

DOCUMENT DE TRAVAIL

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

L'URBANISME DE PROJET EN CHANTIER

SYNTHESE DES TROIS ETUDES DE CAS

Marie Llorente - CSTB
Thierry Vilmin - Logiville

Les trois études de cas d'aménagement négocié réalisées pour le PUCA (Joinville, La Riche, les Bassins à Flots à Bordeaux) constituent un échantillon limité qui ne peut être considéré comme représentatif. Les éléments de synthèse qui sont dégagés ici ne doivent être vus que comme de simples hypothèses exploratoires qui seront à vérifier sur des enquêtes plus larges.

Le plan de cette synthèse suit celui des études de cas : en premier lieu, l'examen des attributs des transactions (spécificité des actifs, incertitude, fréquence), en second, l'analyse de la structure de gouvernance (ou arrangement organisationnel) adoptée et de son « alignement » avec les attributs des transactions prédit par la théorie, en troisième, les outils utilisés dans cet urbanisme de projet et enfin, quatrième point, l'intégration côté aménageur privé.

1. LA DECLINAISON DES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS EN AMENAGEMENT

1.1 La spécificité des actifs

En aménagement urbain, on peut distinguer trois familles d'actifs : le foncier, les équipements, le programme immobilier.

Le foncier

Un foncier peut être considéré comme spécifique s'il n'est pas utilisable en l'état pour l'urbanisation : morcellement, pollution du sol, occupations illégales, propriétaires attentistes, prix de référence élevés. Dans notre échantillon, il est le plus spécifique à La Riche, où le caractère multi-site, la pollution des sols, la présence de propriétaires opportunistes, et des prix de référence élevés lui confèrent une grande complexité. Il l'est encore à Joinville pour la troisième tranche, les deux premières ayant pu être maîtrisées à

l'amiable, grâce notamment aux réserves foncières déjà faites par la commune. Et il ne l'est pas vraiment aux Bassins à Flots où aucune réserve foncière publique n'a été nécessaire.

Les équipements et les travaux d'aménagement

La spécificité des travaux d'aménagement est liée à la trame viaire existante. Si celle-ci existe et est maintenue (cas des Bassins à Flots), les travaux de VRD restent assez classiques. Leur phasage peut être souple en fonction de la sortie des opérations. En revanche, si la trame est à créer (cas de La Riche), le phasage technique est plus délicat et il doit être coordonné avec celui des acquisitions foncières.

De manière générale, les infrastructures sont moins spécifiques que les superstructures. Les voies et réseaux créés ne sont certes pas déplaçables mais ils peuvent servir à divers usages (logements collectifs ou individuels, commerces, activités, équipements publics...). En revanche, les équipements de superstructure sont plus spécifiques : ils sont conçus pour un usage particulier et sont plus difficilement reconvertibles en autre chose (un gymnase, par exemple, n'est pas vraiment destiné à devenir une bibliothèque). Et en matière d'équipements de superstructure, les conceptions peuvent évoluer rapidement entre les études préalables et la réalisation. Dans ces conditions, les collectivités préfèrent les réaliser en régie (cas des Bassins à Flots) ou, à tout le moins, les concéder avec une délégation de service public encadrée par un traité de concession (Joinville).

Les espaces publics ont une spécificité intermédiaire, car il jouent un rôle très structurants comme supports potentiels de déploiement de l'urbanité, mais ils peuvent être décrits avec précision dans un cahier des charges et confiés à un aménageur bénéficiant d'une concession (hors concession, l'aménageur ne peut réaliser que les « équipements propres » de l'opération).

Programme immobilier

A la différence du programme d'équipements, le programme immobilier fera l'objet de commercialisation, alimentant la colonne Recettes du bilan d'aménagement (alors que le programme d'équipements impacte la colonne Dépenses).

Les ambitions des collectivités en matière de diversités sociale et surtout fonctionnelle semblent plus affirmées que celles des aménageurs privés qui privilégient des produits relativement standards sur le marché local ou à rendement assuré. Ainsi, aux Bassins à Flots, chaque aménageur d'îlot programme une résidence pour personnes âgées mais selon une formule semblable ne tenant pas forcément compte de la diversité des besoins et des parcours à l'échelle d'un quartier assez vaste. Au passage, cela souligne l'importance et l'enjeu d'assurer un pilotage d'ensemble et dans la durée de l'opération.

Les ambitions des collectivités peuvent aussi être plus affirmées en matière de qualité architecturale. Par exemple, aux Bassins à Flots, elles cherchent à faire prévaloir l'idée des « hangars habités » proposée par Nicolas Michelin.

Le seul affichage de règles, même précises, dans le PLU se révèle inadapté, à la fois trop rigide et trop limité, pour faire passer dans les faits de telles ambitions. Une négociation est nécessaire.

1.2 L'incertitude

Les sources d'incertitude en aménagement sont nombreuses et sont pour l'essentiel liées au temps long du projet urbain : l'environnement institutionnel, la conjoncture immobilière, les changements de politiques, les risques juridiques, les incertitudes techniques enfin.

L'environnement institutionnel

Les incertitudes de l'environnement institutionnel sont liées aux changements de normes promulguées par les échelons territoriaux supérieurs, l'Etat surtout. Ainsi, l'évolution d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), suite à des événements comme la tempête Xynthia de 2010, modifie considérablement les données de l'aménagement à La Riche. Elle pourra aussi avoir des répercussions aux Bassins à Flots. Dans ce cas, l'Etat applique le principe de précaution mais il n'en subit pas les conséquences. Celles-ci sont reportées sur les collectivités et leurs aménageurs.

Une autre source d'incertitude institutionnelle réside dans l'obligation pour les collectivités de recourir aux estimations des services fiscaux (France Domaine), elles-mêmes dépendantes des estimations des juges de l'expropriation. Ces estimations se révèlent contingentes dans la mesure où les terrains bruts destinés à l'aménagement sont dans un entre-deux : ils n'ont plus leur valeur d'usage antérieur mais ils ne sont pas encore parvenus à un usage futur. Des estimations trop proches de l'usage futur (cas de La Riche) sont de nature à compromettre l'équilibre du bilan d'aménagement. On sait également que les variations des prix immobiliers, à la hausse ou à la baisse, sont amplifiées au niveau des prix fonciers.

L'incertitude commerciale

Les opérations d'aménagement étant plus longues que les simples opérations de promotion, leur « visibilité commerciale » (pouvoir apprécier les délais et les prix de vente) est moins bonne. Les aménageurs privés ne se lancent dans de telles opérations que si le marché de l'agglomération est suffisamment porteur, ce qu'il est effectivement dans les trois cas étudiés. L'incertitude commerciale y est limitée.

L'incertitude politique

Elle est liée à un changement d'orientation de la collectivité, par exemple, de la part d'une nouvelle équipe municipale élue qui était auparavant dans l'opposition. Mais les projets urbains sont des entreprises de longue haleine qui ont leur inertie. Ils peuvent être réorientés par une nouvelle équipe mais il est difficile de les remettre complètement en question. Les coûts de transaction pour la collectivité risquent d'être élevés si elle doit changer d'opérateur (on entend par là tous les coûts liés à la rédaction d'un contrat : recherche d'information, négociation, voire renégociation, contrôle et suivi de l'exécution des engagements).

Du point de vue de celui-ci, les changements de politique ne sont pas forcément négatifs. Ils lui permettent de renégocier le contrat en fonction des évolutions conjoncturelles (Joinville).

Par rapport à un environnement politique incertain, un contrat formel comme le traité de concession de ZAC sécurise davantage l'aménageur qu'un contrat informel (type protocole d'accord) ou que de simples autorisations d'aménager ou de construire délivrées dans le cadre unilatéral du PLU. La ZAC, qui est en principe d'initiative publique, renvoie aussi vers la collectivité l'incertitude institutionnelle due aux variations réglementaires des niveaux supérieurs, protégeant à cet égard le concessionnaire (cas de La Riche).

Incertitude juridique

Le risque juridique est celui du contentieux, les variations réglementaires et législatives relevant de l'incertitude institutionnelle. En ZAC, le risque de contentieux par des associations et des riverains est aux deux stades : celui de l'aménagement et celui des permis de construire. Il faut y ajouter le stade de la DUP et des expropriations, le cas échéant, de la part des propriétaires fonciers qui s'estimeraient lésés. Une procédure intégrée est donc plus sensible au contentieux qu'un projet dans le droit commun du PLU.

L'incertitude technique

L'incertitude technique est présente pour les ouvrages complexes dont les conceptions programmatiques et technologiques sont susceptibles d'évoluer entre les différentes phases de la conception et de la réalisation. Cette notion rejoint celle de la spécificité des actifs vue plus haut.

De manière générale, l'incertitude est corrélée à la durée de l'opération et à sa complexité. Elle implique une certaine sécurisation des engagements réciproques et toute la difficulté est de trouver le juste compromis entre rigidité et souplesse contractuelle, pour ne pas figer le projet.

1.3 La fréquence des transactions

Lorsque les transactions sont uniques ou peu fréquentes, il existe un risque que les partenaires se comportent de manière « opportuniste » et ne respectent pas tous les termes des engagements réciproques. En aménagement, la fréquence est faible car les opérations sont longues et peu nombreuses. Mais il peut tout de même y avoir une volonté stratégique d'un aménageur de chercher à s'implanter dans une zone géographique. Par ailleurs, les aménageurs privés doivent avoir une certaine surface financière et organisationnelle. Ils sont des groupes d'envergure nationale, ou au minimum, régionale. Les opérations seront pour eux des références qu'ils pourront faire valoir auprès de nouveaux partenaires avec qui ils souhaitent contracter. Cet « effet de réputation » tend à les dissuader de comportements opportunistes.

Le risque d'opportunisme (« faire un coup puis disparaître ») est également présent et sans doute plus important au stade de la promotion, car la fréquence est ici plus élevée. En effet, les promoteurs sont plus petits, moins visibles, et ils peuvent monter des opérations ailleurs en créant de nouvelles sociétés avec des noms différents. Cependant, plus ils souhaitent continuer à travailler dans une agglomération donnée, et plus ils devront se garder de comportements opportunistes. A cet égard, une agglomération plus grande dans laquelle les collectivités coopèrent sera davantage à l'abri de tels comportements.

Même si les opérateurs privés ont intérêt en longue période à coopérer avec les collectivités, ils ne sont pas eux-mêmes à l’abri de difficultés en cas de retournement conjoncturel. Face à un risque de perte financière lourde ou de faillite, des opérateurs privés seront conduits par la nécessité à ne pas aller au bout de leurs engagements même si cela doit ternir leur réputation.

L’aménagement est un **processus de production et non de gestion**. L’aménageur livre des ouvrages destinés à rentrer dans le patrimoine public et à être gérés ensuite par les collectivités. Il n’est plus présent (il n’est plus partie à des transactions) au stade de la gestion. Cependant, celle-ci est conditionnée par la qualité de conception et de réalisation des ouvrages livrés. Pour retrouver une fréquence plus soutenue des transactions et intéresser ainsi l’aménageur au fonctionnement en aval des équipements publics qu’il réalise, l’idée a été émise d’un contrat de partenariat public privé par lequel l’aménageur se verrait confier la gestion des ouvrages (en particulier, les espaces publics) pendant un certain nombre d’années avant leur remise définitive à la collectivité. L’évolution de la contractualisation sera probablement l’occasion de traiter le découplage entre conception et gestion.

2. GOUVERNANCE ET ALIGNEMENT

La théorie postule qu’il existe une correspondance (un « alignement ») entre les attributs des transactions et la forme organisationnelle (la structure de gouvernance) retenue : le marché, ou l’intégration hiérarchique dans une organisation, ou une forme intermédiaire dite « hybride » reposant sur des contrats de longue durée (type traité de concession).

En aménagement urbain, nous avons été amenés à assimiler les structures de gouvernance à quatre filières dont les deux premières correspondent au marché (le développement diffus et l’incitation réglementaire¹ qui est un développement encadré par des dispositifs unilatéraux sur mesure), la troisième (l’aménagement négocié) est la forme hybride, et la quatrième (l’aménagement public) est une organisation hiérarchique intégrant la collectivité et son aménageur. La correspondance entre les attributs des transactions et la filière d’aménagement est résumée dans le tableau ci-dessous.

<i>Filière</i>	<i>Spécificité des actifs</i>	<i>Incertitude</i>	<i>Fréquence</i>
Diffus	--	--	++
Incitation réglementaire	-	-	+
Aménagement négocié	+	+	-
Aménagement public	++	++	--

Les trois études de cas réalisées pour le PUCA appartiennent à la forme intermédiaire (hybride) de l’aménagement négocié. Cependant, elles révèlent des degrés d’intégration différents à travers l’usage des outils et des contrats (voir ci-après &4). A priori, la plus

¹ La frontière n’est pas aussi évidente entre l’incitation réglementaire et la filière négociée, puisqu’il peut y avoir aussi une part de discussion en incitation réglementaire. Mais nous distinguons « discussion » et « négociation », dans la mesure où la discussion reste bordée par le cadre réglementaire du PLU existant.

intégrée est celle de Joinville. Mais nous avons pu observer que celle de La Riche a évolué vers plus d'intégration à mesure que l'incertitude foncière (la pollution des sols, l'attitude des propriétaires) et institutionnelle (le SDAGE, les estimations de France Domaine) se renforçaient. Les Bassins à Flots représentent le dispositif formellement le moins intégré (pas de ZAC, pas de DUP).

Le tableau suivant permet de confirmer dans une certaine mesure cet alignement. L'opération la moins intégrée, les Bassins à Flots, est aussi celle dont la spécificité des actifs et l'incertitude sont les moins fortes alors que la fréquence (qui joue en sens opposé) est la plus forte. Il faut toutefois souligner que parmi les trois attributs des transactions (spécificité de actifs, incertitude, fréquence), la fréquence n'est pas le plus significatif en aménagement.

		Joinville	La Riche	Bassins à Flots
Spécificité des actifs	Foncier	+	++	-
	Aménagement	++	+	-
	Programme	+	+	+
Incertainitude	Institutionnelle	-	++	+
	Commerciale	--	-	--
	Politique	-	--	--
Fréquence		-	-	+
Degré d'intégration		Forte	Evolution vers un renforcement	Modérée

A l'inverse des groupes privés qui peuvent exercer leurs activités dans d'autres lieux ou dans d'autres secteurs, de grands propriétaires, comme le Port Autonome à Bordeaux, sont liés géographiquement à la collectivité. Ils sont un point de passage obligé pour celle-ci mais ils dépendent d'elles pour les droits à construire. La transaction sur le projet d'aménagement entre ces grands propriétaires et la collectivité sera unique. Dans ce cas, la « dépendance bilatérale » est telle qu'ils doivent être intégrés dans la structure de gouvernance. C'est ce qui se passe à Bordeaux où le Port Autonome est associé au dispositif de gouvernance : il participe aux Ateliers des Bassins (l'instance de coordination et de pilotage), il est partie prenante des contrats (protocoles d'accords) signés entre les opérateurs privés, la ville et la communauté urbaine (ces contrats sont quadripartites).

3. LES OUTILS EN REFERENCE AUX ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS

Les outils fonciers

On observe que plus le foncier est spécifique, plus l'action foncière est intégrée en amont du côté de la collectivité, qui se trouve ainsi en première ligne face aux propriétaires, l'aménageur (privé) ne voulant pas se voir déléguer les instruments de puissance publique, préemption et expropriation. A La Riche, une déclaration d'utilité publique a été prise en préalable sur l'ensemble du périmètre de la ZAC. A Joinville, seule la troisième tranche fera l'objet d'une DUP. Aux Bassins à Flots où le foncier est peu spécifique, aucune DUP n'a été prise. Cependant, un droit de préemption destiné à décourager les « opportunistes » est exercé.

Moins l'incertitude (politique, notamment) est forte et plus facilement l'aménageur peut-il s'engager tôt dans des achats fermes de terrains bruts, à un moment où la constructibilité juridique n'est pas encore acquise, à un prix plus avantageux parce que le propriétaire n'a pas encore de certitudes sur la nature exacte des droits à construire et parce qu'il est payé comptant sans qu'il y ait de clauses suspensives d'obtention des autorisations de construire ou d'aménager dans la promesse de vente. Ainsi, aux Bassins à Flots, le bailleur social Domofrance fait office d'opérateur foncier de fait, réalisant des réserves en anticipation du changement de statut du secteur.

Le document d'urbanisme

Dans les trois cas, un premier affichage, juridiquement opposable, de la constructibilité est effectué dans le POS ou le PLU. Les droits à construire sont quasiment quantifiables par les opérateurs au vu du document d'urbanisme. Cependant, dans les trois cas, la collectivité s'est donné des moyens de régulation et de négociation :

- A La Riche, le périmètre est classé en zone à urbaniser (NA dans les POS) à règlement avec un coefficient d'occupation des sols. Mais le statut des zones NA réglementées impose des opérations d'ensemble qui de facto doivent être négociées avec la collectivité, notamment en ce qui concerne le programme des équipements publics. Ceux-ci restent de sa responsabilité et elle peut aussi imposer un certain nombre de contraintes à l'opérateur qui veut voir ses voies et réseaux reclassés dans le domaine public à l'issue de l'opération.
- A Joinville, le PLU indique la constructibilité mais le secteur est assorti d'orientation d'aménagement et de programmation (opposables juridiquement) dont le respect impose de fait la maîtrise par un opérateur d'un tènement d'une consistance et d'une cohérence suffisantes. Avec ses réserves foncières stratégiques, la commune est en mesure de bloquer toute opération non satisfaisante. Par ailleurs, le secteur est couvert par une servitude d'attente de projet global qui le gèle pendant cinq ans.
- Aux Bassins à Flots, le PLU indique également la constructibilité maximum. Mais le plan guide (qui est le document d'urbanisme officiel) est établi pour chaque îlot et n'est pas calé sur le parcellaire d'origine, obligeant les opérateurs à proposer des projets opérationnels cohérents à l'échelle d'un îlot complet. Le PLU est adaptable (il fait l'objet d'une révision annuelle) et interprétable (l'instruction des permis de construire ou d'aménager est faite davantage sur une base qualitative que sur la lettre d'une réglementation détaillée). Le plan s'adapte donc au projet, et pas l'inverse.

Le financement des équipements

Les contributions des opérateurs aux dépenses d'équipements publics sont des éléments non négociables (Joinville, Bassins à Flots) ou peu négociables (La Riche) car il s'agit d'éléments objectifs incontournables, notamment en ce qui concerne les infrastructures. Les outils utilisés, ZAC et programme d'aménagement d'ensemble (PAE), ne sont pas limitatifs par rapport aux montants exigés (dans la mesure où ceux-ci sont établis conformément aux principes de lien direct et de proportionnalité).

En revanche, la nouvelle taxe d'aménagement calculée sur des barèmes fixes ne permettrait pas d'atteindre ces montants, même avec un taux majoré jusqu'à 20%.

Le PAE le permet mais il est appelé à disparaître. Il a l'avantage de supporter un raisonnement d'ensemble et un principe de répartition justifiable. Le projet urbain partenarial (PUP) institué en 2009 ne comporte pas cette dimension d'ensemble (sauf s'il est passé avec un seul aménageur pour une grande opération mais dans ce cas la procédure de ZAC est plus appropriée). Des solutions de PUP multiples référant à un même programme d'équipements sont possibles mais elles ne donnent pas à la collectivité la certitude que tous les propriétaires ou opérateurs accepteront de signer un tel contrat. La question de la maîtrise de la cohérence d'ensemble du projet urbain reste en outre posée.

Choix de l'aménageur et contrat

La procédure la plus intégrée (ZAC « privée »), où l'aménageur devient le maître d'ouvrage délégué, permet à la collectivité de choisir l'aménageur après mise en concurrence. Ce n'est pas le cas des autres méthodes d'aménagement (permis d'aménager, permis de construire valant division). Ainsi, le degré d'intégration se manifeste dans la rédaction du contrat : à Joinville, le traité de concession est rédigé par la commune et les candidats aménageurs sont invités à remplir uniquement les blancs ; à La Riche, c'est l'opérateur qui établit le projet de traité ; aux Bassins à Flots, il n'y a pas de contrat formel mais un protocole d'accord (sans valeur pour un tribunal administratif) qui est perçu comme un cadre de négociation permanente, portant d'ailleurs davantage sur les objectifs que sur les moyens, et qui unit deux catégories d'acteurs interdépendants « se tenant par la barbichette » (si l'un ne fait pas, l'autre ne fait pas non plus).

Le degré d'intégration apparaît aussi à travers le niveau d'opérationnalité des études préalables : à Joinville, les études sont effectuées avec un assistant à maître d'ouvrage lui-même aménageur professionnel. Les résultats de ces études (le plan masse) sont ensuite imposés à l'opérateur désigné (ce qui diminue les coûts de transaction des candidats mis en concurrence car ils n'ont pas à refaire ces études pour asseoir leur réponse). A La Riche, les études préalables sont faites par un cabinet d'urbanisme indépendant de tout opérateur. Elles permettent d'établir les grands principes d'organisation du futur quartier mais les candidats doivent les reprendre pour leur donner le niveau d'opérationnalité dont ils ont besoin pour vérifier leur offre économique. Aux Bassins à Flots, l'étude préalable définit un schéma d'ensemble. Il est complété par des études de faisabilité architecturale réalisées par l'agence de Nicolas Michelin. Mais les études proprement opérationnelles restent du ressort des opérateurs privés.

Enfin, le niveau d'intégration est corrélé au risque financier pris par la collectivité, risque dont la contrepartie est l'intéressement aux résultats de l'opération. A Joinville, la commune a demandé à l'aménageur une garantie de bonne fin mais n'a pas exigé d'être intéressée aux résultats. A La Riche, à l'inverse, la collectivité a renoncé à demander une garantie de bonne fin mais, en compensation, s'est vue associée aux suppléments de recettes éventuels dans le cas où les charges foncières pourraient être commercialisées à un prix plus élevé que prévu. Aux Bassins à Flots, l'opération la moins risquée pour la collectivité, celle-ci n'exige pas de garantie de bonne fin de la part des opérateurs mais n'est pas non plus intéressée à leurs résultats.

Coordination et pilotage technique

Dans un processus de ZAC classique comme à Joinville ou à La Riche, la collectivité concédante et le concessionnaire pilotent conjointement l'aménagement. La collectivité n'a pas de contrôle interne sur la structure de l'aménageur (à la différence de l'aménagement public) mais elle conserve un pouvoir certain pendant toute la durée de l'opération : elle délivre les permis de construire ; elle modifie le PLU quand c'est nécessaire (ce qui est souvent le cas en aménagement, les conceptions et les données de départ évoluant fréquemment en cours de route).

Aux Bassins à Flots, il n'y a pas de grand aménageur de type EPA, SEM ou SPLA pour coordonner et piloter la transformation du quartier dans un grand périmètre de ZAC. La structure de coordination et de pilotage est informelle : sous le nom d'Atelier des Bassins, elle réunit régulièrement les protagonistes, architectes et urbanistes, opérateurs, élus et services des collectivités, sous la présidence d'un ou de plusieurs élus. Le caractère non formalisé de la structure est compensé par le portage politique dont le projet bénéficie de la part des élus. Côté collectivités, elle permet de faire travailler ensemble sur un mode transversal de gestion de projet les différents services qui sont traditionnellement organisés verticalement par thématique (les travaux, l'environnement, le social, l'économique, l'éducation, le culturel...).

4. L'INTEGRATION COTE AMENAGEUR

En aménagement négocié, l'intégration à partir de l'aménageur se fait côté aval, vers les promoteurs, les entreprises de BTP et les investisseurs, alors qu'elle se fait côté amont, vers la collectivité en aménagement public. Pour les groupes privés, l'aménagement n'est pas une fin en soi. L'objectif est de produire des supports fonciers pour les promoteurs du groupe qui échapperont ainsi à la concurrence des autres promoteurs vis-à-vis des propriétaires fonciers en diffus. Les promoteurs, à leur tour, pourront faire travailler les entreprises de BTP du groupe.

L'intégration vers l'aval permet de mieux absorber les variations tout au long de la chaîne de production, le chaînon amont, l'aménagement, le plus soumis aux effets de levier conjoncturels, n'étant pas destiné à faire de la marge. L'intégration permet aussi aux sociétés membres du groupe de mieux s'adapter aux exigences du marché ou des collectivités : l'aménageur met au point son projet et sa programmation avec l'aide des promoteurs ; ceux-ci bénéficient en retour des connaissances de l'aménageur pour mieux répondre aux attentes des collectivités lors de la phase des permis de construire.

L'intégration entre aménageurs et promoteurs pose la question de la variété des constructions et des architectures. Pour promouvoir cette variété, certaines collectivités concédantes imposent lors du traité de concession une proportion minimale de promoteurs extérieurs au groupe de l'aménageur. De même, s'il est admis que l'architecte coordinateur soit aussi architecte d'opération ponctuellement, pour améliorer sa rémunération et se

confronter à son tour aux règles qu'il impose à ses confrères, quelle proportion des surfaces de plancher à construire ne doit-il pas dépasser afin que sa mission d'urbaniste coordinateur ne devienne pas secondaire (ou subordonnée) par rapport à celle de maître d'œuvre de constructions ?

5. CONCLUSION

La négociation entre collectivités et acteurs privés ne fait pas bon ménage avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi et les charges publiques. Elle doit donc être circonscrite dans le cadre d'un projet urbain annoncé à l'avance. Un aménagement public peut davantage se permettre une stratégie de l'incertitude informationnelle.

Ainsi, dans les trois cas étudiés, on observe qu'une norme générale (de droit des sols) est affichée au préalable dans le PLU et représente les invariants du *projet urbain global* établi en concertation avec les habitants. C'est cette norme qui est affinée ensuite en négociation avec les opérateurs en fonction du *projet opérationnel* et qui donne lieu à adaptation du PLU.

Le projet urbain est de nature politique. Mais sa traduction en termes réglementaires dans le PLU a des effets juridiques, les terrains étant déclarés constructibles avant même que le projet opérationnel ne soit mûri. Cependant, les répercussions juridiques de cet affichage sont limitées en raison des coûts de transaction encourus par les opérateurs s'ils veulent mobiliser le droit à leur profit (faire valoir la constructibilité juridique accordée a priori). Mais cet affichage a aussi des conséquences foncières en confortant les propriétaires dans leurs attentes, au point de risquer de bloquer certaines opérations. Ne faudrait-il pas à cet égard faire évoluer la doctrine et distinguer un affichage politique en amont et a priori du projet urbain dans le PADD (non opposable), et un affichage juridique en aval (règlement et orientations d'aménagement et de programmation) en fonction du projet opérationnel ?