1497654>

^{12/} « Le Baromètre de la confiance politique », Enquête Cevipof de Sc. Po, 2019. <http://www.sciencespo.fr/cevipofofr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>

^{13/} Résultats d'une enquête réalisée et publiée par l'Observatoire des perspectives utopiques en octobre 2019. <http://lobsoco.com/wp-content/uploads/2019/10/LOBSoCo-L'Observatoire-des-perspectives-utopiques-I-Pr%C3%A9sentation-%C3%A0-la-presse.pdf>

^{14/} Haut-Conseil pour le climat. *Agir en cohérence avec les ambitions, Recommandations du rapport 2019*. <https://www.hautconseilclimat.fr/rapport-2019/>.

qui permettent la construction d'objectifs partagés. Or la remise en question de certaines procédures délibératives ou du rôle des autorités indépendantes en charge de les soutenir^{15/}, la compression des temps d'études en amont qui permettent de fabriquer de l'intelligence collective en y intégrant les citoyens, le transfert de pans de l'ingénierie publique vers des acteurs du secteur privé qui agissent en fonction de perspectives de croissance et de rentabilité dégradantes pour la planète, témoignent de la prégnance des logiques néolibérales dans plusieurs évolutions réglementaires récentes. Celles-ci paraissent antinomiques avec les systèmes de valeurs associées à la transition écologique, avec l'éloge de la lenteur préférée par une majorité de personnes au futurisme disruptif. Elles se trouvent en tension avec les actions en faveur de la ville frugale et de la multiplication des formes d'expression démocratique dans lesquelles s'engage actuellement un nombre croissant de citoyens, d'élus et de praticiens, mais qui, dans l'état actuel des formes dominantes d'exercice du pouvoir politique, économique et technique, peinent encore à dépasser le stade de l'expérimentation. ▣



BIBLIOGRAPHIE

- > Bataille Nicolas, Lacroix, Guillaume, « Standardisation de la conception et sur mesure organisationnel : la sous-traitance de l'ingénierie urbaine », *Les annales de la recherche urbaine*, n°113, mars 2019.
- > Castells Manuel, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, 1973.
- > Chevallier Jacques, « Intérêt général », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/interet-general>.
- > Citron Paul, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles*, 20/17. URL : <http://metropoles.revues.org/5461>
- > Lorrain Dominique, « La main discrète. La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique* 2011/6 (Vol. 61), p. 1097-1122.
- > Macaire Élise, Zetlaoui-Léger Jodelle, « Dix ans de pratiques des concours d'architecture en France : bilan et perspectives », *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, Actualités de la recherche, 2019, <https://journals.openedition.org/craup/1923>.
- > Meunier François, Redoutey Emmanuel, Zetlaoui-Léger Jodelle, « Appels à Projets Innovants - Concours de programmes ou de programmation ? », *Urbanisme* n°410, octobre 2018, pp. 8-10.
- > Rio Nicolas, Josso Vincent, Gréco Lucille, « Réinventer les villes » : *effets de mode ou vraie transformation ?* PUCA, 2019.
- > Rui Sandrine, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, 2004.
- > Zetlaoui-Léger Jodelle, Fenker Michael, Gardesse Camille, « Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'écoquartiers français. Panorama d'ensemble et essais de typologie », Mermet L., Salles D. (dir.), *Environnement, la concertation approuvée, contestée, dépassée*, De Boeck Universités, 2015.

^{15/} Blondiaux Loïc, Bourg Dominique, Cohendet Marie-Anne, Fourniau Jean-Michel, Francois

Bastien, « Qui veut la mort de la Commission du Débat Public ? », *Le Monde*, 17 janvier 2019.