

Un outil qui résiste à sa réforme. Le COS et sa « carrière » dans le Plan local d'urbanisme de Paris

David Guéranger et François-Mathieu Poupeau

Volume 3, 2009

Urbanisme et développement durable
Urban Planning and Sustainable Development

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/037597ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/037597ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Réseau Villes Régions Monde

ISSN

1916-4645 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Guéranger, D. & Poupeau, F.-M. (2009). Un outil qui résiste à sa réforme. Le COS et sa « carrière » dans le Plan local d'urbanisme de Paris. *Environnement Urbain / Urban Environment*, 3, 1–9. <https://doi.org/10.7202/037597ar>

Résumé de l'article

À Paris, la question de la densité et de l'un de ses principaux outils, le Coefficient d'occupation des sols (COS), a fait l'objet de nombreux débats à l'occasion de l'élaboration du Plan local d'urbanisme (2001-2006). C'est sur ces débats que nous nous penchons dans cet article : quels ont été les acteurs en présence, les doctrines et les lieux de délibération et de décision ? En nous efforçant ainsi de retracer la « carrière » du COS, outil très critiqué à cause de son obsolescence et de son manque d'efficacité, nous montrons que celui-ci fait montre d'une étonnante capacité à résister au changement et à s'imposer comme un outil incontournable dans le débat public sur la densité et sa gestion opérationnelle. Cette pérennité tient en large part à la charge symbolique et politique dont il est investi : outil élaboré à la fin des années 1960, le COS véhicule toute une histoire de l'urbanisme à Paris, un certain rapport à la puissance publique et à la réglementation, rendant très difficile sa réforme, pourtant souhaitée par certains spécialistes et élus locaux.

UN OUTIL QUI RÉSISTE À SA RÉFORME. LE COS ET SA « CARRIÈRE » DANS LE PLAN LOCAL D'URBANISME DE PARIS

David GUERANGER
François-Mathieu POUPEAU*

❖ RÉSUMÉ

À Paris, la question de la densité et de l'un de ses principaux outils, le Coefficient d'occupation des sols (COS), a fait l'objet de nombreux débats à l'occasion de l'élaboration du Plan local d'urbanisme (2001-2006). C'est sur ces débats que nous nous penchons dans cet article : quels ont été les acteurs en présence, les doctrines et les lieux de délibération et de décision ? En nous efforçant ainsi de retracer la « carrière » du COS, outil très critiqué à cause de son obsolescence et de son manque d'efficacité, nous montrons que celui-ci fait montre d'une étonnante capacité à résister au changement et à s'imposer comme un outil incontournable dans le débat public sur la densité et sa gestion opérationnelle. Cette pérennité tient en large part à la charge symbolique et politique dont il est investi : outil élaboré à la fin des années 1960, le COS véhicule toute une histoire de l'urbanisme à Paris, un certain rapport à la puissance publique et à la réglementation, rendant très difficile sa réforme, pourtant souhaitée par certains spécialistes et élus locaux.

MOTS-CLÉS ■ Planification urbaine, Paris, densité, instrument, action publique



❖ ABSTRACT

The issue of density and of one of its primary regulatory tool, the FAR (Floor Area Ratio), has given rise to extensive and controversial debates when Paris conducted its local urban plan review process from 2001 to 2006. This paper explores these debates by focusing on the key actors involved, their points of view and motives and the spaces for deliberation and decision-making. Although it is criticized severely and is considered by many to be inefficient from a planning standpoint, the FAR shows a surprising capacity to withstand change and plays a major role in framing public debates on how to manage density. This great "career" is due in part to its operational role in strengthening the building market, but it is also assured by the symbolic and political significance it carries. Since the late 1960's when it was first introduced, the FAR has conveyed an important part of Parisian urban planning history and a particular political and regulatory dynamics, so that any amendment, despite being supported by some experts and local officials, is still highly uncertain today.

KEYWORDS ■ Urban planning, Paris, density, tool, local public policy

❖ Coordonnées de l'auteur de correspondance : François-Mathieu Poupeau, LATTS, ENPC, Cité Descartes, 6-8 avenue Blaise Pascal, 77455 Marne la Vallée Cedex 2, France, courriel : fm.poupeau@enpc.fr.

INTRODUCTION

L'affaire est entendue et la cible toute désignée : il faut lutter contre l'étalement urbain! La loi SRU¹ accumule les charges contre ce phénomène ancien, autrefois appelé « urbanisation en tâche d'huile », qui provoque, aux yeux des aménageurs en quête de « durabilité », les maux les plus graves : coût économique lié aux équipements, consommation d'espace importante, coûts énergétiques induits, entre autres, par l'usage de la voiture... Au nom du développement durable, la « ville compacte » fait aujourd'hui consensus. Il faut densifier, renouveler, reconstruire la ville sur la ville. Comment cette densification s'opère-t-elle sur les plans technique et juridique? Avec quels outils? Comment ceux-ci sont-ils élaborés? Quels sont les processus de codification – de mise en chiffres et de mise en normes – de la densité urbaine? Remettent-ils en question les pratiques professionnelles et les façons de penser existantes?

C'est cet ensemble de questions que nous voudrions aborder dans cette contribution, en nous penchant sur un terrain particulier – Paris et l'élaboration de son Plan local d'urbanisme (2001-2006) – et sur un outil fréquemment associé à la densité, le Coefficient d'Occupation des Sols (COS). En nous intéressant à la « carrière » de cet outil à l'occasion de l'élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU), aux débats qu'il suscite, aux usages qu'en font tant les « professionnels de l'urbain » que les élus et les acteurs associatifs, nous montrerons en quoi le COS, pourtant très critiqué à cause de son obsolescence et son inefficacité, démontre une étonnante capacité à résister au changement et à s'imposer comme un outil incontournable dans le débat public sur la densité et sa gestion opérationnelle. Cette pérennité tient en large part à la charge symbolique et politique dont le COS est investi : outil élaboré à la fin des années 1960, le COS véhicule toute une histoire de l'urbanisme à Paris, un certain rapport à la puissance publique et à la réglementation, rendant très difficile sa réforme, pourtant souhaitée par certains spécialistes et élus locaux.

I. AGIR SUR LA DENSITÉ, RÉFORMER LE COS : UN CONTEXTE FAVORABLE

À Paris, deux opportunités font émerger le COS comme un objet de discussion collective : d'une part, une opportunité réglementaire, avec l'élaboration d'un

nouveau document d'urbanisme, le PLU, censé « produire » le tissu urbain parisien des prochaines décennies; d'autre part, une opportunité politique, avec l'apparition de débats autour de la question de la densité et de la pertinence des outils qui lui sont traditionnellement associés.

I.1 Une opportunité réglementaire : la révision du document d'urbanisme parisien

Suscitée par l'adoption de la loi SRU, qui invite les collectivités locales à revoir leur document d'urbanisme, la rédaction du PLU constitue l'un des piliers de la politique engagée par la nouvelle équipe présidée par Bertrand Delanoë. Elle est l'occasion de réfléchir sur les questions de densité et de réinterroger certains de ses outils, dont le COS.

Le chantier du PLU est ambitieux puisqu'il s'agit de définir dans les délais de la mandature le nouveau règlement d'urbanisme, qui se substituera au POS adopté en 1989. L'exercice est également périlleux tant les sujets de discussion sont conflictuels.

Si l'on s'en tient, dans un premier temps, à la procédure formelle, quatre principales étapes (voir figure 1) rythment les cinq années d'élaboration du document. La première, le diagnostic, se déroule au cours de l'année 2002 et vise à identifier les grands enjeux. Elle repose essentiellement sur les travaux de l'administration parisienne et, dans une moindre mesure, sur la sollicitation d'experts, universitaires pour la plupart. Au diagnostic succède le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), souvent présenté comme l'innovation majeure introduite par la loi SRU. Énonçant les grands principes de l'aménagement parisien, il doit constituer le volet politique du PLU, sa doctrine. Son élaboration s'étend tout au long de l'année 2003. Puis vient le règlement proprement dit, un corpus de règles juridiques, de cartes et de documents annexes qui concrétisent les principes directeurs du PADD en matière d'évolution urbaine. En pratique, les fonctionnaires de la ville, tout particulièrement ceux de la Direction de l'Urbanisme (DU), anticipent cette phase et engagent leurs propres réflexions dès l'amorce du PLU. La rédaction du règlement s'achève fin 2004, à la veille du vote au Conseil de Paris de février 2005, qui entérine le document et lance la procédure d'enquête publique. Le document peut finalement être adopté dans les temps par la majorité municipale en juin 2006.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

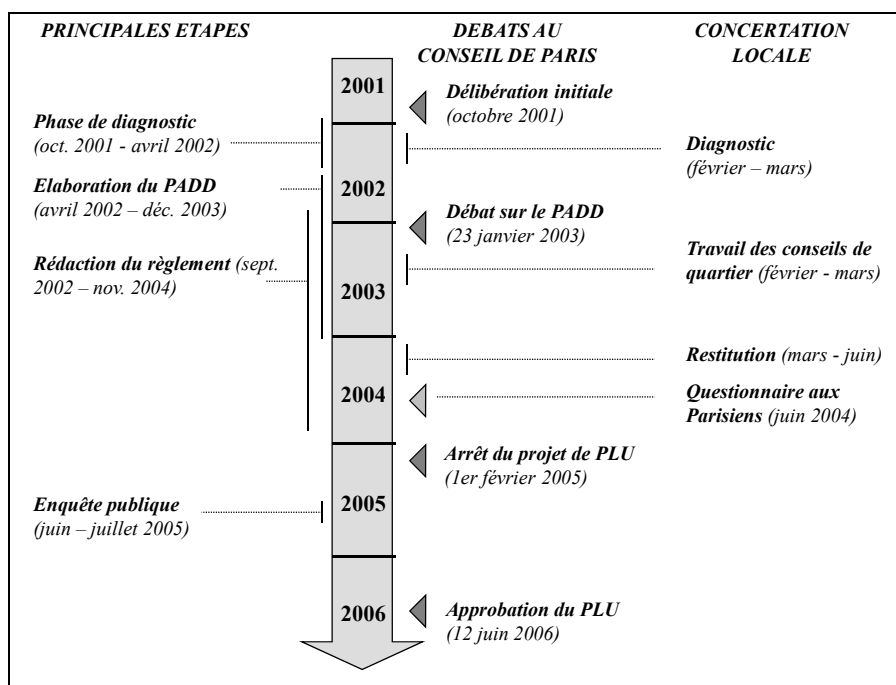


Fig. 1 – Le processus d’élaboration du PLU de Paris

Conformément aux injonctions de la loi SRU, le processus s’accompagne d’un dispositif de concertation censé rendre la décision plus légitime et plus efficace. Dès le lancement du PLU, la nouvelle majorité entend aller plus loin que la loi ne le stipule, faisant de la concertation une « marque de fabrique » de ses politiques publiques. Concrètement, celle-ci repose sur un ensemble de dispositifs, dont deux constituent l’ossature principale. Le premier, qualifié de « concertation locale », sollicite les conseils de quartier afin de recueillir leur avis ainsi que leurs propositions concrètes d’aménagement. Le second, qualifié de « concertation institutionnelle », consiste plutôt à réunir, au sein de « groupes thématiques » sectoriels placés sous la responsabilité d’un adjoint, les grands partenaires institutionnels publics et privés (AP-HP, RATP, SNCF...). Ces groupes thématiques servent à réfléchir thème par thème aux enjeux d’urbanisme et à débattre des orientations réglementaires. Pour être complet, il faudrait ajouter à ces dispositifs plusieurs manifestations (États Généraux du PLU), réunions d’information ou de restitution, actions de formation, ainsi qu’une enquête par questionnaire (juin 2004), bref une batterie d’outils censés rapprocher le citoyen de la décision publique.

1.2 Une opportunité politique : les controverses autour de la densité et du COS

Dans les débats qui animent tant le Conseil de Paris que les groupes thématiques, la question de la densité occupe une place prépondérante. De la discussion du PADD (janvier 2003) au vote qui arrête le projet de PLU (février 2005), ces débats donnent lieu à des prises de position contrastées, qui menacent à tout moment de faire éclater le fragile consensus politique construit sur le sujet. Il faut, pour comprendre cette situation, revenir sur le contexte où se développent ces débats.

La situation politique de la majorité municipale fait de la densité un problème épineux en raison des contradictions politiques a priori insurmontables auxquelles elle donne lieu. D’un côté, Paris demeure une ville très dense, beaucoup plus dense que sa première couronne. On entend souvent dire dans les exposés qu’elle est l’une des villes les plus denses au monde. On n’hésite pas à la comparer à Tokyo ou à Hong-Kong, une comparaison souvent mise au service de la nécessaire maîtrise de la densité². D’un autre

² La comparaison vaut par exemple pour le XI^{ème} arrondissement qui, avec plus de 40 000 habitants au km², atteint un niveau proche des records mondiaux.

côté le territoire parisien est en proie à diverses évolutions qui menacent les équilibres démographique, économique et social : baisse de la population, crise du logement, relocalisation et perte partielle des emplois, fragilité du tissu économique... C'est dans ce contexte que la majorité doit arbitrer entre les inclinaisons malthusiennes de la construction et les diverses nécessités du développement urbain, souvent portées par des adjoints inscrits dans des logiques sectorielles et des formations politiques différentes³.

Le débat sur la densité mérite également d'être replacé dans une histoire déjà ancienne puisque le principal outil de régulation de la densité, le Coefficient d'Occupation des Sols (COS), naît en 1967 avec la Loi d'orientation foncière (LOF). Il s'agit à l'époque de maîtriser la densification des villes, dans un contexte immobilier très haussier, et de s'appuyer sur un vecteur clair pour rétablir l'autorité publique de l'État dans un jeu où se multiplient les acteurs. Ce contexte tranche très nettement avec celui de l'urbanisme d'aujourd'hui : les objectifs de construction de masse ont été remplacés par un souci de qualité urbaine et architecturale; l'autorité publique, alors incarnée par la figure de l'État, a cédé la place à une action publique décentralisée, négociée et adaptable ; en raison de la saturation progressive de l'offre foncière parisienne, le marché de l'immobilier s'est déplacé de la construction vers la rénovation et la réhabilitation. À maints égards, les critiques adressées au COS (voir plus bas) traduisent le fossé qui s'est progressivement creusé entre les modalités de l'action publique urbaine et le contexte dans lequel l'outil a été forgé.

Cette mise en perspective historique éclaire les vertus et limites de l'outil. Celui-ci se caractérise par sa simplicité : il fournit une mesure simple, souvent érigée en norme plafond, calculée en rapportant la surface d'une construction⁴ à celle de la parcelle qu'elle occupe⁵. Cette simplicité explique en partie la grande « carrière » – la capacité « d'enrôlement » diraient les sociologues de la traduction (Callon, 1986) – de ce coefficient, non seulement dans les groupes professionnels liés au marché de la construction mais aussi parmi les profanes, tour à tour pétitionnaires, propriétaires ou locataires. L'outil « parle » aux élus et

³ Les adjoints en charge de l'urbanisme et de l'économie sont socialistes, ceux en charge de l'environnement et des transports sont élus Verts, ceux en charge du logement et de la coopération intercommunale sont communistes.

⁴ Les praticiens parlent de SHON, Surface Hors Œuvre Nette, pour désigner cette surface et les règles qui permettent de la calculer.

⁵ A titre d'exemple, un COS de trois sur une parcelle de 100 m² permet de construire un bâtiment de 300 m².

aux citoyens, soulignent fréquemment nos interlocuteurs. Dans le même temps, il a subi de nombreux amendements, modifications et améliorations. Par ailleurs, son influence s'amenuise sous l'influence conjointe de deux phénomènes, à savoir, d'une part, une concurrence sévère d'autres instruments, qui complètent la panoplie du gestionnaire de la densité et, d'autre part, une multiplication de régimes « dérogatoires » où le COS n'est tout simplement pas appliqué (ZAC, constructions spécifiques). Même s'il est encore « en vie » au moment où s'amorce la révision du document d'urbanisme parisien, le COS suscite discussions et controverses dans la communauté des urbanistes et, plus généralement, des professionnels de l'urbain. C'est ce type de débat que nous allons analyser maintenant.

2. LES PREMIERS DÉBATS ENTRE COMMUNAUTÉS PROFESSIONNELLES

Les premiers débats, notamment ceux qui s'inscrivent dans la concertation « institutionnelle », sont très largement accaparés par les aspects réglementaires et par le sort qu'il faudrait réserver au principal outil qu'est le COS. Sur ces aspects réglementaires comme sur le COS, deux conceptions s'opposent.

2.1 Les « experts réformateurs »...

L'une de ces conceptions, qu'on pourrait qualifier hâtivement de « réformatrice », consiste à partir des travers et des carences inhérentes au COS pour envisager à minima son amélioration, voire plus simplement sa suppression. En premier lieu, cet outil apparaît particulièrement trompeur puisqu'il ne renseigne pas sur la forme urbaine et fournit une information sur la densité bâtie en décalage avec la densité perçue⁶. En second lieu, le COS parisien ne concerne qu'une portion congrue des demandes de permis de construire à Paris puisque, pour l'essentiel, celles-ci portent moins sur la construction que sur la

rénovation d'immeubles⁷. Troisième reproche, le COS

⁶ Un COS de 0,5 sur une grande parcelle peut figurer un ensemble pavillonnaire tout autant qu'une tour de grande hauteur entourée d'espaces verts.

⁷ Selon les statistiques avancées par la Direction de l'Urbanisme sur la base des demandes de permis de construire, 9% d'entre elles seulement concernent des constructions neuves (qui relèvent alors en partie du COS). En parallèle, la moitié concerne des

s'applique de façon stricte et uniforme sur l'ensemble du territoire parisien, sans prendre en compte les tissus urbains très variés dans lesquels il doit pouvoir s'inscrire. Quatrième argument, parallèlement au COS existent d'autres règles qui, à l'instar des filets de hauteur ou des règles volumétriques, permettent une action jugée plus efficace et plus directe sur l'urbanisme.

Ces critiques sont portées pour l'essentiel par quelques hauts fonctionnaires impliqués dans l'urbanisme parisien. On y trouve, sans ordre de préférence : la Directrice de l'Urbanisme, ancienne cheville ouvrière de la loi SRU au sein du ministère de l'Équipement ; son adjoint, également issu de l'Équipement et anciennement chargé du SDRIF (Schéma Directeur de la Région Île de France) à la Direction Régionale de l'Équipement ; le responsable de la mission SRU, administrateur de la ville de Paris ayant effectué un passage au cabinet du maire Jean Tibéri ; le directeur de l'Atelier Parisien d'Urbanisme. De façon assez explicite, ce cénacle « d'experts » réfère ses réflexions relatives aux problèmes liés à la densité et à sa régulation à une littérature technique, dont les principaux éléments figurent tour à tour dans les colonnes de la revue *Études Foncières*⁸ et dans les travaux de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)⁹.

Ces critiques instruisent finalement un procès à charge sur la base des limites du COS. Celui-ci apparaît d'abord comme un piètre outil de lecture du monde urbain, peu à même de fournir une donnée synthétique et fidèle sur le tissu bâti parisien. Le COS, en ce sens, est vu comme un outil de connaissance – en l'occurrence inapproprié – mais dont la fonction principale consisterait à produire une image du monde et, par le biais notamment de cartes et d'atlas, à informer un corps de savoirs constitués et précis, ceux de l'urbaniste notamment. Le COS est critiqué ensuite pour son faible périmètre d'application. Parce qu'il est un outil peu malléable, il est inapplicable sur la majeure partie du territoire parisien et devrait donc être remplacé par des dispositifs plus adaptés parce que plus adaptables. Pour ces raisons, le groupe des « experts réformateurs » se montre plutôt enclin à

réhabilitations (qui relèvent d'un COS de fait qui permet un pétitionnaire de reconstruire à surface équivalente).

⁸ Voir par exemple la série d'articles successifs que la revue consacre à la densité à partir de la fin de l'année 1994 (Fouchier, 1994 ; Sauvez, 1994 ; Piron, 1995).

⁹ Une étude de l'APUR souligne la forte distinction entre sentiment de densité et densité bâtie qui sera très largement reprise et citée lors des débats en groupe thématique, avant même sa publication d'ailleurs (*Densités vécues et formes urbaines. Étude de quatre quartiers parisiens*, APUR, juin 2003, 45 pages).

supprimer le COS ou, à défaut, à étendre l'emprise de régimes dérogatoires où les projets de construction sont soustraits à cette règle : territoires de projet et ZAC, zone de Grands Services Urbains (GSU), dérogations accordées aux constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif (CINASPIC).

2.2 Face aux « praticiens de l'instruction »

Ces positions sont en partie contrebalancées par un second groupe d'acteurs, pour certains présents lors des réunions du groupe thématique, pour d'autres impliqués dans les groupes techniques internes à la Direction de l'Urbanisme. On y trouve tout d'abord un groupe de fonctionnaires parisiens liés, directement ou indirectement, au service des permis de construire : des architectes voyers chargés de l'instruction, un ancien agent du service devenu chargé de mission de la SDER (Sous-Direction des Études et Règlements). S'y ajoutent plusieurs représentants du monde de la construction, via le secteur de la promotion immobilière (notamment la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs, FNPC) ou celui des architectes libéraux (Conseil Régional de l'Ordre des Architectes). Les arguments qui nourrissent le débat autour de l'éventuelle suppression du COS mettent en évidence des logiques d'action différentes mais un même intérêt à la conservation de cet outil.

Un débat vigoureux anime le groupe thématique autour du rapport entre règlement et création architecturale. En résumé, plusieurs agents de l'administration défendent l'idée qu'une suppression du COS conduirait à uniformiser les formes architecturales. En l'absence de COS, les architectes, soumis aux seuls maxima volumétriques, seraient enclins à approcher les volumes autorisés plutôt qu'à rechercher une originalité formelle. Pour maîtriser ce risque, il conviendrait alors de renforcer et d'affiner l'arsenal réglementaire pour encadrer la construction par de nouvelles règles morphologiques (hauteur sous plafond, emprise au sol), ce qui rendrait le règlement plus complexe. De leur côté, les représentants du Conseil de l'Ordre se défendent d'une telle propension et stigmatisent en retour cette vision réductrice et peu reluisante de leur profession. Ils renvoient plutôt le pouvoir réglementaire à son incapacité à produire des règles plus « intelligentes »¹⁰,

¹⁰ Dans son document de contribution au PLU, le Conseil indique : « La qualité architecturale – qui comprend la création architecturale – n'est pas par principe liée à la nécessité de déroger aux règles, et cela d'autant moins que celles-ci sont intelligemment élaborées et fondées sur des réalités urbaines assimilées, édictées sur la base d'un

c'est-à-dire qui permettraient d'assurer tout à la fois la transparence, la sécurité juridique et la qualité architecturale des projets. Le COS, même s'il n'est pas synonyme de qualité architecturale, vaut pour les informations qu'il délivre et doit donc à ce titre être conservé, amélioré et simplifié. Le même type d'arguments est repris par les représentants de la FNPC : si les intérêts de la promotion immobilière vont dans le sens d'un desserrement du marché de la construction, leurs critiques portent plus sur le caractère malthusien du document que sur le COS proprement dit. Plutôt que de supprimer le COS, il s'agirait d'en assouplir l'usage, soit en augmentant sa valeur nominale, soit en généralisant le COS de fait, afin de stimuler la création architecturale.

Ces différents arguments en arrivent, par des chemins différents, à défendre unanimement le maintien du COS. S'ils relèvent de logiques différentes, ils se rejoignent cependant tous autour d'une même référence à un ensemble de pratiques professionnelles qui articulent, au sein du marché de la construction, les pétitionnaires, leurs représentants et les services instructeurs. La suppression du COS est pour tous synonyme d'une plus forte incertitude. La peur d'une complexification des règles d'urbanisme et la nécessité concomitante de leur simplification, le souci d'une plus grande efficacité du travail d'instruction, la recherche d'une meilleure sécurité juridique dans la délivrance des autorisations sont des préoccupations partagées par ces acteurs, édifiés par leurs connaissances « de terrain ». Ces connaissances les conduisent à défendre le COS d'un côté, tout en formulant des propositions pour le simplifier et l'ajuster à leurs pratiques professionnelles de l'autre : invention d'un COS dégressif ou d'un COS réparateur pour les services instructeurs¹¹, généralisation du COS de fait pour la FNPC, simplification et généralisation des règles de calcul pour l'Ordre des architectes.

En définitive, il faut souligner ici que les discussions en groupe thématique sont marquées par l'ubiquité de l'appareil administratif, dans son double rôle de production intellectuelle et de coordination

diagnostic éclairé » (Conseil Régional de l'Ordre des architectes en Île-de-France, 2003, p. 14).

¹¹ Le COS dégressif, ou COS 4-2, est un dispositif initialement imaginé au sein du service des permis de construire et visant à lutter contre différents problèmes d'urbanisme. En résumé, le respect du COS a plusieurs effets indésirables : dans les petites parcelles il oblige à réaliser des immeubles de petite taille (phénomène dit des « dents creuses ») ; dans les parcelles de grande taille, il tend à densifier les cœurs d'îlot qu'il serait au contraire préférable de dégager. Le COS dégressif prétend résoudre ces deux problèmes en imposant un COS différent selon que la construction est en bordure (COS de 4) ou en retrait (COS de 2) de la voirie.

des débats. L'administration ne présente cependant pas un front uni sur le sujet (même si elle l'affiche), en raison du clivage entre le groupe de réformateurs « éclairés », composé de quelques fonctionnaires occupant des positions dominantes dans l'appareil administratif et empreints de réflexions théoriques, et le groupe a priori moins homogène des « praticiens » de la construction, soucieux de replacer les changements potentiels dans un ensemble de rapports professionnels. Le projet de PLU tel qu'il est finalement présenté au Conseil de Paris articule des propositions qui relèvent à la fois du premier groupe (pas de COS dans les zones GSU ni dans les ZAC) et du deuxième (COS 4-2, COS réparateur), et qui vont connaître, au moment du vote, des sorts différents.

3. LE TEMPS DU VOTE ET DES TRACTATIONS POLITIQUES

Loin d'être un simple outil technique conçu et discuté par des spécialistes de l'urbain, le COS est également porteur d'une charge symbolique et politique forte, qui explique en grande partie son devenir lors de l'élaboration du PLU. C'est là un second élément que nous avons examiné, en soulignant les propriétés proprement politiques – quasi idéologiques – de l'outil et les tractations qu'il génère¹². Un tel examen fait apparaître deux principaux « mondes », qui correspondent chacun à une façon singulière d'appréhender le COS et, plus généralement, la densité. Ces mondes transcendent assez largement les clivages politiques car, au-delà des différences qui peuvent séparer les projets portés par les uns et les autres, ils traduisent chacun un certain rapport à la densité, à l'urbanisme et plus généralement à la réglementation.

3.1 Les deux mondes de la densité

Un premier « monde » gravite autour du groupe des Verts, qui constitue une force politique centrale dans la coalition municipale, les socialistes ne pouvant s'en passer pour faire voter le PLU. Il a pour porte-parole principal Jean-François Blet, élu du 19^e arrondissement, et bénéficie de nombreux relais dans les arrondissements, via un réseau inégal mais riche d'associations de défense de l'environnement et du patrimoine (Monts 14, Association pour la Sauvegarde du Quartier Popincourt...). Pour ce groupe d'acteurs,

¹² Cette partie de l'analyse s'appuie sur le dépouillement de tous les débats ayant été organisés à propos du PLU au sein du Conseil de Paris, débats que nous avons complétés par une dizaine d'entretiens auprès d'acteurs ayant participé de près ou de loin à l'élaboration du document d'urbanisme.

le COS est très clairement associé aux notions de hauteur et d'urbanisme de tours, amalgame qui s'est construit puis cristallisé à partir de la fin des années 1960, suite aux stigmates laissés par le courant moderniste de l'urbanisme. Toucher au COS, le supprimer, le modifier, c'est courir le risque de reproduire ces expériences urbanistiques considérées aujourd'hui comme désastreuses et de détériorer le cadre de vie des Parisiens et la qualité du paysage urbain de la capitale, déjà fort mis à mal depuis l'après-guerre. Le COS doit au contraire permettre d'éviter toute « nécrose de l'espace urbain¹³ » et tout retour, même insidieux, à un urbanisme de tours. Un tel retour est rendu d'autant plus plausible que certains élus de la majorité – le maire lui-même – envisagent la construction ponctuelle d'immeubles de grande hauteur. Pour les acteurs de ce « monde », le COS fait figure d'objet sacré, investi de vertus protectrices qui donnent le sentiment de maîtriser le processus de renouvellement urbain tel qu'il est porté par une majorité d'acteurs politiques, élus socialistes en tête. Il a pour fonction de « limiter les dégâts », de contrer les projets de la promotion immobilière, essentiellement perçue sous un jour négatif. Il sert aussi de garde-fou vis-à-vis de la Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris suspectée d'être trop complaisante à l'égard du lobby des constructeurs¹⁴. Paré de ces vertus protectrices, le COS occupe ainsi une place centrale dans les préoccupations de la mouvance écologiste, relayée notamment par les Verts au Conseil de Paris. Il fait l'objet de revendications constantes, impératives, et qui menacent à plusieurs reprises de fissurer une coalition politique fragile.

Face à ce « monde de la protection paysagère », et bien que ne défendant ni les mêmes intérêts ni les mêmes visions, les autres formations politiques présentes au sein du Conseil de Paris opposent une conception très différente du COS et de la question de la densité. Elle se nourrit chez certains élus des critiques dont l'outil a pu faire l'objet (voir plus haut), et tout particulièrement de son inefficacité patente¹⁵. Ces formations politiques – le PS, le PC mais aussi plus largement l'UMP et l'UDF – se rejoignent toutes dans

l'idée qu'elles se font du COS et de la densité. L'outil n'est plus associé à la seule question de la protection paysagère de Paris, dans un souci de préservation de la qualité de vie des habitants. Il traduit d'autres préoccupations et aspirations, beaucoup plus larges, comme le soutien au logement ou le développement de l'emploi, qui sont présentés comme des enjeux majeurs pour la population parisienne. Les valeurs qui lui sont associées sont le pragmatisme, la souplesse, l'adaptation, l'expérimentation, la diversité, le dynamisme, le renouvellement, bien loin de la vision plutôt défensive et réglementaire qui caractérise le groupe précédent. Le rapport de l'outil au monde du sensible et du vécu se fait aussi plus abstrait : aux chiffres et exemples très concrets brandis par Jean-François Blet, qui comptabilise les démolitions et destructions engendrées selon lui par l'existence de règles laxistes (Mairie de Paris, 2003, p. 138-139) et fait écho à l'expérience sensible des Parisiens, se substituent des notions plus générales, des statistiques plus abstraites, qui raisonnent davantage en « masse » et en enjeux généraux. La conception de l'outil traduit enfin un autre rapport aux professionnels de l'urbanisme, les promoteurs, mais aussi la Direction de l'urbanisme, qui n'est plus considérée comme un acteur qu'il faut maîtriser parce qu'il serait susceptible de trahir la volonté politique, mais plutôt comme un partenaire partageant le souci d'un renouvellement urbain jugé indispensable.

3.2 Le fruit des négociations entre ces « mondes »

C'est entre ces deux « mondes » que se joue en grande partie l'avenir du COS lors de l'élaboration du document d'urbanisme. La suppression de cet outil, envisagée pour quelque temps à la Direction de l'Urbanisme, relève très rapidement d'un « politiquement incorrect » absolument inconcevable. Comme beaucoup de nos interlocuteurs le soulignent, supprimer un tel outil serait assimilé à un acte de laisser-faire, à une « dérégulation » du marché de la construction immobilière qui n'est guère envisageable dans un contexte parisien marqué par les stigmates d'un urbanisme moderniste. L'outil perdure ici, non pas par son efficacité propre, mais par la charge symbolique et émotionnelle qui l'habite : maintenir le COS, lui fixer même une valeur plus faible, c'est donner à voir une action politique et urbanistique volontariste, contraignante, qui ne cède pas au marché de la construction. La carrière du COS, un temps menacé de la retraite, se règle à ce stade sous une contrainte de communication politique. C'est là l'un des effets du champ politique que de convertir un outil

¹³ Expression de René Dutrey lors de son intervention du 31 janvier 2005, à l'occasion du vote de l'arrêt du PLU (source : débats du Conseil de Paris accessibles sur le site internet de la Mairie de Paris, www.paris.fr).

¹⁴ Cette méfiance à l'égard de l'appareil administratif renvoie à la position protestataire que les Verts ont tenue traditionnellement à Paris et par conséquent à leur expérience seulement récente du pouvoir.

¹⁵ Cf. l'intervention de Jean-Pierre Caffet, adjoint PS à l'urbanisme de la Ville de Paris à l'occasion des États généraux du PLU de juin 2003 (Mairie de Paris, 2003, p. 25).

de gestion technique en instrument de communication politique, à destination des citoyens électeurs.

La suppression du COS étant ajournée sine die, la bataille politique porte alors sur une série de mesures et d'aménagements qui visent à assouplir la règle, à lui donner une portée moins contraignante, à la penser en relation avec d'autres outils jugés plus efficaces, comme les règles morphologiques. Annoncée dès les débats autour du PADD de janvier 2003, cette bataille se livre surtout à coups d'amendements, à l'occasion du vote de l'arrêt du PLU qui ouvre à l'enquête publique. Pas moins de 660 amendements sont en effet déposés par les Verts¹⁶, dont une large majorité concerne les questions de densité et de COS. S'il convient de relativiser la portée pratique des acquis obtenus par la mouvance écologiste¹⁷, l'issue des négociations menées au sein de la majorité municipale marque la victoire du « paradigme » paysager et protecteur sur celui du renouvellement et du pragmatisme. Sans compter les nombreuses protections réglementaires âprement négociées dans certains arrondissements (protections ville de Paris, filets de hauteur, règles volumétriques...), les arbitrages rendus par le maire de Paris et ses adjoints sont largement favorables aux revendications portées par les Verts. Le COS d'ensemble, qui s'applique à la zone urbaine générale, est rabaisé de 3,25 à 3. Les COS dégressif (ou COS 4-2) et COS réparateur disparaissent de la panoplie des outils à la disposition de la Direction de l'urbanisme, le chiffre 4 étant jugé irrecevable politiquement, car il peut être interprété par certains comme un relâchement de la règle.

À l'occasion de ces tractations politiques, les Verts font montre de leur capacité à mobiliser les associations locales ainsi que la population pour faire pression sur le maire, faisant de l'impératif de la démocratie participative inscrit dans la loi SRU une arme politique redoutable¹⁸. La concertation dans les conseils de quartier met en effet en évidence de fortes attentes de la part des habitants sur les questions de

¹⁶ Soit plus de la moitié des 1162 amendements déposés par l'ensemble des groupes politiques présents au Conseil de Paris (Éditorial, 2005).

¹⁷ En effet, ni le « COS de fait » ni les régimes dérogatoires (principalement ZAC et zones GSU) au COS ne sont remis en question, alors même que leurs conséquences sur la densité et la densification sont notables.

¹⁸ Cette capacité à « instrumentaliser » la concertation n'est pas l'apanage des élus, l'administration parisienne faisant preuve elle aussi d'une certaine compétence en la matière (Guéranger, Poupeau, 2007)

cadre de vie et de protection du patrimoine¹⁹. Même si certains élus ont tendance à relativiser la portée d'une telle adhésion en soulignant la composition et le fonctionnement de cette arène²⁰, il n'en demeure pas moins qu'un tel soutien pèse en faveur des élus Verts, qui menacent de dénoncer un semblant de démocratie participative. Il en va de même du sondage qui, entre autres questions, soumet aux Parisiens l'idée du maire de construire des immeubles de grande hauteur aux portes de Paris. La réponse tranche définitivement tout débat à ce sujet²¹ et joue indirectement en faveur du maintien et de la réduction du COS, étroitement associé à l'urbanisme de tours. Dans un tel contexte politique, qui donne le primat à une conception du COS dominée par l'histoire récente de l'urbanisme à Paris, la réforme de cet outil ne peut finalement avoir lieu.

CONCLUSION

En L'histoire des avatars et des réussites du COS tout au long de l'élaboration du PLU de Paris illustre à l'envi comment un outil pourtant fortement critiqué par les « professionnels de l'urbain » montre une remarquable aptitude à résister aux remises en cause. Cette pérennité tient à sa capacité d'« enrôlement » (Callon, 1986) depuis sa naissance, à la fin des années 1960. Outil pensé dans un contexte historique particulier, reflétant un certain rapport à la ville, à la puissance publique et à la réglementation, le COS tient sa force de l'acteur-réseau (Law, Hassard, 1999; Latour, 2005) qui s'est constitué autour de lui, fédérant des univers très différents.

Un premier type de communauté, que nous avons appelée « communauté professionnelle », s'en saisit durablement et en fait non seulement un objet de régulation mais aussi de connaissance, de négociations, de médiation, qui s'incarne dans des règles juridiques, des tableaux, des cartes et des pratiques professionnelles. Dans ce cas, l'outil résiste parce qu'il s'est progressivement diffusé dans des routines administratives, qu'il a pénétré des façons de penser les projets urbains ou la construction d'immeubles, qu'il a essaimé dans les argumentaires de négociation.

¹⁹ Les propositions relatives à la protection patrimoniale et aux espaces verts (connotées « cadre de vie ») représentent 33% et 12% des demandes (source : chiffres de la Direction de l'urbanisme) (Mairie de Paris, 2005).

²⁰ Les conseils de quartier seraient surtout investis par des personnes appartenant à des catégories socioprofessionnelles supérieures et qui seraient plus sensibles à la préservation de leur qualité de vie qu'au logement ou à l'emploi.

²¹ 62% des Parisiens ayant répondu au questionnaire expriment leur désaccord pour construire des immeubles de grande hauteur.

Cet aspect « outil-institution²² » a été suffisamment souligné dans les travaux sur l'instrumentation de l'action publique (notamment avec l'approche développée récemment par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Lascoumes, Le Galès, 2005)), pour qu'il soit nécessaire de s'y attarder plus longuement.

Plus inexploré, voire purement et simplement occulté dans ce type de travaux, est la charge symbolique et politique dont est investi le COS, autre facteur expliquant la farouche résistance de l'outil. Si le COS résiste, c'est aussi et surtout parce qu'étant un outil simple en apparence, aisément compréhensible, il entre facilement dans le jeu politique et sociétal. Ce faisant, sa mobilisation déborde la « communauté professionnelle » pour toucher un plus large public : les élus, mais aussi les associations, voire les habitants peu au fait des questions d'urbanisme. À rebours des analyses proposées par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, qui nous donnent surtout à voir des instruments échappant aux débats d'idées, qui dissimulent leurs propriétés et leurs effets sous les dehors d'une technique à la fois perçue comme neutre et efficace, qui induisent des changements discrets et de nature incrémentale, le COS reste un objet éminemment politique, sujet à contestation. Il véhicule des valeurs et des croyances en partie déconnectées de la question de son efficacité et de sa pertinence, mais qui sont des forces avec lesquelles ses adversaires doivent composer. Il se charge d'une histoire de l'urbanisme faite de rapports de force, de relations de méfiance qui influencent son traitement, surtout dans un contexte où la concertation est érigée en passage obligé de la décision publique. Cette importance de la représentation que les profanes se font de l'outil, de l'idéologie qu'ils y rattachent, nous invite à rester attentifs aux propriétés proprement politiques des instruments de l'action publique et à ne pas en sous-estimer les effets.

BIBLIOGRAPHIE

ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2003). *Densités vécues et formes urbaines. Étude de quatre quartiers parisiens*, Paris, juin 2003, 45 p.

BERGER, P et T. LUCKMAN (1986). *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 288 p.

CALLON, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ORDRE DES ARCHITECTES EN ILE-DE-FRANCE (2003). *Contribution au Plan Local d'Urbanisme de la Ville de Paris*, Paris, 21 octobre 2003, 18 p.

ÉDITORIAL (2005). « Les élus parisiens planchent sur les nouvelles règles d'urbanisme », *Le Monde*, 1^{er} février 2005.

FOUCHIER, V. (1994). « Penser la densité », *Études foncières*, n°64, p. 7-12.

GUERANGER, D. et F.-M. POUPEAU (2007). « L'administration parisienne face à la concertation : le cas du Plan local d'urbanisme », in *Paris sous l'œil des chercheurs*, Paris, Belin, pages 157-167.

LASCOUMES, P. et P. LE GALÈS (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 369 p.

LATOUR, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press, 328 p.

LAW, J. et J. HASSARD (eds) (1999). *Actor Network Theory and After*, Oxford and Keele, Blackwell and the Sociological Review, 256 p.

MAIRIE DE PARIS (2003). www.paris.fr, site consulté en 2003.

MAIRIE DE PARIS (2003). *Les cahiers du PLU de Paris. États généraux du PLU des 13 & 14 juin 2003*, n°6, décembre 2003, Mairie de Paris, 104 p.

MAIRIE DE PARIS (2005), *Plan Local d'Urbanisme de Paris. Bilan de la concertation*, Direction de l'Urbanisme, décembre 2005, 18 p.

PIRON, V. (1995). « Moyens de transport et densité », *Études foncières*, n°66, p. 17-23.

SAUVEZ, M. (1994). « La gestion des densités », *Études foncières*, n°65, p. 12-16.

²² Institution renvoyant à la définition que lui donnent Peter Berger et Thomas Luckmann (Berger, Luckmann, 1986).