

# Le quatre pages

N°08 | avril 2013

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

## Analyse socio-économique de projets urbains négociés : facteurs et conditions de réussite

L'aménagement urbain fait face à de profondes mutations dont les incidences sur les montages opérationnels sont notables (montée des exigences liées au développement durable, complexité et volatilité des cadres juridiques, diminution des crédits publics, etc.). Dans ce contexte de complexification croissante, lorsque les collectivités locales ne veulent ou ne peuvent opérer directement par aménagement public et que le développement diffus ou l'incitation réglementaire ne suffisent pas à attirer les investissements privés pour que des opérations se montent spontanément, les collectivités peuvent faire le choix de l'aménagement négocié. Dans cette troisième voie, les projets d'aménagement se caractérisent par un plus fort partenariat entre acteurs publics et acteurs privés entre lesquels se met en place une forme intermédiaire de gouvernance que l'on pourrait qualifier d'« hybride ».

Afin de mieux comprendre le fonctionnement de ce type de projets négociés, des chercheurs ont identifié les modes d'organisation, les phases de négociation entre acteurs publics et privés et les outils spécifiques à la mise en œuvre de ces projets partenariaux. C'est à l'aune de la Nouvelle Économie Institutionnelle que ce travail renouvelle le cadre d'analyse des filières d'aménagement urbain. En cela, leur travail participe au débat actuel sur « l'urbanisme de projet » qui relance la question de l'intentionnel à l'heure où le spontané (le diffus) triomphe.

Les auteurs cherchent à savoir si l'urbanisme intentionnel peut se satisfaire d'une procédure de marché seulement encadrée par des documents d'urbanisme comme le PLU, ou s'il faut au contraire réfléchir à des arrangements mieux intégrés verticalement autour de la collectivité.

Cette recherche présente comme intérêt majeur de soutenir l'idée que la négociation et la réglementation ne peuvent – et ne doivent – se substituer à l'essence même de l'aménagement, à savoir la conception du projet urbain. En outre, elle illustre la diversité des formes organisationnelles, des outils et des stratégies que peut mobiliser l'aménagement négocié.

### [La démarche]

Ce travail s'inscrit dans le programme *L'urbanisme de projet en chantier* initié par le PUCA, dont le but est d'analyser les facteurs et conditions de réussite de projets urbains partenariaux où l'initiative privée croise la volonté publique et l'intérêt général.

Marie Llorente, économiste chargée de recherche au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), et Thierry Vilmin, consultant chercheur en aménagement urbain et politiques foncières (Logiville), décrivent ici les processus à l'œuvre dans cette coproduction du projet urbain, en s'appuyant notamment sur la Nouvelle Économie Institutionnelle, cadre théorique appliqué pour la première fois au domaine de l'urbanisme (cf. encadré page 2).

### Analyse de trois projets urbains négociés

Afin de mener cette étude, les chercheurs ont étudié l'évolution de trois projets urbains bien engagés et emblématiques de cet urbanisme négocié, à savoir l'opération des Bassins à flot de Bordeaux (33), la ZAC du Plessis Botanique à La Riche (37), et la ZAC des Hauts de Joinville (94). À Bordeaux, le projet des Bassins à flot continue de déployer la ville vers le nord, sur un site urbain exceptionnel de 150 ha pour lesquels un Plan Guide sert de référence d'aménagement. À La Riche, ville attractive en pleine croissance, la ZAC de 15,6 ha s'inscrit dans l'aire d'extension urbaine, tandis que l'opération de Joinville se situe en plein cœur de ville. Des traités de concession ont été signés pour ces deux derniers cas.

Pour réaliser cette analyse socio-économique, les chercheurs s'appuient sur l'examen approfondi de quatre entrées que sont les attributs de transaction (la spécificité des actifs, l'incertitude et la fréquence des transactions), la forme de gouvernance adoptée, les outils employés en référence aux attributs de transaction, ainsi que l'intégration du côté des aménageurs.

### ► Le « plan guide » à Bordeaux : un exemple d'outil au service du projet négocié

Le secteur des Bassins à flot (150 Ha) bénéficie d'une situation géographique privilégiée à proximité du centre ville et situé sur « l'arc de développement » de Bordeaux. Il comprend un port et un patrimoine industriel à valoriser. Le parti d'urbanisme de Nicolas Michelin consiste à reprendre la trame existante, assez large et déterminant de grands îlots, et de la compléter afin d'assurer une transparence du tissu urbain vers les bassins au moyen de sentes paysagères. Le programme y est ambitieux : 5 400 logements, 57 000 m<sup>2</sup> de commerces, 95 000 m<sup>2</sup> de locaux tertiaires, 81 000 m<sup>2</sup> d'activités industrielles et nautiques, etc. Pour parvenir à développer une économie tertiaire créative, le choix s'est porté sur la mise en œuvre d'une mixité programmatique à l'îlot ou au bâtiment.

Les collectivités n'ont pas souhaité recourir à la procédure ZAC, jugée trop coûteuse et trop longue. Le véritable plan d'urbanisme est le « plan guide », document en évolution constante qui reprend les orientations définies par Nicolas Michelin (transparences est-ouest des circulations douces et des bâtiments, notion de hangars habités, mise en valeur du patrimoine portuaire, etc.). Ce document est précisé au fur et à mesure des discussions sur chaque îlot. Le plan guide précède le PLU qui est modifié chaque année en fonction de l'avancement du plan guide. C'est à l'occasion de cette révision que sont inscrits les volumes et emprises de bâtiments. Ainsi, le plan s'adapte au projet, et non l'inverse.

Document informel et non opposable juridiquement, il fixe un cadre et illustre la volonté d'être dans un processus d'urbanisme négocié et non dans une incitation réglementaire (comme avec le PLU). Les objectifs de qualité architecturale, environnementale, la répartition entre les différents statuts des logements font l'objet de négociations entre collectivités et opérateurs pour parvenir à des résultats plus riches que ne le produirait la simple application de prescriptions uniformes.

Les deux autres cas étudiés montrent également que les collectivités se dotent de moyens de négociation et de régulation. À La Riche par exemple, le classement en zone à urbaniser à règlement avec un coefficient d'occupation des sols impose des opérations d'ensemble qui doivent être négociées avec la collectivité. À Joinville, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) indique la constructibilité mais les orientations d'aménagement et de programmation (opposables juridiquement) imposent une cohérence entre les aménagements. De plus, avec ses réserves foncières

stratégiques, la collectivité peut bloquer toute opération qui ne lui conviendrait pas.

### ► Le choix d'une forme de gouvernance adaptée à la négociation

Dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle, le choix de la forme organisationnelle adoptée pour la réalisation d'un projet d'aménagement dépend des attributs de transactions (on parle d'alignement). Appliquée à l'aménagement urbain, cette posture conduit les chercheurs à dégager quatre filières de gouvernance des projets urbains, que l'on peut présenter de la plus décentralisée à la plus intégrée verticalement. Les deux premières, correspondant au marché, sont le développement diffus et l'incitation réglementaire. La troisième filière est l'aménagement négocié (forme hybride), elle est sous-tendue par un contrat (concession, franchise, etc.). La dernière, l'aménagement public, est une organisation hiérarchique intégrant la collectivité et son aménageur.

Si les trois cas d'étude relèvent de l'aménagement négocié (forme hybride), elles présentent toutefois différents degrés d'intégration : Joinville est la plus intégrée, La Riche a évolué vers plus d'intégration à mesure que les incertitudes foncières et institutionnelles augmentaient, et les Bassins à flot représentent le dispositif formellement le moins intégré. Le dispositif imaginé à Bordeaux est la constitution d'un « Atelier des Bassins », instance réunissant de manière très régulière les collectivités, le Port Autonome les maîtres d'ouvrages et leurs maîtres d'œuvre. Sous la houlette de l'architecte urbaniste conseil, les acteurs élaborent collectivement le projet. L'Atelier est l'occasion pour les services thématiques des collectivités (organisées verticalement) de coordonner leurs interventions sur le territoire des Bassins. Pour les opérateurs, l'Atelier des Bassins présente l'avantage de réunir en un même lieu les différents services concernés travaillant ensemble à la recherche de solutions cohérentes. Ils évitent ainsi d'avoir à contacter successivement ces différents services avec le risque que ceux-ci campent sur des solutions sectorielles et normatives.

### ► L'incertitude d'un projet urbain complexe : une obligation de sécurisation

Les sources d'incertitude en aménagement sont nombreuses et corollaires du temps long du projet urbain : on observe par exemple des incertitudes commerciales liées à tout projet, des incertitudes politiques, juridiques (en cas de contentieux) ou encore techniques pour les ouvrages complexes. Plus spécifiquement, il existe des incertitudes

liées à l'environnement institutionnel : des changements de normes promulguées par un échelon supérieur comme l'État sont sources d'incertitudes.

Autre exemple étudié par les chercheurs, la ZAC du Plessis Botanique se situe sur la commune de La Riche, ancien faubourg de la ville de Tours. Elle se déploie sur les derniers sites urbanisables que sont les friches relativement dispersées et qui lui confèrent son caractère multi-site. Le foncier y est donc très morcelé. Sur les 15,6 ha de projet, la collectivité n'en maîtrise qu'une très faible part (seulement 1,4 ha). Afin de rendre la ville plus lisible, plus homogène et d'améliorer les déplacements, le projet s'organise autour de la création d'un axe majeur, l'avenue Pierre Mendès-France, complété d'un maillage secondaire et tertiaire ainsi que de cheminements doux en venelles.

Le programme initial prévoyait 85 200 m<sup>2</sup> SHON de logements, 20 000 m<sup>2</sup> d'équipement universitaire, des bureaux et des commerces. Le choix de la commune a été de confier l'aménagement à un opérateur privé censé assumer seul le risque de l'opération, ce qui correspond bien à la formule hybride de l'aménagement négocié. Mais les concessions d'aménagement sont par nature des contrats de long terme, souvent établis sur dix ans ou plus. Sur une telle durée, il est difficile de prévoir toutes les contingences futures. La tempête « Xynthia », qui a eu pour effet de durcir la réglementation en vigueur, constitue en effet l'exemple type de perturbation exogène impossible à anticiper. La révision du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux a posé des restrictions à l'urbanisation plus fortes que celles applicables au titre du PPRI en vigueur, qui devait donc être révisé. De concert, l'aménageur et la collectivité ont alors été contraints d'appliquer, par anticipation des prescriptions des services de l'État, les modifications induites par le classement en aléa fort, ce qui a limité la constructibilité d'environ 20% du fait de l'interdiction de construire des logements en rez-de-chaussée.

Le bilan de l'opération s'en est trouvé fortement affecté, avec un manque à gagner important. Aussi, dans ce cas, les incertitudes foncières et environnementales ont conduit les parties à renégocier leur contrat, via un avenant, dans le sens d'une prise de risque plus affirmée de la part de la collectivité locale. Une sorte de partage des risques semble se dessiner sur cet exemple : les opérateurs privés assument les risques commerciaux liés aux évolutions conjoncturelles du marché, tandis que les collectivités assument les autres types de risques corrélés aux incertitudes de l'environnement institutionnel. Globalement, ces causes d'incertitude sont liées au temps long du projet

urbain et à sa complexité. L'incertitude qui entoure les transactions est de fait un attribut qui influence le choix du mode organisationnel. Plus l'incertitude est forte, plus il est nécessaire de sécuriser les transactions en jeu afin d'assurer leur continuité, et pour cela tendre vers une forme intégrée.

## **L**a nouvelle économie institutionnelle

La Nouvelle Économie Institutionnelle (NEI) est un courant de pensée qui analyse l'ensemble des règles du jeu – formelles et informelles, juridiques, politiques et sociales – encadrant les relations entre les différents agents économiques lors de transactions. La NEI repose sur un ensemble de concepts, particulièrement celui des coûts de transaction, c'est-à-dire l'ensemble des coûts qui sont engendrés par toute procédure d'échange (coûts liés à la rédaction du contrat, coûts de négociation, coûts liés au contrôle de l'exécution). Ce sont autant de coûts à soustraire du gain potentiel que les parties peuvent retirer de la transaction.

Ainsi, la NEI, et tout particulièrement les travaux de Williamson, vise à évaluer quels arrangements organisationnels sont, dans un contexte spécifique, les plus adaptés à la nature de la transaction, les plus « efficaces », c'est-à-dire les plus enclins à réduire au maximum ces coûts de transaction. Ces dispositifs organisationnels vont du marché qui représente la forme la plus onéreuse en coûts de transaction à la hiérarchie intégrée, forme la plus économique, en passant par des formes hybrides telles que la sous-traitance ou la concession par exemple.

### ► Les modalités de choix de l'aménageur et du type de contrat

La ZAC « privée » s'avère la procédure la plus intégrée, avec un aménageur qui devient maître d'ouvrage délégué après mise en concurrence. Cela diffère de méthodes d'aménagement où le degré d'intégration se manifeste dans la rédaction du contrat (à Joinville, le traité de concession est rédigé par la commune ; à La Riche, le projet de traité est établi par l'opérateur). Le cas spécifique de Bordeaux mérite d'être souligné : aux Bassins à flot, un protocole d'accord sans valeur juridique est perçu comme un cadre de négociation permanente et se substitue au contrat formel. Il crée une interdépendance entre les acteurs « se tenant par la barbichette » : si l'un ne fait pas, l'autre non plus. Ainsi, alors que l'on observe un pilo-

tage technique conjoint aménageur-collectivité dans le cas d'une ZAC classique comme à Joinville et à La Riche, la coordination sera plus informelle à Bordeaux, ce qui est rendu possible par un portage politique fort et par un mode de gestion transversal entre les différents services. Mis à part le type de contrat liant la collectivité à l'aménageur, le niveau d'opérationnalité des études préalables est lui aussi déterminant dans l'évaluation du degré d'intégration. À Joinville, le résultats de ces études aboutit à un plan-masse imposé ensuite à l'opérateur désigné. À la Riche, les études préalables établissent des grands principes directeurs du futur quartier mais les candidats les approfondissent pour les rendre opérationnels, étape nécessaire pour vérifier leur offre économique.

### ► Un processus renouvelé : du projet urbain global vers le projet opérationnel

À l'oeuvre dans l'aménagement, la négociation entre collectivités et acteurs privés n'est pourtant pas adaptée au principe d'égalité des citoyens devant la loi et les charges publiques. Elle doit donc être préalablement bordée via un cadre général définissant les grandes lignes du projet urbain, cadre qui est néanmoins traduit en termes réglementaires dans les documents d'urbanisme. Bien que les effets juridiques d'une telle traduction réglementaire soient

très limités (la collectivité dissuaderait tout acteur privé qui voudrait proposer une opération en conformité à ce cadre général sans passer par la négociation en générant des coûts de transaction), l'on observe des répercussions foncières fortes de cet affichage susceptible de compromettre la faisabilité de l'opération (les propriétaires désirant vendre leur foncier en fonction des droits de construction affichés par le règlement). Ce constat conduit les chercheurs à se demander s'il ne serait pas préférable de 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 orientation d'aménagement et de programmation) en fonction du projet opérationnel.

Ainsi, la réglementation deviendrait secondaire eu égard à la conception qui demeure fondamentale pour un urbanisme de projet.

## [Pour en savoir plus]

Llorente Marie, Vilmin Thierry, 2012,  
*Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite*

### Lire également

Llorente Marie, Vilmin Thierry, 2011,  
« Nouveau regard sur l'aménagement urbain », *Études Foncières* n° 153, pages 23 à 30.

Vilmin Thierry, 2008,  
*Le système de l'aménagement urbain en France, une approche systémique*, Editions du CERTU.

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

### Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

### Coordination

Bertrand Vallet

### Rédaction

Laure Perrot, Bertrand Vallet, Olivier Gaudron

### Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

### Chargé de l'action au Puca

Marc Jaouen

Plan urbanisme construction architecture  
Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
Tel. : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

