

LA PLANIFICATION SPATIALE, ENTRE DROIT A LA VILLE ET PERFORMANCE URBAINE

Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et à l'Ecole des Ponts (Paris Tech), directeur scientifique du GRIDAUH

Sommaire

Introduction : d'un paradoxe à l'autre

I. demander plus à la planification...

- échelle et objet de la planification,
- contenu de la planification
- mode de planification
- autorité attachée à la planification

II. ...et moins à la norme.

- la confrontation de la planification avec une réalité qui ne lui est pas favorable
- les incidences sur la norme de planification.
- norme molle
- norme flexible

Conclusion : l'apparemment problématique de la performance urbaine et du droit à la ville

Introduction

D'un paradoxe à l'autre

Il est paradoxal que la locution « le droit à la ville » inventée par le philosophe Henri Lefebvre, dans un ouvrage éponyme paru en 1968 comme un objet de conquête de la classe ouvrière, ait été consacrée dans la législation d'un Etat libéral, la France, en 1991. Le texte en question, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, est toujours en vigueur. Son article 1^{er} précise les implications du « droit à la ville » qui certes ne s'inscrit pas dans la perspective ambitieuse dessinée par Henri Lefebvre selon lequel ce droit « se manifeste comme forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter » et qui poursuit : « le droit à l'*œuvre* (à l'activité participante) et le droit à l'*appropriation* (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville »¹. Néanmoins le droit à la ville dans la loi de 1991 conserve de l'ambition révolutionnaire du philosophe une vision globalisante de la ville ou plus exactement du phénomène urbain; il implique, selon l'article 1^{er}, « d'assurer à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation » ; une véritable feuille de route est fixée à l'Etat et aux collectivités territoriales qui, selon le second alinéa de l'article

¹ Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, réédition le Seuil collection Points, 1972, page 149.

1^{er} , « doivent prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires :

- au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;
- à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ;
- aux transports ;
- à la sécurité des biens et des personnes ».

Il s'agit là assurément d'un vaste programme

- qui dépasse l'urbanisme et embrasse diverses politiques publiques en rapport avec l'urbanité, les transports, l'éducation, la culture, la sécurité ; il comporte notamment la mise en place d'institutions spécifiques – avec notamment un ministère dédié (ministère de la Ville) et d'autorités locales particulières (le sous préfet à la ville),
- qui justifie la mobilisation du droit de l'urbanisme - en sa qualité d'instrument d'organisation et d'aménagement du territoire local - et à l'intérieur du droit de l'urbanisme, mobilise spécialement son navire amiral, la planification spatiale.

La planification spatiale est sollicitée, et fortement, d'aider à la transformation de la société urbaine : ce n'est pas un hasard si elle est l'objet de tout le premier chapitre de la loi. Seulement, cette transformation sociale doit s'inscrire dans un monde aujourd'hui largement dominé par la concurrence et le marché mondialisé lequel, comme l'amour aux yeux de Carmen, est un oiseau rebelle qui n'a jamais connu de loi.

L'écartèlement – oserait-on parler de schizophrénie ? - entre l'ambition affichée et la rude réalité économique oriente l'action des pouvoirs publics vers un (autre) paradoxe tenant à ce que, dans le même temps, il est demandé plus à la planification (I) et moins à la norme (II).

I. Demander plus à la planification.

La planification urbaine est née en Europe, selon les pays, entre la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème}. La France l'expérimente d'abord dans son empire (loi de 1913 pour le Maroc) avant d'en faire un objet de législation pour le territoire national en 1919.

Cette planification a été l'objet de critiques et de discussions. Il est vrai qu'elle s'est présentée longtemps comme un instrument entre les mains de techniciens de l'administration d'Etat. Elle a donné lieu à une pratique souvent alanguie par le manque de détermination des pouvoirs publics ou discréditée par l'abus des dérogations. Mais depuis 1981, elle est l'objet d'un véritable coming back, au moins dans le verbe législatif : la loi du 7 janvier 1983 ne se contente pas de transférer les compétences en la matière aux communes et à leurs groupements, elle pose également le principe d'une généralisation des plans à l'ensemble du territoire, dans ses parties rurales de la même façon que dans les parties urbaines ; cette

première loi est relayée par cette autre, dont il a déjà été fait état plus haut, « d'orientation pour la ville puis par la très importante la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; l'élan résultant de ces textes adoptés par des majorités parlementaires de gauche est aujourd'hui conservé par la droite : après la loi portant Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, une autre portant Engagement national pour l'environnement, mettant en œuvre les engagements de la conférence du Grenelle de l'environnement de 2008, devrait être promulguée au cours de l'été 2010.

Les éléments cités plus haut de la loi d'orientation pour la ville imprègnent toujours la législation ; ils ont été complétés par ceux attachés au développement durable. Il apparaît que la notion de droit à la ville qui exprimait une étape de la dynamique d'expansion et de globalisation de l'urbanisme est aujourd'hui relayée par celle de développement durable qui marque une nouvelle étape dans la constitution du « pan urbanisme » à trois composantes, environnementale, économique et sociale, cette dernière composante recouvrant assez largement les objets du droit à la ville. Le phénomène dépasse le cas français ; à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme français, issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) répond en écho l'article 4 de la loi d'urbanisme de la Catalogne du 14 mars 2002 qui fait du développement urbain durable l'objectif central de la planification urbaine²

² *L'article L. 121-1 pose : « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Selon l'article 4 de la loi catalane

« Concepte de desenvolupament urbanístic sostenible

1. El desenvolupament urbanístic sostenible es defineix com la utilització racional del territori i el medi ambient i comporta conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures.

2. El desenvolupament urbanístic sostenible, atès que el sòl és un recurs limitat, comporta també la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en sòl urbà, atenguin la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals i consolidin un model de territori globalment eficient. »

La multiplication des intérêts, des enjeux et des objectifs justifie l'augmentation des moyens d'une planification spatiale invitée à définir des projets de territoire et, pour leur détermination, à procéder à des arbitrages sociaux et économiques. Le législateur demande donc toujours plus à cette planification.

- l'échelle et l'objet de la planification.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 avait structuré le système de planification en distinguant :

- la planification réglementaire, confiée au plan d'occupation des sols, couvrant en principe le territoire d'une commune ou d'une portion de commune, consistant à découper le territoire en zones et d'appliquer à chacune de ces zones un appareil de prescriptions relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol opposables erga omnes,
- la planification stratégique, confiée au schéma directeur, document couvrant le territoire de plusieurs communes constituant une unité géographique et dessinant, plutôt que des prescriptions, des orientations d'aménagement guidant l'action des collectivités publiques.

Ce système a été conservé jusqu'à la loi SRU, avec toutefois une inflexion, résultant pour une part par la crise affectant les schémas directeurs que l'administration avait beaucoup de peine à élaborer et à mettre en œuvre : à partir des années 80, des documents de planification sectorielle ont été créés à l'échelle intercommunale, définissant des orientations pour ce qui les concerne dans le respect de celles définies par le schéma directeur, du moins là où il existe : plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat, schéma de développement commercial.

La loi SRU a marqué un infléchissement sensible de la conception générale de la planification justifiant de rebaptiser les instruments, le document intercommunal s'appelant désormais schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le document communal, plan local d'urbanisme (PLU). La future loi portant Engagement national pour l'environnement, qui sera probablement promulguée au cours de l'été 2010, s'inscrit dans le prolongement de celle de 2000 et marque un plus infléchissement au point que l'on peut parler d'un véritable virage, posant les bases d'une nouvelle planification, rompant avec celle qui résultait de la loi d'orientation foncière de 1967 :

- la planification par le schéma de cohérence territoriale devrait se généraliser à l'ensemble du territoire ; elle continuera à dessiner des orientations mais, sur certains points tenus pour névralgiques, pourra également déterminer de véritables prescriptions que les PLU devront relayer,
 - l'effacement de la frontière de l'urbanisme réglementaire et de l'urbanisme stratégique marque également le PLU qui a vocation à couvrir un territoire intercommunal et qui, dans un tel cas, intégrera les orientations qui, jusqu'alors, relevaient du programme local de l'habitat et du plan de déplacements urbains.
-

- le plan local d'urbanisme tend à devenir le maître-outil de la planification, définissant au travers du projet d'aménagement et de développement durable un projet de territoire, cumulant, comme on vient de le voir réglementation et orientations, déterminant les lignes de diverses politiques publiques locales et encore appelé à déterminer la fiscalité de l'urbanisme, comme cela ressort de l'avant-projet de réforme.

- Le contenu de la planification.

L'instrumentation des documents d'urbanisme est renforcée dans le but d'assurer la mise en œuvre d'un droit à la ville, plus exactement du droit à une ville durable, prenant en compte les lourds enjeux du réchauffement climatique, du défi énergétique et de la nécessité de consommer le sol de manière économe.

C'est ainsi que l'objectif de la mixité sociale justifie que les plans locaux d'urbanisme puissent :

- imposer des servitudes relatives à la destination des logements, par la localisation d'emplacements pour la réalisation d'un programme de logements (article L. 123-2 du code de l'urbanisme depuis la loi SRU) ou par la fixation d'un pourcentage minimum de logements sociaux en cas de réalisation d'un programme de logements (article L. 123-1, depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion),
- prévoir des bonifications de densité en cas de réalisation d'un programme comportant des logements sociaux (article L. 127-1 du code de l'urbanisme, depuis une loi du 21 février 1995).

Pour lutter contre le gaspillage des terres agricoles et contre l'étalement urbain, la loi SRU a ouvert aux schémas de cohérence territoriale la possibilité de « subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de desserte en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements » (article L. 122-1 du code de l'urbanisme). La future loi portant Engagement national pour l'environnement renforce les moyens de lutte ; elle exige que les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme « arrêtent des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » ; elle donne aux schémas la possibilité de prévoir une densification de certaines zones et d'imposer aux plans locaux d'urbanisme de prévoir des règles de densité élevées (ils peuvent « déterminer la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme » (VI de l'article L. 122-1-5 nouveau).

- Le mode de planification.

La manière de planifier, c'est d'abord le caractère pluriel de la mise au point des documents.

Dans le respect des engagements internationaux (notamment la convention d'Aarhus de 1998) et des directives de l'Union européenne, la procédure d'élaboration des

documents de planification est ouverte non seulement à un large partenariat institutionnel (associant à la collectivité gestionnaire du document notamment l'Etat, la région, le département, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et la chambre d'agriculture) mais également à une participation continue du public (au travers de la concertation, dès l'engagement de l'élaboration du document, au travers de l'enquête publique sur le projet de plan à la fin de la procédure d'élaboration).

La manière de planifier, c'est aussi un effort méthodologique appliqué au travail d'élaboration du document.

En application de la directive de l'Union européenne 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (transposée en droit national par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004), les projets de plans susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement³ doivent se prêter à une évaluation environnementale de sorte que les incidences de toute nature du projet sur l'environnement soient mesurées ; cette évaluation d'incidences est portée à la connaissance de l'auteur du plan mais également de l'autorité compétente en matière d'environnement et du public ; l'auteur du plan n'est pas tenu d'accéder à toutes les demandes de modifications résultant de l'évaluation environnementale mais il doit s'expliquer sur le choix de les prendre ou non en compte (article L. 121-14 du code de l'urbanisme). On peut regretter que l'évaluation soit limitée aux considérations environnementales et n'inclue pas les autres composantes du développement durable, à savoir les données économiques et sociales ; pour les directives communautaires, cela s'explique par les limites des compétences transférées aux institutions de l'Union européenne, lesquelles comprennent l'environnement mais n'ont pas été étendues à l'aménagement du territoire ; mais il convient d'observer que la notion d'environnement a été très largement entendue⁴

- L'autorité attachée à la planification.

La loi portant Engagement national pour l'environnement marque clairement la volonté de renforcer la planification.

³ Suivant l'art. L. 121-10 C. urb « - Font l'objet d'une évaluation environnementale (...): « 1° Les directives territoriales d'aménagement ; « 2° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ; « 3° Les schémas de cohérence territoriale ; « 4° Les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés. « Sauf dans le cas où elle ne prévoit que des changements mineurs, la révision de ces documents donne lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration.

⁴ Le f de l'annexe 1 de la directive n°2001/42 précise que doivent être pris en compte « f) les effets notables probables sur l'environnement(1), y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs »

Cela apparaît dans le cas du schéma de cohérence territoriale qui peut comprendre sur certains points touchant à des enjeux cruciaux du développement durable des normes allant très au-delà de simples orientations ménageant aux collectivités chargées de les mettre en œuvre une marge de manœuvre ; il s'agit de prescriptions impératives qui peuvent être appliquées pour renforcer la densité de quartiers de ville bien desservis par les transports en commun.

Cela apparaît également dans le cas du plan local d'urbanisme intercommunal qui peut intégrer ce qui relève jusqu'alors du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat et, en conséquence, leur donner la force juridique autrement plus forte que celle normalement attachée à ces documents.

Le souci de muscler la planification conduit encore à doter le préfet de pouvoirs supplémentaires de contrôle sur les plans locaux d'urbanisme pour veiller à ce qu'ils s'inscrivent bien dans la ligne des politiques de logement et développement durable définies par ailleurs.

« Sous les pavés, la plage » lisait-on sur les murs en 1968 à l'époque où Henri Lefebvre publia *Le droit à la ville*. Sous les cieux du développement durable et de la réponse aux défis de l'environnement, les vieilles habitudes de la gestion urbaine ont la vie dure, pourrait-on dire dans « la Nouvelle Athènes » du XXIème siècle.

II. Demander moins à la norme

Le problème de la planification ambitieuse, c'est qu'elle doit prendre racine dans un terreau qui n'est pas prédisposé au dirigisme territorial. La conséquence, c'est que l'aptitude au commandement s'en trouve amoindrie et donc sa force normative, atténuée.

- La confrontation de la planification avec une réalité qui ne lui est pas favorable.

L'observation des acteurs de la société urbaine actuelle – la « Nouvelle Athènes » selon Henri Lefebvre – permet de comprendre les difficultés d'une politique volontariste :

- la **population** d'abord n'adhère pas spontanément à tous les objectifs du droit à la ville, notamment celui de la mixité sociale qui contrarie les tendances à la différenciation et le marquage social des quartiers,
- les **élus locaux** qui ont la charge de la planification ne sont pas indifférents au prix du courage politique d'une politique de mixité sociale n'est pas toujours bien accueillie par une partie influente de la population et qui impose un effort financier lourd notamment pour la réalisation des équipements publics et pour la mise en état des sols destinés aux opérations de renouvellement urbain,

- compte tenu des contributions d'urbanisme qui leur sont imputées et du poids accru de la fiscalité locale résultant des choix d'urbanisme, les **investisseurs** pourront préférer réaliser leurs opérations dans des localités présentant des avantages économiques voisins mais moins exigeantes à leur égard.

Ce dernier point mérite de retenir spécialement l'attention. Le responsable de la politique locale d'aménagement est aujourd'hui le plus souvent en recherche des opportunités économiques apportant de l'emploi, de l'activité. Mais les opportunités en question changent, se diversifient ; en particulier, les investisseurs ne sont plus toujours les utilisateurs finaux de l'investissement, réalisant une opération qui répond à leurs propres besoins ou à ceux de leurs clients directs. Dans une étude remarquable, « La ville saisie par la finance »⁵, l'économiste Vincent Renard montre bien que l'immeuble tend à devenir un produit financier qui s'échange sur un marché sans frontières, notamment à destination des épargnants et des gestionnaires de fonds de placements dans le cadre de la titrisation. On sait les conséquences sur l'économie générale de cette titrisation et plus largement de « l'hypertrophie de la finance et son dévoiement en ce qu'elle (...) n'a finalement d'autre but que son expansion infinie »⁶. Mais on doit aussi prendre en considération les conséquences sur l'occupation du sol : la recherche par l'investisseur du rendement à court terme le plus élevé conduit à rechercher pour les opérations immobilières les localisations les plus profitables – notamment en extension urbaine – et à faire pression dans ce sens auprès des décideurs publics. Le « court-termisme » des investisseurs ne fait pas bon ménage avec la recherche du développement durable : sont là pour le rappeler les catastrophes urbaines de tissus abandonnés, en conséquences d'un retournement de conjoncture peu après la réalisation des opérations voire avant même que ces opérations soient parvenues à leur terme : dans les villes américaines ravagées par les effets de la crise des subprimes, en Espagne, à Dubaï.

- Le **gouvernement** est lui-même partagé entre des objectifs concurrents et parfois contradictoires. La France en donne une illustration :

dans le même temps où il affiche la volonté de combattre l'étalement urbain, dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement, le gouvernement entend peser sur les prix des produits de consommation et, à cette fin, est conduit à s'engager dans une politique de la distribution commerciale favorable à l'ouverture et à l'agrandissement des grandes surfaces ; et c'est ainsi que, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de modernisation économique du 4 août 2008 et sur la base de deux circulaires des 7 et 28 août suivants, a été « opportunément » ménagée la possibilité pour les grandes surfaces d'agrandir leur surface de vente de 1000 m² sans autorisation pendant une période transitoire ; les conséquences territoriales ont été suffisamment lourdes pour que les commissions des deux assemblées parlementaires s'en alarment⁷.

⁵ Revue Le Débat, n°148, janvier-février 2008, pp. 106-117.

⁶ Elie Cohen, Penser la crise, Paris éditions Fayard 2010, page 330.

⁷ Rapport Patrick Ollier et Jean Gaubert d'information sur la mise en application de la loi de modernisation de l'économie, de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, déposé le 18 février 2010, rapport Elisabeth Lamure d'information sur l'application de la loi de modernisation de l'économie, 18 décembre 2009.

de la même façon, le souci de relancer l'activité économique frappée par la crise conduit, suivant l'adage selon lequel quand le bâtiment va, tout va..., à user d'une vieille recette consistant à favoriser la construction et, pour ce faire, à faciliter la suppression de ce que le Président de la République lui-même désigne sous le nom de « contraintes d'urbanisme », à savoir les contraintes figurant dans les plans d'urbanisme.

Enfin, il est symptomatique que les pouvoirs conférés à l'Etat et à son représentant local, le préfet, pour assurer le respect par les plans d'urbanisme des objectifs qui leur sont assignés, soient peu ou pas utilisés ; une étude récente sur les premiers schémas de cohérence territoriale a révélé, dans un certain nombre de cas, la passivité ou la timidité du préfet à l'égard des choix des élus locaux⁸.

- Les incidences sur la norme de planification.

Face à une planification aux ambitions aussi légitimes qu'inaccessibles, les ajustements de la pratique consistent dans l'amollissement ou/et la flexibilité de la norme.

- L'amollissement de la norme.

Il est tentant de conserver l'ambition – et d'en faire un bel objet de communication – en se soustrayant aux contraintes de la mise en œuvre. Les instruments de planification stratégiques sont à cet égard très révélateurs.

Un procédé classique, puisqu'il était déjà attaché à la pratique des schémas directeurs, consiste à user des ressources de la notion de compatibilité qui détermine le degré de respect du document stratégique par les actes et documents qui lui sont subordonnés. La doctrine, bonne fille, s'est volontiers convertie à l'impressionnisme juridique en accréditant l'idée selon laquelle la décision subordonnée peut se distinguer du schéma stratégique dès l'instant qu'elle ne lui est pas contraire ; une jurisprudence accommodante – venue du Conseil d'Etat plus que des juridictions administratives du premier et du second degrés – a largement répondu aux attentes des décideurs et a ainsi admis la légalité de la création d'un grand magasin de bricolage dans une écharpe verte dont le schéma directeur de Toulouse entendait assurer la protection « intégrale »⁹.

Un autre procédé, qui a été appliqué aux schémas de cohérence territoriale, consiste à énerver, au sens propre du terme, le document de planification : celui-ci affiche des objectifs mais sans les assortir de s instruments de leur mise en œuvre ou en veillant à ce que celle-ci ne soit pas contraignante. C'est ainsi qu'un certain nombre de schémas ont pu être approuvés à une unanimité des collectivités concernées qui pourrait paraître la preuve de la « bonne gouvernance » locale si elle n'avait pas pour contrepartie l'affadissement du contenu du document, se gardant de traiter des problèmes « qui fâchent », ceux pour lesquels le choix de planification est vraiment utile. Le représentant de l'Etat, contrôleur de la légalité du document, peut relever, ainsi dans le cas du schéma de cohérence territoriale de Marennes-

⁸ Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale, ouvrage collectif sous la direction de Jean-Pierre Lebreton, Paris, La Documentation française coll. Les Cahiers du GRIDAUH, n°19 2009, 255 pages

⁹ CE 10 juin 1998 SA Leroy-Merlin, publié au recueil Lebon, Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1999, n° 218.

Oléron, et observer dans l'avis qu'il rend : « on peut regretter que les choix affichés dans le projet d'aménagement et de développement durable ne soient pas toujours en résonance avec la position volontariste affichée à l'issue du diagnostic. Certaines décisions du PADD sont de simples intentions « souhaitables » ou « possibles », alors même que la mise en œuvre exige une grande détermination » ; néanmoins, bon Prince, il conclut que « les intentions affichées de ce projet constituent des éléments de réponse qui doivent être concrétisées et appliquées » et il donne un avis favorable sans réserve (avis du 8 septembre 2005, figurant dans le dossier du schéma, mis à la disposition du public).

Un troisième procédé est retenu par la loi portant Engagement national pour l'environnement pour les directives territoriales d'aménagement. Celles-ci sont des documents de planification stratégique qu'une loi du 4 février 1995 a confié à l'Etat et qui sont normalement applicables à de grands territoires (couvrant tout ou partie d'un ou de plusieurs départements) soulevant des enjeux nationaux d'aménagement ; ils s'imposent notamment aux documents de planification urbaine locale au titre d'une obligation de compatibilité. La loi a entendu desserrer l'état (relatif comme on l'a vu plus haut) de cette exigence : les futures directives territoriales d'aménagement et de développement durable cesseront d'être directement opposables ; il appartiendra simplement au préfet de qualifier « projet d'intérêt général » les éléments de la directive qu'il choisira pour les rendre opposables (nouvel article L. 113-4 C. urb).

- La flexibilité de la norme

S'il est un point sur lequel le législateur français a fait l'objet d'une détermination farouche, au cours des dernières années, c'est celui de la recherche de la flexibilité des normes figurant dans les documents de planification. Il s'est employé à flanquer la procédure normale de révision des plans de procédures particulières, moins exigeantes, permettant de faire aboutir dans des délais raccourcis des changements du document.

Le plan local d'urbanisme a été l'objet d'attentions toutes particulières, de sorte qu'on compte près d'une dizaine de procédures, à côté de celle de révision « normale », une de révision « simplifiée », une autre de modification, et, comme cela ne semblait pas suffire, la procédure de modification est elle-même doublée de deux autres de « modification simplifiée », créées par une loi du 16 février 2010, la première applicable pour une durée limitée au 31 décembre 2010, pour permettre de s'affranchir des règles limitant la construction à la limite séparative du terrain, la seconde, qui a un caractère permanent, pour changer des règles réputées « mineures »¹⁰.

Au nom de l'urbanisme « de projet », il est également possible d'apporter les changements aux documents d'urbanisme de nature à faire obstacle à la réalisation d'une opération. Le code de l'urbanisme prévoit déjà des procédures pour changer le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale. Le projet de loi portant Engagement national pour l'environnement a été l'objet d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale permettant, pour la réalisation d'un projet de l'Etat, de mettre en compatibilité avec ce projet, non seulement les documents locaux de planification urbaine mais aussi le schéma régional lorsqu'il existe (cas notamment de la région d'Ile-de-France), la charte de parc naturel régional et les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (article 12 bis du projet de loi, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture).

¹⁰ Sur le sujet, Jean-Pierre Lebreton, Réformes législatives de l'année 2009 et flexibilité de la règle locale d'urbanisme, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2010.

Performance urbaine : « *ubi es si es ?* »

Dans son sens le plus habituel, la performance est associée à l'idée de compétition. Celle-ci est une donnée essentielle pour les villes contemporaines et particulièrement pour les métropoles d'un monde sans frontières économiques. Mais de quelle performance est-il question ? Celle qui assure la puissance de la Nouvelle Athènes par rapport aux autres cités ou qui, du moins, la préservera du déclin ? C'est bien de celle-ci dont il est généralement question dans les discours actuels, volontiers accusateurs des rigidités planistes qui font obstacle aux séduisants projets de construction ou de quartier, notamment conçus par des architectes et urbanistes de grand renom. Mais le projet séduisant s'inscrit-il dans la perspective de l'objectif constitutionnel du développement durable et assure-t-il la mise en œuvre du droit à la ville ? Formellement oui dans la mesure où les plans porteurs d'une réflexion d'ensemble et des grands arbitrages entre les intérêts contradictoires devront être mis en compatibilité avec le projet séduisant ; au fond, cela est nettement moins sûr ; les procédés cosmétiques ne manquent pas pour ménager les apparences et ajuster le plan aux besoins du projet et faire en sorte que le produit de la réflexion à long terme incorpore les opérations assurant aux financiers qui les portent un retour rapide sur investissement.

Une autre conception de la performance a-t-elle sa place, celle-là indicatrice du respect des enjeux du long terme ? Probablement, mais l'exercice est autrement difficile à concevoir et son application à la mesure de l'effort collectif ne suscite pas spontanément les enthousiasmes.