

Rapport de
synthèse

L'urbanisme de projet en chantier

Des projets négociés *Entre stratégie publique et intérêts privés*



Centres d'Études techniques de l'Équipement de l'Est,
Nord Picardie, Ile de France, Sud Ouest et de Lyon

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Table des matières

I. INTRODUCTION	3
II. Les projets analysés en bref :	5
III. CHAÎNE D'ACTEURS : d'une logique séquentielle à une logique floue.....	9
1. <i>Une tendance à compresser la chaîne de l'aménagement.....</i>	<i>10</i>
2. <i>... qui peut aller jusqu'à la fusion de certains rôles</i>	<i>11</i>
3. <i>Fédérer, coordonner et accompagner la diversité des acteurs.....</i>	<i>12</i>
IV. Le PLU, un outil d'encadrement pour la collectivité, négocié avec le privé.....	14
1. <i>Conditionner l'autorisation d'aménager pour créer les conditions de la négociation. .</i>	<i>14</i>
2. <i>Confronter l'ambition politique au réalisme économique</i>	<i>15</i>
3. <i>Concilier l'encadrement réglementaire et la vie du projet.....</i>	<i>16</i>
V. Une nouvelle prise de risques.....	17
1. <i>Clarifier les responsabilités de chacun tout au long du processus opérationnel.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Faire porter chaque risque au(x) bon(s) acteur(s).....</i>	<i>18</i>
3. <i>Concilier flexibilité et sécurité des opérateurs.....</i>	<i>19</i>
VI. Que produit un urbanisme de projet négocié ?	22
1. <i>L'urbanisme négocié : une maturation des projets par l'opérationnel ?.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des formes d'innovations indispensables à l'évolution de la ville ?.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Des enjeux particuliers au détriment d'un projet d'ensemble ?.....</i>	<i>24</i>
4. <i>Conclusion : l'implication de la collectivité, clé de la réussite ?</i>	<i>25</i>

I. INTRODUCTION

Dans un contexte où les besoins en logements ne cessent d'augmenter, et où les défis environnementaux peinent à trouver une expression satisfaisante, la démarche « Pour un urbanisme de projet » lancée en juin 2010, avait pour but de « faciliter la vie à tout ceux qui concourent à la réalisation de projets d'urbanisme, d'aménagement et de construction ».

En effet, la production de logements est une urgence reconnue qui reste difficile à concrétiser à la hauteur des besoins. Les performances environnementales associées à la qualité architecturale sont, une priorité réaffirmée par le Grenelle de l'Environnement. Et la valorisation des potentiels urbains (friches, délaissés urbains, logements vacants, etc) est une nécessité pour maîtriser l'étalement urbain.

Faciliter la réalisation des projets complexes et ambitieux qui répondent à ces enjeux est un défi sans cesse renouvelé qui a conduit à la démarche d'« urbanisme de projet ». La complexité plaide pour un assouplissement dans l'interprétation de la règle voire un ajustement de l'articulation entre la construction du projet et l'écriture de la règle.

La notion « d'urbanisme de projet », telle qu'elle est mobilisée aujourd'hui, s'inscrit dans le prolongement de la notion de « projet urbain » qui insiste sur la nécessité de penser le projet avant la règle en s'appuyant notamment sur la mobilisation d'équipe pluridisciplinaire. Dans les débats actuels, l'urbanisme de projet questionne plus particulièrement la culture des acteurs et les dialogues qu'ils entretiennent entre eux. La confrontation des parties prenantes du territoire est mise en avant et l'accompagnement des projets privés par la puissance publique ou l'intégration des acteurs privés aux initiatives publiques dès l'amont sont ainsi ouvertement encouragés.

Il ne s'agit pas de "partenariats public / privés" au sens juridique, mais d'associations ponctuelles d'acteurs publics et privés, exclusivement liées au projet qui doivent permettre de faire aboutir des projets complexes, ambitieux, ou innovants. Cela passe par une négociation soutenue en phases amont et opérationnelle du projet, et par la recherche de solutions "gagnant – gagnant" par les acteurs tout au long du déroulement du projet.

Une association public / privé de ce type naît d'une situation particulière qui, suite à un ou plusieurs facteurs déclencheurs, nécessite une alliance objective entre les différentes parties : un site particulièrement compliqué ou coûteux à réinvestir, un blocage technique, juridique ou financier, la volonté de "faire autrement et mieux", la nécessité d'accélérer le processus opérationnel, etc.

Pour la puissance publique – généralement les collectivités locales, communes et EPCI – il s'agit d'utiliser les atouts des acteurs privés (apports financiers, apports de compétences, souplesses juridiques, etc...) au bénéfice de la stratégie qu'elle développe sur le territoire. Pour les acteurs privés, les intérêts à intervenir dès l'élaboration du projet urbain sont principalement de nature économique : accéder de façon privilégiée à du foncier, créer une "vitrine" de son activité, limiter ses risques financiers, augmenter ses marges, développer son activité, etc...

L'enjeu de la négociation est d'orienter le projet de telle sorte qu'il permette une convergence des intérêts privés particuliers et de l'intérêt général. De la sorte, le projet urbain va dépendre fortement des compétences, des pratiques et des leviers de négociation de chacun. Dans un contexte donné, il peut donc être abordé comme le résultat des capacités de chacun à négocier.

Par une approche inductive, nous avons cherché à mettre en lumière les mécanismes mis en œuvre dans les jeux de négociation et à interroger ce que l'initiative privée peut apporter à l'action publique. Cela questionne notamment les conditions et les limites de ce partenariat.

Nous avons, pour ce faire, pris le parti d'étudier 6 projets très différents les uns des autres, par leur nature (extension / renouvellement / friches), leur taille, les types de partenariats constitués (engagement contractuel, association financière, création de structure ad hoc, etc.), les facteurs

déclenchant le partenariat (site compliqué, manque de moyens financiers ou d'ingénierie...), et les buts poursuivis. Ces 6 projets peuvent ainsi donner l'impression, a priori, de n'avoir rien en commun : l'aménagement d'un lotissement en péri-urbain (Walbach), le renouvellement urbain d'un quartier en difficultés (Maubeuge), un appel à projets en auto-promotion en diffus (Strasbourg), la reconquête d'une friche polluée (Limeil-Brévannes), la création d'un pôle d'activité (Bordeaux), et la reconversion d'un bâtiment hors-norme de 5ha d'emprise au sol (Paris).

Pourtant, dans cette diversité de projets, c'est bien l'association entre partenaires publics et privés et leur négociation tout au long du projet qui permettent de faire aboutir le projet urbain.

Ces projets négociés, de natures diverses, sont en voie de réussite opérationnelle, même si les difficultés rencontrées ne sont généralement pas négligeables :

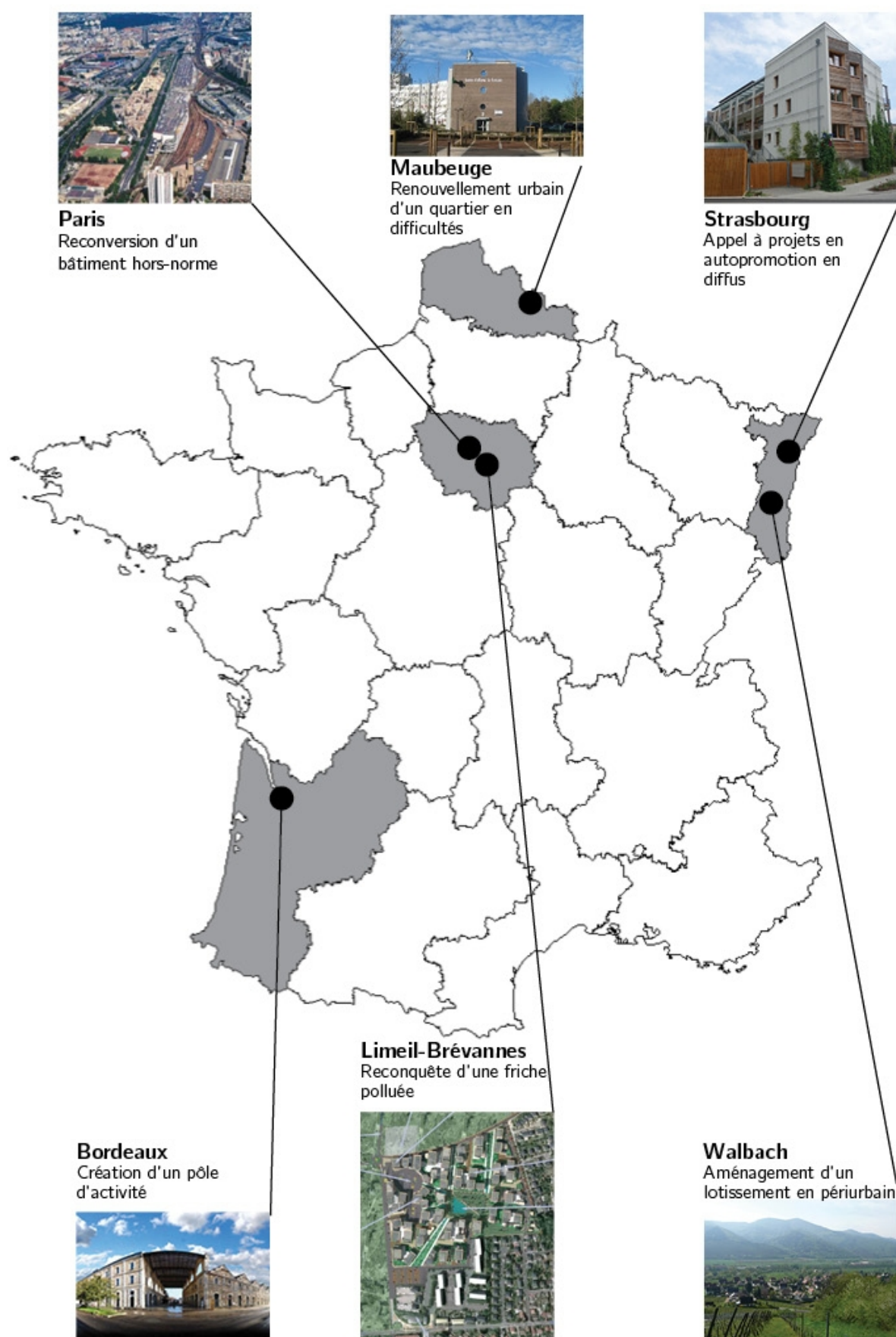
- le lotissement de Walbach (68) voit le jour, les premières constructions et aménagements sont réalisés, malgré de sérieuses difficultés de commercialisation des lots les plus contraints
- le nombre d'entreprises et d'associations installées à l'Epinette à Maubeuge (59) est très encourageant, et les tensions sociales se sont nettement apaisées
- la Ville de Strasbourg (67) a lancé trois appels à projet entre 2009 et 2013, les premiers projets en autopromotion sont en cours de finalisation, et le partenariat institué a activement contribué à structurer le mouvement national destiné à promouvoir l'habitat participatif.
- l'entrepôt Macdonald à Paris (75) est en cours de transformation, les esquisses révèlent des architectures diversifiées et cohérentes pour cet unique bâtiment
- le quartier des Temps Durables à Limeil-Brévannes (94) a vu le jour, les travaux de dépollution et de renforcement des fondations en sol meuble ayant pu être pris en charge
- les premières entreprises se sont installées à Darwin à Bordeaux (33), adhérant aux principes de modularité des locaux proposés, la phase 2 se lance et la fondation envisage la réalisation de nombreux autres projets (crèche...)

Les résultats encourageants mais aussi les désillusions rencontrées incitent à comprendre finement comment ils ont été obtenus. Les deux premières spécificités de ces projets négociés concernent la modification de la chaîne d'acteurs, qui tend à se raccourcir pour gagner en efficacité (partie III) et le renforcement des interactions entre la planification et la phase opérationnelle (partie IV).

Ces évolutions dans le jeu d'acteurs, en termes de rôles et de temps d'intervention engendrent de nouvelles prises de risques (financiers, politiques, opérationnels, etc...), pour les acteurs publics et privés (partie V).

Les bénéfices attendus de ces nouveaux partenariats sont d'ordres différents mais, pour conclure, se pose la question de la qualité des réalisations, et de leur pérennité pour tous les projets (partie VI).

II. Les projets analysés en bref



Limeil-Brévannes – Reconquête d'une friche polluée



A **Limeil-Brévannes**, l'ambition de construire un quartier durable en reconquête de site pollué au Nord Ouest de la commune se révèle complexe avec un équilibre d'opération mis à mal par un sol contraint et une densité trop faible.

L'intervention d'un groupement réunissant investisseurs, constructeurs et bailleurs sociaux, sous l'impulsion de la Centrale de Création Urbaine (CCU), "syndicateur" du projet, permet de concrétiser le projet des Temps Durables, en reprenant la conception et en intervenant dans la prise en charge financière des aménagements et équipements publics du quartier.

Le syndicateur gère le montage du projet et le respect des intérêts de chacun, par des outils contractuels notamment, et met également en œuvre la concertation.

Contexte :

Quartier périphérique et contraint, pollution et instabilité des sols, décharge voisine, pression foncière.

Stratégie publique :

Reconquérir un espace dégradé et pollué, produire du logement, dans une perspective de développement durable

Intérêt privé :

CCU : développer une activité nouvelle : syndiquer promoteurs et ingénierie de projet

Promoteurs : s'insérer dans un marché immobilier sans mise en concurrence

Facteur déclencheur du partenariat :

ZAC publique en berne ; investissement anticipé sur une école

Procédures :

ZAC publique concédée à la SEMALB et accord cadre avec la collectivité et les promoteurs qui fixe les objectifs et les engagements de chacun.

Maubeuge – Renouvellement urbain d'un quartier en difficultés

Contexte :

projet de restructuration financé par l'ANRU ; création d'une ZFU

Stratégie publique :

Revaloriser un quartier et apaiser son fonctionnement social
Faire vivre un lieu par les usagers et l'activité économique

Intérêt privé :

Acteurs économiques : pérenniser leurs activités ; être le 1er à s'installer (ZFU) ;

Acteurs financiers : sécuriser ses investissements

Facteur déclencheur du partenariat :

Annonce de la démolition d'un immeuble alors que les acteurs économiques en place entendent négocier le rachat de leurs locaux au prix fort.

Procédures :

La convention ANRU constitue le cadre de négociation du projet, les permis n'étant ensuite qu'une formalité.



A **Maubeuge**, le quartier de l'Epinette est un quartier d'habitat social dégradé et paupérisé, souffrant de tensions sociales et d'une image dévalorisée. Mais ce quartier est en cours de revalorisation grâce à un projet de restructuration lourde, reposant notamment sur l'installation progressive d'acteurs économiques au cœur du quartier : médecins, entreprises, associations...

La transformation d'usage du bâtiment de logement le plus dégradé en hôtel d'entreprise est le premier acte fort de cette transformation. Acteurs privés et publics ont alors tout intérêt à faire converger leurs actions pour pérenniser leurs investissements, et transformer radicalement l'image du quartier.

Strasbourg – Appel à projets en autopromotion en diffus



Le projet de **Strasbourg** est le seul étudié dont l'initiative revient aux acteurs privés, et non à la puissance publique.

En 2001, une association d'habitants souhaite réaliser un éco-quartier à l'image de Fribourg. Face au refus de la municipalité, cette association se résout à réaliser en premier lieu une opération de logements collectifs en auto-promotion.

La nouvelle municipalité promeut cette opération exemplaire, et lance un premier appel à projets d'auto-promotion (deux autres suivront).

Il s'agit alors de développer, dans un processus de coopération entre la Ville, l'association et les habitants, un urbanisme de renouvellement de la ville sur elle-même à partir d'un engagement fort sur l'habitat participatif et comportant d'importantes ambitions environnementales.

Contexte :

Proximité géographique avec l'Allemagne (Fribourg et Tübingen) et essor national des écoquartiers

Stratégie publique :

Ancienne municipalité : assurer un développement durable sur l'ensemble du territoire

Nouvelle municipalité : expérimenter des opérations exemplaires et les promouvoir

Intérêt privé :

Association : proposer un habitat performant, pour tous, en ville ;

Bureaux d'études mobilisés : développer une nouvelle activité

Facteur déclencheur du partenariat :

Changement de municipalité concomitant avec le premier permis de construire en auto-promotion de l'immeuble Eco-Logis

Procédures :

Appui de la ville et de l'association EcoQuartier en phase conception, de façon de plus en plus structurée à travers les différents appels à projets.

Cession du foncier une fois le permis de construire validé et avec des minations liées aux performances environnementales, à la qualité architecturale et sociale du projet.

Walbach – Aménagement d'un lotissement en périurbain

Contexte :

Petite commune, péri-urbaine, présence d'un Parc Naturel Régional

Stratégie publique :

Commune : développer une offre de logements diversifiée sur la commune, tout en préservant son cadre paysager

PNR : réaliser et promouvoir une opération pilote qualitative

Intérêt privé :

Aménageur : se positionner sur un marché foncier avant ses concurrents

Facteur déclencheur du partenariat :

Concomitance de la révision du PLU et de la prospection foncière de l'aménageur

Procédures :

Révision du PLU à l'issue de la négociation du projet urbain, permis d'aménager, permis de construire présentés en comité local de conseils en architecture

A Walbach, à l'occasion de l'élaboration de son PLU, la Ville a souhaité encadrer son



développement urbain pour préserver son cadre paysager, reconnu comme un atout pour l'attractivité de la commune.

Quand le projet de lotissement Zellmaten 2 émerge, la commune utilise le PLU et les autorisations d'urbanisme pour négocier le projet urbain avec l'aménageur et imposer des ambitions de développement durable (densité, mutualisation des stationnements, limitation des linéaires de voirie, performance environnementale...), avec le soutien actif du CAUE et du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges.

Paris – Reconversion d'un bâtiment hors-norme



A **Paris**, l'entrepôt Macdonald, bâtiment de 617m de long situé à l'intersection de deux futures lignes de tramway, est l'un des secteurs clés de la transformation de Paris Nord Est.

Ce territoire a vocation à devenir un quartier mixte relié au centre de Paris, et l'entrepôt doit être transformé en îlot urbain aux fonctions diversifiées.

Pour assurer la faisabilité de ce projet, la Ville de Paris réagit dès la vente de l'entrepôt, par le biais de la SEMAVIP. Une structure de droit privé, qui rassemble aménageur (SEMAVIP), promoteur (ICADE) et investisseur (CDC), est créée pour prendre en charge la reconversion de l'entrepôt.

Contexte :

Un bâtiment gigantesque, point de blocage potentiel dans la réalisation d'un projet urbain majeur.

Stratégie publique :

grand projet de rénovation urbaine de Paris, qui se décline sur les 200 ha de Paris Nord Est à requalifier (dont transports lourds)

Intérêt privé :

CDC : dans le cadre de ses missions, financer des projets
ICADE : intervenir dans un marché immobilier tendu
SEMAVIP : être sur le secteur d'aménagement sans mise en concurrence

Facteur déclencheur du partenariat :

Vente d'un entrepôt avec une forte complexité opérationnelle.

Procédures :

Rachat de l'entrepôt par la SAS ParisNordEst
Permis de Construire groupé avec six lots fonctionnels, déposé par la SAS PNE, après le travail d'une quinzaine d'équipes d'architectes simultanément.

Bordeaux – Création d'un pôle d'activité

Contexte :

Friche patrimoniale, propriété de la Communauté Urbaine de Bordeaux, au sein d'un secteur plus vaste de grands projets d'aménagement.

Stratégie publique :

Projet d'agglomération, Arc du Développement Durable, aménagement de la rive droite.
Volonté d'expérimentation pour tester et donner à voir.

Intérêt privé :

Recherche d'un terrain
Exercer une activité lucrative et conforme à ses propres valeurs,
Se créer des références

Facteur déclencheur du partenariat :

Candidature de Bordeaux pour devenir capitale européenne de la Culture; lancement des réflexions



A **Bordeaux**, les magasins généraux sont situés sur la rive droite de la Garonne, dans un quartier en pleine redynamisation. Ils sont cédés au groupe Evolution, spécialisé dans le conseil en développement durable, qui les transforme en un complexe de bureaux pour des entreprises d'économie créative, de locaux pour commerces écoresponsables, et d'un lieu support de

sur la ZAC et sur le devenir du patrimoine.

Procédures :

Négociations autour du permis de construire d'abord, et de la cession de terrain ensuite, entre la Communauté Urbaine de Bordeaux, et la structure constituée pour porter le projet, la SAS Darwin-Bastide.

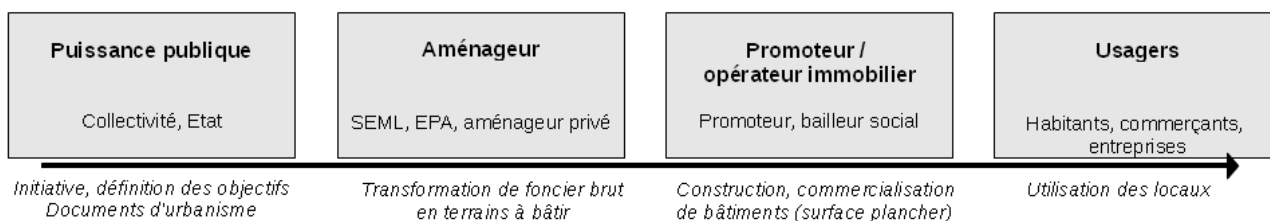
cultures urbaines.

Ce projet, nommé Darwin-Ecosystème, devient une vitrine, vitrine de la ZAC Bastide-Niel en gestation que conçoit la communauté urbaine de Bordeaux, et vitrine du savoir-faire et de l'activité du groupe Evolution.

III. CHAÎNE D'ACTEURS : d'une logique séquentielle à une logique floue

De manière courante en urbanisme opérationnel, la description d'une opération d'aménagement peut être abordée à partir d'un schéma séquentiel de référence. Cette chaîne, certes simplificatrice, se divise en quatre temps d'action relevant chacun de la compétence ou de la responsabilité d'un acteur spécifique :

- la définition des objectifs du projet par la puissance publique, soit directement dans le cadre de l'opération, soit en amont, dans le cadre de la planification urbaine,
- la viabilisation des terrains (dépollution, desserte par les réseaux etc...) du projet en vue de bâtir par un aménageur,
- la construction et la commercialisation réalisées par les promoteurs sur le foncier aménagé, pour le compte d'usagers futurs,
- la prise de possession des lieux par les usagers et en particulier les investisseurs immobiliers et la collectivité gestionnaire de l'espace public.



Selon ce schéma de référence, les négociations entre les différents acteurs de l'aménagement s'opèrent à l'interface entre deux séquences via des outils contractuels ou réglementaires. L'encadrement d'une opération simple peut ainsi se traduire dans le règlement de PLU et éventuellement le cahier des charges de cession de terrain, qui permettent d'encadrer la construction de bâtiments sans intervention majeure sur la trame viaire et les équipements. Pour des opérations plus larges en terme d'emprise ou plus globales (mixité du programme, restructuration d'espaces publics...), les outils que sont le permis d'aménager, la ZAC, la concession d'aménagement et maintenant le PUP permettent eux d'organiser les échanges entre les acteurs dans le cadre d'une opération d'aménagement. Enfin, il reste des opérations qui, de par leur complexité intrinsèque (opération ANRU, Macro-lot, foncier complexe, etc.), nécessitent des montages opérationnels spécifiques.

Cette logique séquentielle a été prééminente dans la deuxième moitié du 20^e siècle alors que le territoire s'étalait et s'équipait. Pour autant, plusieurs facteurs ont fait évoluer le processus de projet urbain : la décentralisation qui a réparti les compétences en aménagement à des échelles différentes, l'obligation de mise en concurrence des aménageurs (financés totalement ou partiellement par des fonds privés) qui les a poussé à trouver de nouveaux modes d'intervention, la crise économique qui a bloqué ou retardé d'importantes opérations, et l'impératif de

développement durable et de la participation des habitants. Ce dernier facteur est devenu plus complexe et cache, y compris dans le cadre des procédures existantes, de nombreuses organisations et modalités d'interventions.

D'une logique séquentielle, l'organisation d'une opération d'aménagement est devenue plus systémique, générant des interrelations nouvelles entre chaque acteur et des zones de flou dans les rôles et actions de chacun. Des configurations hybrides amènent chaque acteur à étoffer son intervention et à se détacher des procédures classiques pour mettre en jeu des logiques de négociation moins formalisées.

Si on peut encore mettre en avant une pérennité de la structure globale de l'organisation des acteurs de l'aménagement, les processus de gouvernance mis en jeu apparaissent moins clairement. À la manière d'un tableau impressionniste, le paysage est identifiable mais plus on approche du tableau, plus les détails s'estompent. L'aménagement négocié peut être vu comme le brouillage de cette chaîne d'acteurs.

D'après l'analyse des projets étudiés, ce brouillage se manifeste en premier lieu par la mobilisation de tout ou partie des acteurs dès l'amont, bien avant leurs champs d'intervention en propre. Cela concerne les aménageurs, les promoteurs, voire même les usagers, qui s'investissent dans le projet dès la définition des objectifs.

Cette compression du schéma séquentiel, qui peut aller jusqu'à la superposition des temps d'action de chacun voire jusqu'à la disparition de certains acteurs, rend nécessaire la mobilisation de nouvelles compétences techniques et organisationnelles.

1. Une tendance à compresser la chaîne de l'aménagement...

Dans les projets analysés, on observe un glissement des acteurs de l'aval vers l'amont, qui semble être une manifestation flagrante de l'urbanisme négocié. Ce phénomène peut être qualifié de façon imagée d'« effet saumon »¹. Plutôt que d'intervenir selon une logique séquentielle, les acteurs institutionnels concernés par les opérations d'aménagement (aménageurs, promoteurs, bailleurs, investisseurs/usagers) sont ainsi présents tout au long du projet et participent ainsi à la construction du projet global. Les acteurs dont l'action principale est l'aménagement ou la construction ont alors un impact sur la stratégie urbaine en participant très en amont à la dynamique foncière voire même aux études urbaines amont.

Si cet effet saumon correspond parfois à une situation informelle, il peut également s'incarner au sein de structures juridiques de projet ou dans une série d'accords contractuels. La transformation des entrepôts de logistique Macdonald, qui s'apparente à un projet d'aménagement dans une logique de macro-lots, est ainsi intégralement confiée à une structure rassemblant capacité d'investissement, compétences d'aménagement et de promotion immobilière (la SAS Paris Nord Est rassemble à l'origine la CDC, la SEMAVIP et ICADE). La mise en œuvre du projet des Temps Durables repose quant à elle sur des protocoles d'accord intégrant des contreparties entre les acteurs (sur le foncier, les objectifs du projet etc...) et des conventions de groupement de commande entre promoteurs, aménageur et collectivité pour faire réaliser les études puis les travaux d'aménagement.

On constate ainsi qu'aménageurs et promoteurs tendent à tisser des liens en amont des projets, voire à fusionner pour garantir le pré-financement de l'aménagement, qui comporte le plus d'incertitudes dans le cadre de la réalisation d'une opération. Ce rapprochement limite ainsi le risque financier pour l'aménageur. Au-delà de cette gestion du risque financier, l'intervention d'une structure privée peut permettre de faciliter le démarrage des opérations coûteuses ou complexes techniquement qui nécessitent une forte réactivité dans les prises de décision, ce qui n'est pas

¹ Notion employée dans *Maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entreprises. De nouveaux enjeux pour les pratiques de projet*. Sous la direction de J.J Terrin, 2005, en référence aux saumons qui remontent les cours d'eau de la mer jusqu'à leur rivière de naissance pour se reproduire.

toujours compatible avec les temps des collectivités.

Réciproquement, les promoteurs gagnent à s'impliquer dans la stratégie urbaine et à être présents très en amont en achetant directement des terrains non viabilisés ou en participant à la stratégie pour valoriser leur foncier comme ce fut le cas à Walbach ou à Limeil-Brévannes. Cela leur permet de limiter la concurrence qui s'exerce dès prospection foncière ou lors des appels d'offre auprès des promoteurs pour des terrains viabilisés. Cet effet saumon semble donc se manifester principalement dans un cadre de tension foncière.

L'implication des promoteurs dans les phases de définition de la stratégie urbaine, voire leur intégration au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine, si elle facilite la réalisation du projet, peut imposer à chaque partenaire de faire des concessions, voire créer des conflits d'intérêt au sein du pilotage du projet. En effet, l'aménageur amortit son opération sur la charge foncière qu'il vend aux promoteurs, qui la souhaitent, eux, la plus faible possible. Aussi, les objectifs de qualité urbaine de l'aménagement peuvent entrer en conflit avec les objectifs de rentabilité des projets immobiliers, notamment dans les situations de renouvellement urbain où l'aménagement ne peut être rentable.

2. ... qui peut aller jusqu'à la fusion de certains rôles

L'intervention en amont de l'ensemble des acteurs de la chaîne d'aménagement peut conduire, dans certains cas, à remettre en question la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs et ainsi à supprimer des intermédiaires entre la collectivité et l'utilisateur final.

Ce raccourcissement de la chaîne d'acteur peut s'inscrire dans une démarche explicite et assumée comme c'est le cas à Strasbourg dans le cadre de l'auto-promotion avec la suppression du promoteur immobilier. Il peut aussi être le résultat d'un opportunisme opérationnel comme ce fut le cas à Maubeuge ou à Bordeaux. Pour aller plus vite ou pour expérimenter, un des acteurs prend alors la main sur des séquences qui n'entrent pas dans son champ de compétences propres. A Maubeuge, le bailleur Promocil, s'implique bien au-delà de son rôle d'entreprise sociale pour l'habitat et contribue au réaménagement d'ensemble du quartier en facilitant l'installation de cellules commerciales en rez-de-chaussée d'immeuble de logements, en assurant maîtrise d'ouvrage et co-investissant dans la transformation du bâtiment « le Vilvorde » en hôtel d'entreprises. En soutenant le projet Darwin du groupe Evolution, la Communauté Urbaine de Bordeaux initie une série d'expérimentations qui ont valeur de test et de vitrine, avant même le recrutement de l'aménageur. Cette évolution interroge le rôle de chaque acteur, et nécessite à la fois un apprentissage de nouvelles compétences techniques et organisationnelles ainsi qu'une refonte des outils de dialogue.

La redistribution des rôles semble s'opérer au profit des acteurs de l'aval. Dans le cas de Maubeuge et d'une certaine manière de Limeil-Brévannes, le projet se concrétise avec un rôle déterminant des acteurs privés (bailleurs ou promoteurs) dans la programmation urbaine (stratégie) et l'aménagement opérationnel. Les promoteurs ont, pour certains, développé des compétences en aménagement, voire pour les grands groupes, créé des filiales dédiées. Dans cette configuration, le projet reste porté par des professionnels de l'aménagement, ce qui limite le besoin d'apprentissage essentiellement au volet organisationnel.

Allant encore plus loin qu'une implication dès l'amont des promoteurs immobiliers, certaines opérations font intervenir directement les futurs usagers dans le processus d'aménagement. Les auto-promoteurs à Strasbourg ou la société Évolution à Bordeaux assument ainsi un rôle habituellement porté par un promoteur immobilier. Ils sont amenés à négocier directement le foncier avec la Ville et la modification éventuelle des droits à construire. Ils doivent également assurer le pilotage des études architecturales et la coordination du projet. Devenir acteur de l'aménagement offre à ces usagers la possibilité de disposer in fine d'un produit rare, « sur mesure » tout en contribuant à la logique de projet global. Ces usagers ne subissent pas d'effet de concurrence et si le risque pris est plus grand, au final, les projets peuvent s'avérer moins coûteux

puisque le nombre d'intermédiaire – donc les marges – ont été réduits. Cela implique, par contre, pour ces usagers d'être en capacité de dialoguer et négocier avec les collectivités ou les aménageurs à toutes les étapes du projet. Pour la puissance publique, ces opérations où l'implication des usagers est forte sont support d'expérimentation (que ce soit en termes de produit ou d'accompagnement). Elles peuvent également permettre d'amorcer des mutations plus rapides du territoire en facilitant des réalisations à plus court terme et à forte valeur ajoutée en termes d'image. Enfin, elles sont un atout important en matière de concertation, de démocratie locale, et de communication.

3. Fédérer, coordonner et accompagner la diversité des acteurs

De ce brouillage des séquences de l'aménagement, de nouvelles conditions de négociation des projets naissent, et nécessitent le déploiement d'une ingénierie nouvelle. Les projets étudiés voient ainsi apparaître de nouveaux acteurs et de nouvelles missions pour compenser une perte de compétence liée à la suppression de certains maillons, ou pour gérer les interactions liées à l'augmentation du nombre d'intervenants mobilisés simultanément. Cette recomposition de la gouvernance de projet génère des incertitudes ou ces zones de flous qui sont pour partie « encadrées » par des dispositifs d'accompagnement des porteurs de projet.

Que ce soit dans des opérations menées en diffus à l'échelle d'une agglomération ou de projet urbain à l'échelle du quartier, la mise en place d'un projet négocié implique de solliciter des acteurs prêts à investir dans une stratégie et à mettre en commun des objectifs, des valeurs, des intérêts. En effet, dans un certain nombre de cas, il s'agit pour la collectivité de proposer une démarche de co-construction du projet global à partir d'une stratégie.

Pour des projets classiques, la participation des promoteurs et des usagers intervient sur un projet abouti et communicant (terrain viabilisé à vendre pour construire). Cette mise en commun se traduit souvent par une forme descendante, à travers l'appel d'offre sur la base de cahiers des charges gérés par une maîtrise d'ouvrage (l'aménageur).

Dans le cas des projets négociés, cette mise en commun peut nécessiter un rôle de fédérateur. En effet, il ne s'agit pas de vendre des terrains ou un projet déjà ficelé mais bien de susciter des volontés de faire et des moyens et de les mettre en commun pour construire un projet, en créant le cadre adéquat.

Dans le cas de Strasbourg, si la politique globale en matière d'habitat participatif se nourrit de la société civile, la mise en place d'un appel à projets par la collectivité permet d'impliquer et de fédérer plus largement les usagers dans la définition des projets. Si cette mission peut être exercée par la puissance publique elle peut aussi être portée par des acteurs privés. L'association Eco-quartier Strasbourg offre ainsi une vitrine et un appui organisationnel à tous les groupements en cours de constitution. Des bureaux d'études ou même des promoteurs commencent également à se positionner sur ce créneau en tant qu'animateur de projet d'habitat participatif sur des terrains pré-identifiés.

Le rôle d'initiateur et de coordonnateur de partenariat peut donc devenir une compétence en soi. Pour la réalisation du quartier des Temps Durables à Limeil-Brévannes, la Centrale de Création Urbaine (association réunissant investisseurs et constructeurs) a ainsi proposé à la collectivité de jouer le rôle de syndicateur des promoteurs et bailleurs afin de solliciter leurs compétences et leurs moyens financiers en amont du projet. Dans ce cas de figure, la CCU se positionne comme représentant des promoteurs mais endosse également des missions propres à l'aménageur et accompagne la maîtrise d'ouvrage urbaine dans ses missions, notamment de concertation. Finalement on constate une tendance à revenir à un schéma « d'interlocuteur unique » pour la collectivité.

En complément de ces missions d'appui organisationnel, les projets négociés font également apparaître des missions d'appui technique, qui vont permettre d'accompagner ou d'encadrer les porteurs de projet.

Ces missions sont d'ordre technique ou juridique, et apparaissent en soutien de l'intervention

d'acteurs qui ne sont pas des professionnels de l'aménagement. Elles s'apparentent à des assistances à maîtrise d'ouvrage, et répondent à la maîtrise d'ouvrage collective constituée dans ces projets. Ainsi par exemple, à Limeil-Brévannes, au-delà de la facilité apportée par la présence d'un interlocuteur unique pour dialoguer avec les promoteurs, le syndicateur de projets met en place les accords cadres et les groupements de commande adéquats propres à gérer dans le temps et dans l'espace le projet. À Strasbourg, pour pallier aux difficultés du passage du projet architectural à une réalisation effective observées dans le cadre du premier appel à projet, les groupements d'autopromotion ont été mis en relation avec des assistants à maîtrise d'ouvrage et des programmistes. Ce rôle d'appui technique aux groupements, qui échoit aux AMO, programmistes ou architectes, nécessite une adaptation des pratiques habituelles aux besoins d'une maîtrise d'ouvrage collective constituée en association et non à un seul promoteur.

IV. Le PLU, un outil d'encadrement pour la collectivité, négocié avec le privé

Dès lors qu'il y a négociation et raccourcissement de la chaîne d'acteurs, le portage de la stratégie globale interroge nécessairement le rôle et l'utilisation de la planification par les collectivités dans les projets analysés.

La planification, qui relève de la responsabilité des collectivités locales, est en effet un des outils principaux de mise en cohérence de l'action publique. Cohérence territoriale en pensant l'aménagement sur des échelles larges, cohérence sectorielle en coordonnant les différentes politiques publiques et cohérence temporelle en s'inscrivant dans le temps long. Traditionnellement, comme on l'a vu dans la définition des séquences de l'aménagement, la planification et l'aménagement opérationnel sont considérés comme deux étapes distinctes de l'aménagement du territoire, qui ne relèvent pas des mêmes acteurs, ne considèrent pas l'aménagement dans la même temporalité, ni à la même échelle.

Cependant, les six projets analysés dans cette étude, sous l'angle de la négociation mettent en lumière les interactions qu'il peut exister entre planification et aménagement opérationnel, qui n'apparaissent plus comme deux étapes d'un processus linéaire. En s'associant dans une entreprise commune, chacun s'invite dans les structures décisionnelles tout au long du projet dans l'intérêt partagé de voir se concrétiser les projets.

Cette ouverture permet à la collectivité de s'impliquer dans la conception du projet sans pour autant en être le maître d'ouvrage à part entière, et offre aux acteurs privés de s'assurer de la faisabilité de leur projet (juridique, économique et politique) dès la phase de planification. L'approbation du permis d'aménager ou du permis de construire n'agit plus alors comme un couperet mais elle correspond à la formalisation réglementaire du projet négocié.

Ainsi dans les projets étudiés, l'encadrement réglementaire ne précède ni ne détermine les détails opérationnels du projet. Néanmoins, cela ne s'est pas toujours fait de manière réfléchie et anticipée par l'un ou par l'autre des acteurs. Parfois plus une résultante qu'un choix tactique, ces opérations, par leur caractère expérimental, nourrissent le débat sur l'urbanisme de projet et la refonte des pratiques planificatrices.

Ces situations interrogent chaque acteur dans son rôle, ses objectifs et ses moyens pour peser dans la négociation. La démarche planificatrice devient partie intégrante du processus de production du projet qu'elle accompagne et entérine plus qu'elle ne préfigure. Au-delà des particularités propres à chaque projet et acteur étudiés, ces expériences invitent à repenser le contenu et les conditions de production des documents cadres s'imposant aux opérations d'aménagement.

1. Conditionner l'autorisation d'aménager pour créer les conditions de la négociation

Les documents d'urbanisme ont pour vocation d'afficher les ambitions urbaines de la collectivité sur un territoire, et d'encadrer réglementairement les opérations futures. Le règlement et les orientations d'aménagement permettent d'aller jusqu'au dessin du projet pour tout ou partie du territoire. Or, cela nécessite un travail important de conception urbaine pour garantir la qualité et la faisabilité de ces projets, qui peut conduire à figer le devenir du territoire. Cette démarche reste donc difficile à mettre en œuvre pour des questions financières, techniques ou politiques, et en particulier dans un contexte d'instabilité du marché immobilier.

Quand il n'apparaît pas pertinent ou trop incertain d'encadrer a priori l'aménagement d'un secteur dans le détail, la collectivité a la main sur l'évolution du document d'urbanisme et dispose de

l'autorisation d'urbanisme comme moyen de contrôle du projet. Aussi, à travers les 6 projets étudiés, le premier outil mobilisé consiste à conditionner la révision du document d'urbanisme, qui sera nécessaire à l'autorisation d'aménager, à l'intégration de certaines exigences de la collectivité au projet.

Ce n'est pas le règlement initial du document d'urbanisme qui importe ici mais bien la prérogative de la collectivité de procéder à sa révision. Celui-ci lui permet de garder la main mise sur la faisabilité juridique du projet et lui offre un pouvoir de négociation vis-à-vis des acteurs privés, aussi bien sur la programmation du projet que sur les conditions de sa réalisation.

L'utilisation de ce pouvoir administratif peut alors s'inscrire dans une stratégie opérationnelle. La ville de Paris a ainsi mobilisé en amont son PLU, au travers de son plan de zonage, et mis en place un gel de la constructibilité pendant 5 ans, pour conserver la maîtrise du devenir du secteur Macdonald. Cela lui a permis d'éviter toute mutation non souhaitée et de prendre le temps de monter une structure de portage opérationnelle.

L'ouverture d'une phase de négociation peut également résulter d'une opportunité plus que d'une stratégie, le document d'urbanisme ne permettant pas, dans son état originel, la réalisation d'un projet viable. Toutefois, dans ces cas de figure (Limeil-Brévannes ou Walbach), les collectivités ont pleinement conscience du pouvoir que leur donne l'autorisation d'urbanisme. Ainsi, à Walbach, alors que le PLU est en cours de définition quand le projet émerge, l'ouverture complète du site à l'urbanisation a été volontairement retardé par la mairie qui se rend ainsi incontournable dans la définition du projet en imposant une révision.. Ses exigences ont été rassemblées dans un cahier de préconisations servant de base à la mission de l'architecte-urbaniste du projet.

À ce titre, la classification en zone AU stricte offre la possibilité d'identifier les zones futures d'aménagement tout en conditionnant leur ouverture à une révision du document (modification ou révision simplifiée). Par contre, le choix volontaire de cette posture par la collectivité implique que le marché immobilier soit suffisamment attractif pour qu'un opérateur accepte de s'investir sur un foncier dont l'urbanisation est encore soumise à l'autorisation de la collectivité.

2. Confronter l'ambition politique au réalisme économique

Parallèlement, les acteurs de l'aménagement ont tout intérêt à s'inviter à l'exercice de planification, pour le terrain qu'ils convoitent, afin de fiabiliser leurs opérations ou d'anticiper un risque. Cela leur ouvre la possibilité d'influer sur le document de planification qui va les contraindre par la suite. L'objection courante d'inadéquation entre les contraintes inscrites dans les documents cadres et leur réalité économique peut dès lors trouver une réponse dans la négociation. Cela suggère d'écrire le règlement pendant que l'on conçoit le projet afin de permettre l'expérimentation ou de s'inscrire dans la réalité du marché.

Concilier un programme politique, des ambitions d'innovations et des contraintes économiques s'avère parfois complexe. L'approche partenariale permet de tester plus librement des scénarios d'aménagement, en mobilisant les expertises de chacun et en confrontant les intérêts de chacun. Chaque scénario d'aménagement proposé par l'architecte-urbaniste du projet de Walbach était ainsi débattu en fonction des ambitions de chaque partenaire et au regard d'une analyse de faisabilité économique élaborée par un bureau d'étude associé à l'aménageur. Dans le cas de Limeil-Brevannes, cette confrontation a transformé le projet en augmentant, entre autre, sensiblement la densité. Les niveaux de densité sont très éloignés (plus du double) de ce que proposait le POS au départ. Ce changement notable permet de financer les objectifs de production de logements abordables et les coûts de dépollution du site.

La négociation vise donc à échanger sur la perception de l'écart entre le projet souhaité et le marché théorique, vecteur de difficultés potentielles de commercialisation, et de le réduire en trouvant l'équilibre entre ambitions politiques et risque économique acceptable pour trouver une solution pragmatique et réaliste à l'aménagement d'un site. C'est d'ailleurs l'objectif du Projet Urbain Partenarial, qui permet de définir avec les aménageurs le montant des participations en

fonction du projet négocié afin d'assurer l'équilibre financier des deux parties. Dans un processus linéaire où la planification précède l'opérationnel, le projet souhaité et le travail à rebours en fonction du marché sont disjoints, ou en tout cas ne font pas l'objet d'échanges et d'ajustements entre les responsables de chaque phase. Cela ne permet donc pas à la collectivité de frotter son projet politique à la réalité opérationnelle à venir, ce qui peut conduire à l'auto-censure, au conservatisme, ou au blocage. Parallèlement, cela ne permet pas aux acteurs privés d'intégrer pleinement le projet souhaité, de le comprendre d'abord et d'adapter leurs pratiques à la réalisation de ce projet.

Penser l'encadrement réglementaire et la conception du projet en simultané peut donc permettre d'ouvrir un plus grand nombre de chemins possibles. Pour autant, cela met au même niveau la stratégie politique et le pragmatisme économique, ce qui peut mettre à mal les ambitions du projet ou aboutir à un projet opérationnel très éloigné des perspectives premières. Le réalisme économique dans le cas de projet négocié (conjugué aux enjeux globaux de besoin de logements et de limitation de l'étalement urbain) peut donc fortement influencer les stratégies urbaines.

3. Concilier l'encadrement réglementaire et la vie du projet

Si le conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation offre un levier pour entamer la négociation, le maintien des objectifs du projet lors de sa mise en œuvre dépend du contenu du document d'urbanisme et du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit le projet.

Le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation permettent d'encadrer l'urbanisation d'un secteur, et ce, dans les six projets étudiés, à partir des éléments élaborés de manière négociée directement dans le cadre de la conception du projet. Ainsi, le projet de Walbach fait l'objet d'une orientation d'aménagement qui reprend les principes d'aménagement retenus à l'issue de la négociation.

D'un point de vue technique, l'enjeu est d'entériner les invariants du projet et de les stabiliser dans un cadre réglementaire suffisamment rigide pour garantir la qualité du projet et tout à la fois souple pour accepter ses évolutions inévitables et nécessaires. Au-delà de l'approche technique d'un tel équilibre, cette nuance entre contrainte et souplesse dépend du rôle qu'entend faire jouer la collectivité au document d'urbanisme.

Le PLU est souvent considéré comme un cadre réglementaire fort, issu d'un travail technique et politique important, pour que transparaissent les exigences de la puissance publique dans le document. Cela suppose une exhaustivité de l'énoncé de la règle, chacun ayant ensuite toute liberté de projet dans les limites que pose le cadre. Ces documents ne sont pas susceptibles de s'adapter à chaque projet. Cette approche du document d'urbanisme est assez couramment partagée, sans pour autant que le travail d'énoncé des exigences soit toujours très poussé, ce qui en appauvrit le fonctionnement. En effet, le poids d'une règle qui n'est pas murie et portée politiquement est amoindri, notamment face à des difficultés opérationnelles.

Certaines collectivités, au contraire, considèrent le document d'urbanisme comme un cadre général, qui s'adapte au fur et à mesure des opportunités. La garantie des exigences de la collectivité passe alors par un accompagnement de chaque projet. Cela suppose une investissement auprès de chaque porteur de projet en temps et en ingénierie, et une adaptation régulière du document d'urbanisme.

Ceci étant, l'ensemble des projets étudiés démontrent que le fait d'acter le projet dans le document d'urbanisme, quel que soit le degré de rigidité du règlement, ne peut suffire à en garantir son bon déroulement opérationnel. En effet, toutes les évolutions nécessaires et les aléas susceptibles d'infléchir le projet ne peuvent être anticipés. Cela impose de considérer les documents de planification comme un cadre, qui permet de comprendre un contexte et des enjeux. Ceci étant, ces documents ne peuvent résumer à eux seuls l'intervention de la collectivité pour garantir la qualité du projet.

V. Une nouvelle prise de risques

L'urbanisme opérationnel est souvent source d'insécurité pour l'ensemble des acteurs privés et publics. En effet, les opérations d'aménagement font intervenir ponctuellement de multiples opérateurs publics ou privés dont chacun a le souci d'inscrire son action dans un temps et une logique qui lui sont propres. Dans le cadre des opérations d'aménagement analysées, cette insécurité est accentuée par l'effet saumon, qui pousse les opérateurs de l'aval (aménageur, promoteur, voire usagers) à intervenir de plus en plus en amont.

La diversification des profils des différents opérateurs qui composent l'équipe en charge du projet, à chaque étape, est un gage de richesse dans la mesure où la dynamique de groupe engagée autour de la réalisation de l'opération peut être source d'enrichissements mutuels. Mais cette diversité est tout autant source de conflits potentiels, car chacun est mû par ses propres logiques et ses propres échelles de fonctionnement. Intégrer (et ce dès l'amont) de nouveaux acteurs nécessite alors de donner de la visibilité sur la place et les responsabilités de chacun de manière à sécuriser le processus opérationnel.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, de prime abord, le principal facteur de risque repose très rarement sur des facteurs exogènes tels que la complexité de l'environnement institutionnel, financier ou juridique. Bien au contraire, la première source d'insécurité est d'abord liée à l'organisation même du projet dont le dispositif opérationnel souffre souvent d'un manque de lisibilité ou d'une instabilité chronique qui empêche toute tentative de sécurisation par l'adoption d'un cadre juridique adéquat.

Prévoir, anticiper, répartir et affecter la charge de la prise en compte du risque doit permettre ainsi à l'ingénierie juridique de créer les conditions d'une marche en commun apaisée, qui pourra prendre diverses formes, pour concilier flexibilité et sécurité des engagements de chacun.

1. Clarifier les responsabilités de chacun tout au long du processus opérationnel

En théorie, dans le déroulement d'une opération d'aménagement, le rôle et les responsabilités de chaque intervenant sont clairement déterminés et circonscrits et se fondent sur l'approche séquentielle de l'urbanisme. La définition et la déclinaison des rôles et des responsabilités de chacun se fait à chaque étape, entre les acteurs concernés par l'étape en question et à travers des contractualisations dont les termes sont maîtrisés par les acteurs concernés (cf concession d'aménagement, CCCT...). En pratique, comme nous avons pu l'observer, chaque acteur est amené à intervenir de plus en plus tôt et le rôle et les responsabilités de chaque intervenant est défini simultanément et entre tous les partenaires. Cela nécessite d'adapter voire de sortir du cadre juridique classique. Si cette négociation permanente semble la garantie d'une plus grande efficacité, cette situation est également génératrice de risques dans la mesure où, parallèlement à cette adaptation du cadre classique de l'urbanisme, chaque acteur, public comme privé, demeure lié par ses propres règles de compétence.

L'analyse des six projets nous a montré que la réussite de certaines opérations doit davantage à l'esprit militant d'un acteur qu'à une démarche formalisée et adaptée au projet. Par exemple, dans le cadre de la réhabilitation du centre tertiaire de la Fontaine à Maubeuge, le bailleur PROMOCIL a cherché à pallier l'absence de relais locaux efficaces, en endossant différentes fonctions plus ou moins éloignées de ses compétences originelles et ce, jusqu'à ce qu'une inspection de la MILOS ne vienne lui rappeler ses cadres d'intervention en exigeant son retrait du capital de la SCI. Dans ce cas, le projet n'aurait pu être réalisé sans le volontarisme de cet acteur. Cependant, son omniprésence, y compris jusqu'à l'intérieur du capital de la SCI, peut être interprétée comme une conséquence directe de l'absence d'une organisation efficace répartissant les rôles sur les acteurs les mieux à même de les assumer, par leur statut ou leurs compétences.

Le risque opérationnel naît ainsi assez généralement d'une confusion générale entre les rôles et les responsabilités de chaque intervenant, qui ne permettra pas de mettre en place des dispositifs d'encadrement suffisamment solides pour apporter la sécurité nécessaire au bon déroulement de l'opération.

Au-delà du risque juridique encouru, la confusion des rôles, volontaire ou involontaire, entre les acteurs du projet, est également susceptible d'impacter directement l'acceptabilité sociale de l'opération. La participation active des opérateurs économiques aux réflexions préalables peut contribuer à affaiblir la crédibilité de ces études, voire des personnes publiques qui ont pour charge de les diligenter.

En effet, la personne publique qui négocie le projet d'urbanisme cumule deux fonctions bien distinctes : elle est d'abord très souvent titulaire du pouvoir réglementaire, et à ce titre théoriquement détachée de toutes contraintes extérieures à l'intérêt général. Mais elle est également actrice du projet dont elle peut légitimement souhaiter la réalisation. Dans ce cadre, l'association formelle ou informelle des différents acteurs, par le biais de financements croisés ou d'une participation commune au fonctionnement d'une société de projet contribue à brouiller considérablement la visibilité du citoyen sur les jeux d'acteurs tels qu'ils semblent persister dans la représentation traditionnelle. Si un citoyen doit contester l'existence ou les conditions de réalisation d'une opération d'urbanisme auprès de sa collectivité peut-il encore faire confiance au pouvoir d'arbitrage du titulaire de la police de l'urbanisme lorsque celui-ci est également actionnaire (en tant que représentant de la collectivité) de la société de projet à laquelle participent l'ensemble des acteurs ?

A contrario, si la commune a bénéficié d'études réalisées par des partenaires privés sans que ces études soient de la compétence du privé (études de programmation urbaines notamment), et Sans que celui n'en bénéficie au final, il est alors en droit de se retourner contre la collectivité pour enrichissement sans cause...

A défaut de s'inscrire stricto sensu dans les séquences classiques d'une opération d'aménagement, il est donc essentiel de rendre lisible le rôle et la responsabilité de chacun, pour l'ensemble des acteurs, ainsi que d'une manière générale, pour l'ensemble des citoyens. C'est d'abord un gage d'efficacité qui permet de vérifier que les responsabilités sont bien assumées par les partenaires qui disposent des compétences réelles ou statutaires les plus appropriées pour y faire face. C'est ensuite une condition essentielle pour permettre de maintenir le minimum de transparence nécessaire pour se prémunir contre les suspicions, réelles ou fantasmées, de conflits d'intérêts entre les fonctions régaliennes et contractuelles. C'est enfin une démarche préalable nécessaire afin de pouvoir constituer un cadre de gouvernance adapté à la bonne conduite du projet.

2. Faire porter chaque risque au(x) bon(s) acteur(s)

Pour favoriser l'intégration de chaque opérateur au sein de l'équipe opérationnelle il sera souvent indispensable de mettre en place les conditions qui permettront à chacun d'avoir une bonne visibilité sur la cartographie des risques économiques, financiers, opérationnels ou juridiques de l'opération. Issues de la gestion différenciée du risque mise en place dans le cadre des Partenariats Publics Privés, la mise en œuvre systématique de matrices des risques² permet aux personnes publiques d'analyser préalablement l'ensemble des risques des opérations afin d'en répartir contractuellement la charge opérationnelle, technique ou financière entre les différents opérateurs publics ou privés parties au projet.

2 Une matrice des risques est un outil d'aide à la décision qui permet de mettre en évidence les risques d'une opération selon leur probabilité et leur gravité.

Indépendamment de son caractère facultatif ou obligatoire, cette démarche préalable permet d'améliorer considérablement la visibilité du dispositif opérationnel en cernant précisément l'obligation qui pèse sur chaque opérateur et, par conséquent, le degré de responsabilité de tel ou tel intervenant en cas de dysfonctionnement potentiel. Outre ses vertus purement méthodologiques, la matrice des risques permet également de renforcer l'efficacité de l'action collective en chargeant chaque intervenant d'une véritable obligation de résultat sur la fraction de l'opération dont il a reçu la charge.

À titre d'exemple la gestion des délais est un risque fondamental pour les opérateurs privés qui ont l'obligation de travailler sur des temps courts afin de réduire le portage financier de l'opération à son niveau optimal. Au contraire, les personnes publiques sont le plus souvent engagées sur des temps plus longs, car elles intègrent des externalités (concertations, fonctionnement démocratique, contraintes environnementales ou sociétales ...) sans forcément être tenues par les mêmes critères de rentabilité économique.

Dans ce cadre, une dérive des coûts et des délais de réalisation peut avoir des conséquences considérables pour l'opérateur privé notamment lorsqu'une dégradation du marché immobilier rend incertaine la commercialisation des surfaces produites. Ne pas déterminer en début d'opération la responsabilité de la personne publique dans les dérives qui lui sont imputables peut paraître confortable pour le maître d'ouvrage public, cependant cela porte surtout en germe le risque d'un dysfonctionnement éventuel. En effet, ne pas offrir un cadre qui garantira l'opérateur contre toute velléité de mettre directement ou indirectement à sa charge les conséquences financières de décisions ou de retards qui ne lui sont pas imputables peut compliquer la recherche de partenaires privés.

En cas de dérives avérées, la stratégie de survie de l'opérateur consistera le plus souvent à réorienter le niveau d'exigence de l'opération afin d'en diminuer le coût de réalisation et/ou d'en faciliter la commercialisation. Ce fut le cas à Walbach : les ambitions urbaines ont été revues à la baisse unilatéralement par l'opérateur face aux difficultés de commercialisation. Ces dernières étaient liées à la spécificité des produits, mais également au fait que cette phase a coïncidé, avec un retournement de la conjoncture économique, du fait du temps des négociations amont.

Enfin, lorsque les conséquences financières de ces dérives en viennent à menacer l'équilibre voire la pérennité de l'opérateur, la volonté de sauver l'opération conduit souvent la personne publique à devoir réinternaliser le risque en se substituant à son partenaire défaillant.

Dans un tel cas, la réalisation d'une matrice des risques traduite contractuellement au travers des différentes conventions liant les opérateurs entre eux peut permettre, non seulement de sécuriser les partenaires les plus sensibles aux dérives temporelles mais également de responsabiliser ouvertement la personne publique sur les conséquences directes et indirectes de ses propres actes ou choix politiques.

3. Concilier flexibilité et sécurité des opérateurs

Les partenaires privés qui participent à un projet d'urbanisme engagent des moyens humains ou financiers, équilibrés par la rémunération qu'ils attendent du projet. Pour cette raison, ils ont, plus que la personne publique, besoin de disposer d'une visibilité suffisante sur les engagements de chacun afin de mesurer précisément le risque auquel ils s'exposent.

Pour autant, la somme des intérêts individuels de chaque partenaire conduit rarement à la naissance d'un vrai projet collectif. L'arrivée de nouveaux entrants (financeurs, promoteurs, constructeurs, propriétaires, locataires...) à l'intérieur du périmètre d'opération fait souvent naître le besoin d'une formalisation des engagements de chacun, afin de constituer une véritable communauté d'intérêt cristallisée autour d'un projet partagé. Il s'agit donc de définir la règle du jeu qui va répartir la charge de l'opération en termes de capacité d'action et de responsabilité sur chacune des parties en présence, en se conservant suffisamment de souplesse afin d'accompagner les différentes évolutions du projet.

Cette règle du jeu, commune à l'ensemble des acteurs, pourra alors être traduite juridiquement au travers d'une succession de liens contractuels ou par la création d'un organe de gouvernance dédié à la gestion des projets les plus complexes.

Pour ce faire, il n'y a pas d'outil prêt à l'emploi, car la diversité des situations ne pourrait se satisfaire d'une solution unique sans porter en germe le risque d'une stérilisation ou d'une trop grande standardisation des processus opérationnels. Bien au contraire, il conviendra de mettre à profit les espaces de liberté contractuelle qui sont offerts à la personne publique afin de lui permettre de concevoir un encadrement adapté à chaque contexte opérationnel. Dans le cadre de cette étude, l'analyse des opérations a permis de mettre en évidence deux schémas de référence :

- Les opérations les plus complexes, ou n'ayant pas encore atteint un stade de maturité suffisant, nécessitent souvent la création d'une structure ad hoc, qui rassemble les partenaires publics et privés, sous la forme d'une société de projet sous une forme privée (telle que la Société par Actions Simplifiée ou la Société Civile Immobilière) ou publique (telle que la Société Publique Locale). C'est le cas par exemple du projet Macdonald, qui se développe sur un site complexe, racheté par une SAS regroupant les 3 compétences aménagement / financement / promotion. La fonction de ces organismes est alors de constituer une structure d'arbitrage et de gouvernance représentative du poids de chacun des opérateurs publics ou privés dans la conduite du projet. La création d'une société de projet est incontournable lorsque l'opération, par son importance, sa complexité ou ses temps de réalisation, est susceptible d'évoluer profondément.
- Les opérations relativement circonscrites dans leurs lignes essentielles peuvent quant à elles faire l'objet d'une chaîne de contrats qui lient ensemble les différents intervenants dans une solidarité de projet. Il s'agit ici de chaîner horizontalement et verticalement les acteurs du projet de manière à transmettre en cascade la charge d'une obligation clairement identifiée jusqu'à son débiteur final. Dans le cas de Darwin, la communauté urbaine de Bordeaux a ainsi assujéti la vente du foncier au respect de principes environnementaux et sociaux que les porteurs du projet Darwin écosystème ont retranscrit pour ses locataires dans son « bail vert ».

En pratique, les opérations d'urbanisme combinent les deux formes de partenariat, institutionnel et contractuel, afin d'offrir une plus grande souplesse de mise en œuvre et de limiter la gouvernance du projet aux acteurs les plus impliqués.

A ce titre, il est à noter qu'il existe une réelle complexité de mise en œuvre dans la mesure où les négociations entre partenaires se font souvent dans un contexte asymétrique où le cocontractant le plus avisé peut être tenté d'organiser la situation de droit dans le sens qui lui est le plus favorable. Par ailleurs, les techniques contractuelles appliquées aux relations partenariales (qui excluent donc un rapport strict de donneur d'ordre à prestataire) offrent essentiellement la possibilité de pénaliser le cocontractant défaillant mais cela est parfois insuffisant pour assurer l'atteinte des objectifs fixés par l'initiateur de l'opération.

Par exemple, de nombreuses collectivités usent aujourd'hui de la vente conditionnelle pour céder un foncier public sous la condition de réalisation par l'acquéreur de constructions à hautes performances notamment énergétiques et thermiques. Si la présence d'une condition permet bien de pénaliser le cocontractant défaillant, les tribunaux analysent classiquement dans ce cas le non-respect de la condition comme un manquement à une obligation de faire ce qui limite les réparations possibles à la seule indemnisation du vendeur. Ainsi, dans ce cas il ne sera pas possible de contraindre sous astreinte à la réalisation de travaux complémentaires destinés à hisser la construction au niveau de performance visé. Ceci est d'autant plus vrai que le préjudice subi par la collectivité est dans ce cas très difficile à chiffrer puisqu'il intègre des externalités très subjectives telles que l'atteinte à la valeur d'image lorsque le manquement du cocontractant est susceptible de priver un aménagement d'un label qualitatif.

C'est pourtant essentiellement l'ingénierie contractuelle, avec toutes ses possibilités mais également ses limites qui, seule, permettra de sécuriser une opération réunissant autour du même projet des opérateurs publics et/ou privés engagés contractuellement à la convergence de leurs intérêts et logiques d'actions.

VI. Que produit un urbanisme de projet négocié ?

Ces six opérations, abordées comme des expérimentations d'un urbanisme de projet, ont montré que les règles du projet et du partenariat sont fixées en marchant, dans un objectif de simplification et d'accélération, et laissent une place importante à la négociation.

Pour ces six projets, les acteurs privés interviennent en amont du projet, et bouleversent la gouvernance et le fonctionnement de projets d'aménagement plus classiques en ZAC ou en lotissement. Cette confrontation se révèle positive dans la plupart des cas, avec une accélération ou un déblocage des projets.

Elle s'accompagne dans certains cas de la responsabilisation des acteurs de la fabrique de la ville et la concrétisation d'une forme d'innovation indispensable à la vie de la cité et qui peu ou prou devient moteur de politique publique renouvelée.

Pour autant la réussite du projet, à savoir l'atteinte des objectifs politiques initiaux et la maîtrise opérationnelle du projet, impose des compromis pour conjuguer les intérêts et contraintes de chacun. En effet, à travers ces six projets, le dialogue et la recherche de consensus avec les acteurs privés d'une part, et la confrontation des temps politique et opérationnel d'autre part, peuvent conduire à délaisser certains enjeux du fait d'une focalisation du projet sur des intérêts particuliers (économiques ou non). Les espaces publics et collectifs sont souvent une variable d'ajustement, ce qui interroge sur les conditions à mettre en œuvre pour garantir la conception et la réalisation de ces espaces, support essentiels de qualité urbaine et sociale d'un quartier.

1. *L'urbanisme négocié : une maturation des projets par l'opérationnel ?*

Dans le cadre de l'urbanisme de projet, les acteurs cherchent à faire prédominer le projet sur la règle, en privilégiant le pragmatisme et la négociation par rapport à l'encadrement par une règle écrite a priori. La définition des objectifs politiques et sociaux ou la conception spatiale qui s'inscrivent dans une logique de long terme, sont ainsi directement confrontées aux logiques de marché (de court terme) ou à des intérêts particuliers.

La maîtrise d'ouvrage urbaine publique, devient alors le fil conducteur du projet et va donc être confrontée à de multiples pressions, aléas, inerties dans une logique vertueuse, ou non.

Cette hybridation des rôles en phase amont peut favoriser l'opérationnalité du projet. En effet, outre l'anticipation des réflexions sur les coûts du projet qu'elle entraîne nécessairement, l'implication des acteurs privés en amont des projets permet de bénéficier de leur capacité de financement au cours de la phase étude et dans la maîtrise du foncier. Cet investissement direct dans le projet, et ce dès l'amont, peut débloquer certains projets, comme ce fut le cas pour le projet de Limeil-Brévannes.

Par ailleurs, cette participation des acteurs privés dès l'amont permet une plus grande proximité entre le projet et la vie de quartier. Ainsi, à Maubeuge, c'est bien la mobilisation importante et directe du bailleur auprès des commerçants existants et à venir qui a permis la réussite de l'opération. C'est également le but recherché par les collectivités de Bordeaux et Strasbourg avec leur soutien apporté à des opérations pilotes où l'usager futur devient directement le maître d'ouvrage. Ils deviennent des relais de la politique publique en matière d'aménagement au plus près du terrain.

L'arrivée des acteurs privés (habitants, promoteurs, investisseurs, industriels...) en amont du projet, associés ainsi à la définition des partis pris urbains, peut aussi conduire à réduire, *a priori*, les ambitions politiques (du projet ambitieux au projet rentable). La puissance publique va donc, de son côté, devoir concilier et mettre en tension les intérêts privés avec des intérêts de plus long terme, sur un territoire plus large, dans une optique de construire une ville durable agréable à vivre. Le rapport de force peut se révéler déséquilibré, et les arguments de marché peuvent

prendre une importance exacerbée face aux orientations stratégiques plus globales qui ne sont pas toujours mûres. Il est alors difficile pour la maîtrise d'ouvrage urbaine d'avoir le recul suffisant pour juger des modifications adoptées dans le cadre de la négociation.

2. Des formes d'innovations indispensables à l'évolution de la ville ?

L'assouplissement du lien hiérarchique et temporel entre le document cadre et le projet alimente une approche dynamique de la fabrique de la ville. En ne s'inscrivant pas comme une déclinaison directe d'une stratégie plus vaste et pensée à plus long terme, le projet se construit dans un travail d'itération entre l'échelle territoriale et celle de l'opération et vient alimenter le projet d'ensemble par une approche inductive.

Dès lors, il ne s'agit pas tant de remanier une stratégie d'ensemble pré-établie en fonction de l'avancée des négociations que de faire évoluer les bases de la discussion en fonction des avancées du projet d'ensemble et réciproquement.

Plus généralement, l'innovation sociale, architecturale ou opérationnelle nécessitent réactivité et capacité d'adaptation face aux aléas ou aux opportunités. Cette posture suppose une certaine créativité dans les modes de faire, qui peut nécessiter de s'absoudre des principes et contraintes d'une approche séquentielle.

Ainsi, le projet Darwin Ecosystème, qui a précédé le choix de l'urbaniste coordonnateur, a participé à orienter certains choix programmatiques et à entériner des mesures incitatives de valorisation du patrimoine bâti. Bien qu'étant d'initiative privée, ce lieu représente aujourd'hui la carte de visite du projet d'écoquartier. Outre pour les porteurs du projet, sa réussite et sa qualité sont donc aussi des enjeux pour la collectivité. Depuis, la communauté urbaine de Bordeaux lance d'autres îlots pilotes avant le recrutement de l'aménageur pour donner à voir le projet en anticipation, mais également alimenter la stratégie d'ensemble à partir de l'expérimentation in situ. Ces démarches d'urbanisme de projet qui anticipent l'écriture de la règle sont adossées ici à la propriété foncière de la collectivité. Cela lui permet de conditionner la cession du terrain à la validation du permis de construire et d'inscrire dans le cahier des charges de cession de terrain (CCCT) des critères de suivi.

Dans le cas de l'auto-promotion à Strasbourg, les soutiens politiques et techniques ainsi que le foncier public de la ville sont mobilisés pour favoriser et accompagner des démarches où l'usager-habitant occupe une position centrale dans la fabrique de la ville. Les projets privés ainsi soutenus ne sont pas des fins en soi, ils ont valeur de démonstration dans le débat national sur l'habitat participatif ou d'inspiration pour modifier les pratiques de la promotion immobilière traditionnelle.

Dans ces cas de figure, le partenariat public-privé permet à la puissance publique de mobiliser les outils et les compétences propres aux acteurs privés dans le cadre de projets atypiques d'intérêt général. Réciproquement, les acteurs privés bénéficient de l'appui politique pour s'aventurer dans des projets risqués (programmation atypique, foncier complexe, coordination multi-acteur, etc.).

La présence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine publique forte (compétence technique, portage politique et marché attractif) qui possède le principal levier de négociation qu'est le foncier, permet de contrôler les initiatives privées tout en leur laissant une dimension exploratoire.

Par ailleurs, la coopération avec des acteurs privés apporte des leviers non négligeables notamment pour s'absoudre des contraintes liées à certaines procédures : elle peut permettre par exemple de se défaire, sous certaines conditions, du cadre des marchés publics, ce qui permet d'être certes plus réactif, mais qui interroge : dans toutes leurs imperfections, les procédures sont-elles si contreproductives qu'il faille s'en absoudre ?

3. Des enjeux particuliers au détriment d'un projet d'ensemble ?

En parallèle de cette efficacité opérationnelle apparente, ces 6 projets interrogent sur la qualité des aménagements réalisés. Outre la production des logements ou équipements, prévus dans le programme, dans le temps imparti, les espaces publics et collectifs semblent être la variable d'ajustement voire le parent pauvre du projet.

Les espaces extérieurs, vecteurs de qualité urbaine, nécessitent à la fois une réflexion amont sur la manière dont le projet se relie avec les quartiers à proximité, ce qui est en général abordé à l'échelle du plan d'ensemble, mais également une réflexion et des moyens spécifiques sur les opérations d'espaces publics et leur maîtrise d'œuvre, ce qui fait plus souvent défaut.

Sur Limeil-Brévannes, l'accent mis sur la production de logements abordables et la forte implication des investisseurs-promoteurs dans la gouvernance du projet a conduit à stopper la mission de maîtrise d'œuvre urbaine au stade du master-plan (découpage parcellaire et projection virtuelle du projet en tant qu'outil de communication). Les espaces publics ont ensuite fait l'objet d'un marché de conception-réalisation auprès d'une entreprise de VRD. Il en résulte une perte de qualité par rapport au dessin urbain initial, notamment concernant la réalisation de l'espace public central qui est au moment de la livraison traité comme un profond bassin de récupération d'eau pluviale. Un promoteur n'a aucun intérêt à investir dans l'aménagement des espaces publics, qui représentent selon lui des dépenses à pertes puisque ce sont des espaces non commercialisables.

Dans le cas de Maubeuge, les négociations et le projet se sont articulés autour de la volonté d'améliorer l'attractivité du quartier et notamment l'attractivité économique. La dimension spatiale du projet n'a pas connu d'évolution significative par rapport au master plan défini très en amont et n'a finalement que peu d'importance pour les acteurs du projet. Il n'y a longtemps pas eu d'urbaniste et il n'y a pas d'aménageur à proprement parler. Le projet est le résultat des compromis trouvés avec chaque acteur économique, en s'appuyant sur le tracé du transport en commun. Ainsi, le parking de l'hypermarché, pourtant central dans le quartier, n'a pas fait l'objet d'une requalification en lien avec une recomposition plus générale des espaces publics du quartier, alors que l'hypermarché est à la fois un atout pour le quartier et a pleinement bénéficié du projet. Pour autant, le projet est plutôt une réussite, du point de vue des indicateurs économiques du moins.

Si les acteurs privés peuvent avoir un intérêt à faire intervenir en amont urbaniste et paysagiste pour donner à voir le futur quartier et donner envie, notamment pour faciliter la commercialisation et la concertation, ils n'ont manifestement aucun intérêt et ne sont pas compétents pour s'investir dans les études opérationnelles des espaces publics. Ainsi, pour l'opération Macdonald, c'est la ville de Paris qui intervient sur l'ensemble des espaces extérieurs. Les espaces collectifs à l'intérieur de l'entrepôt n'auront pas de statut public et seront réduits au minimum pour anticiper les problèmes de gestion et parce que ceux-ci ne sont pas vendables.

Au-delà des espaces publics, la mutualisation de certains biens ou la cohabitation d'usages au sein d'un même espace par des acteurs privés posent de vraies difficultés à la mise en œuvre. La mutualisation de parking ou des jardins sur Macdonald, la mixité fonctionnelle dans les projets d'auto-promotion se sont avérés des objectifs politiques de bons sens, simples à énoncer mais difficiles à mettre en pratique par les porteurs d'opérations privés. Une maîtrise d'ouvrage forte et structurée pourra peser dans les négociations et accompagner les opérateurs pour voir aboutir un principe malgré le poids des difficultés de gestion. Le portage de mesures volontaristes nécessite, pour la collectivité, d'avoir des leviers de négociation afin de faire valoir ses objectifs. Cela impose également des compétences techniques, voire des capacités financières pour subventionner la mise en œuvre, afin d'accompagner les opérateurs privés dans la traduction opérationnelle.

4. L'implication de la collectivité, clé de la réussite ?

Produire du logement et notamment du logement à coût maîtrisé est un enjeu prioritaire pour l'État et les collectivités. La mobilisation du foncier, la diminution des coûts de sortie et l'accélération des procédures d'aménagement sont autant d'incitations à développer un urbanisme de projet négocié. En effet, l'association des acteurs privés dès l'amont peut permettre une accélération du projet, des financements facilités, une meilleure connaissance de la demande et du marché ou une meilleure opérationnalité.

Cependant, la qualité urbaine et le portage de politique publique ne peut dépendre uniquement ou même majoritairement des acteurs privés. Ils amènent une ingénierie opérationnelle et une connaissance du marché qui crédibilisent le projet en amont mais ce n'est pas leur rôle de prendre en charge les rééquilibrages en terme de logement ou d'équipement, tout comme ce n'est pas leur rôle de penser les espaces publics dans leur fonction sociale et en intégrant leur gestion future.

L'implication, à la fois politique, technique et financière, de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique apparaît comme une nécessité à toutes les phases. Si cette implication est courante et presque naturelle en amont des projets, elle devient beaucoup plus rare en phase opérationnelle. Au-delà des moyens que cela demande (ce qui est déjà une vraie difficulté dans certains cas), elle se révèle plus difficile une fois que la collectivité a perdu ses arguments principaux dans la négociation à savoir l'autorisation d'urbanisme et dans certain cas la maîtrise foncière. Sur plusieurs projets (Limeil-Brévannes, première consultation de Strasbourg, Walbach) la collectivité est très présente lors de la définition du projet mais le passage en phase opérationnelle s'accompagne d'une recomposition de la gouvernance vers un partenariat moins actif.

Autant le master plan, première représentation d'un futur souhaité, suscite la mobilisation des politiques, des structures de contrôle, de conseil, stimule la concertation, favorise la publicité... A contrario, la réalisation des plans d'exécutions, la commercialisation et la mise en chantier tendent à s'inscrire dans une phase d'exécution, abordée comme une résultante de la négociation, où chacun retourne à ses prérogatives.

Sur les projets étudiés, on peut constater en phase opérationnelle, une certaine divergence entre les objectifs, les engagements, les buts validés en phase amont, et ce qui sort de terre, divergence sans doute liée à des habitudes de certains maîtres d'ouvrages ou maîtres d'œuvre qui ont du mal à remettre en cause leur pratiques. Ainsi, à Walbach, les premières constructions de maisons collées ont finalement été seulement rapprochées, décision prise par le maître d'œuvre et le constructeur sans repenser pour autant la performance thermique des deux bâtiments ou l'insertion dans le site. Les difficultés de commercialisation de maison en bandes ont également provoqué une révision du plan général, en premier lieu parce que les commerciaux n'ont pas construit les arguments de vente de ce type de produit qui ne peut être proposé comme un pavillon standard.

Finalement, le temps du partenariat ne peut se limiter à la définition du projet, il se poursuit dans les phases d'exécution, voire de gestion. Il ne s'agit pas uniquement de négocier pour écrire la règle, mais de négocier et collaborer pour mener à bien des opérations d'aménagement.

La solution de figer le projet par la règle permet de parer à certaines dérives, mais rend toute adaptation plus contrainte. Les instances partenariales ont donc tout intérêt à rester actives pour continuer à faire vivre le projet, c'est à dire à ajuster ce dernier en fonction des aléas, ou arbitrer quand cela est nécessaire en fonction des fondamentaux du projet. Ceci étant, la structure de pilotage qui œuvre à la définition du projet n'est pas nécessairement adaptée à la phase opérationnelle du projet : à Macdonald, la prise de décision à l'unanimité n'est pas tenable en phase travaux devant l'ampleur des questions à résoudre au jour le jour.