



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

# les Cahiers

# Urbanismes de projet

**PUBLICATION CRÉÉE EN 1964**

**Directeur de la publication**  
François DUGENY

**Directrice de la communication**  
Corinne GUILLEMOT (01 77 49 76 16)

**Responsable des éditions**  
Frédéric THEULÉ (01 77 49 78 83)

**Rédactrice en chef**  
Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

**Coordinatrices**  
Amélie DARLEY (01 77 49 79 56)  
Gwenaëlle ZUNINO (01 77 49 78 08)

**Secrétaire de rédaction**  
Isabelle BARAZZA (01 77 49 79 53)

**Chargée des relations avec la presse**  
Isabelle BARAZZA (01 77 49 79 53)

**Fabrication**  
Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

**Maquette, illustrations**  
Olivier CRANSAC (01 77 49 75 16)

**Cartographie**  
Sylvie CASTANO (01 77 49 78 72)  
Christophe CAVAILLES (01 77 49 78 90)  
Xavier OPIGEZ (01 77 49 78 44)

**Bibliographies**  
Christine ALMANZOR (01 77 49 79 20)

**Médiathèque – photothèque**  
Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)  
Julie SARRIS (01 77 49 75 18)

**Impression**  
Point 44

**Couverture**

Périphériques Architectes  
Bat Box Tower, its a gothique collage to create a tower. We pick up on internet free 3d model of house and we stick them up in Rhino. The result look like a strait Mont Saint Michel, it's a accumulation of houses of different kind from past to modernism. Above our project each habitants could recognize their house like in a european city. Bat Box Tower look strange like a set escape from a Hammer vampire movies but it's a friendly tower, We hope that some bats come and live arround.

**Credits photographiques**  
p. 1 : Jean-Luc Comier/le bar Floréal photographie/Région ÎdF  
p. 2 : Christian Lauté  
ISSN 0153-6184

© IAU Île-de-France  
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).  
Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2012

**Abonnement et vente au numéro**

	France	Étranger (zone Europe)	Étranger (hors zone Europe)
Le numéro :	20 €	26 €	27,20 €
Le numéro double :	33 €	41,60 €	43,60 €
Abonnement pour 4 numéros :	79 €	97 €	100,60 €

Frais de port offerts pour la France métropolitaine

**Sur notre site Internet :**

Paiement par CB, chèque, mandat  
<http://www.iau-idf.fr>

**Sur place :**

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU ÎdF - 15, rue Falguière, Paris 15<sup>e</sup> (01 77 49 77 40)

**Par correspondance :**

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE  
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15

**Contact :**

Olivier LANGE (01 77 49 79 38) [olivier.lange@iau-idf.fr](mailto:olivier.lange@iau-idf.fr)



Flashez ce code  
pour accéder  
à la vente en ligne

**Composition du conseil d'administration de l'IAU ÎdF  
au 1<sup>er</sup> mai 2012**

*Président*

**M. Jean-Paul HUCHON**  
Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau

*1<sup>er</sup> vice-président*

**M. Daniel CANEPA**  
Préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris

*2<sup>e</sup> vice-président*

**M. Jean-Claude BOUCHERAT**  
Président du conseil économique, social et environnemental  
de la Région Île-de-France

*3<sup>e</sup> vice-présidente*

**Mme Mireille FERRI**, conseillère régionale

Trésorière : **Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

*Titulaires :*

**Jean-Philippe DAVIAUD**  
**Christine REVAULT D'ALLONNES**  
**Françoise DESCAMPS-CROSNIER**  
**Muriel GUÉNOUX**  
**Jean-Luc LAURENT**  
**François LABROILLE**  
**Alain AMÉDRO**  
**Mireille FERRI**  
**Claire MONOD**  
**Pierre-Yves BOURNAZEL**  
**Jean-Pierre SPILBAUER**  
**Denis GABRIEL**  
**François DUROVRAY**

*Suppléants :*

**Judith SHAN**  
**Aurore GILLMANN**  
**Halima JEMNI**  
**Daniel GUÉRIN**  
**Éric COQUEREL**  
**Marie-José CAYZAC**  
**Thibaud GUILLEMET**  
**Marc LIPINSKI**  
**Jean MALLET**  
**Frédéric VALLETOUX**  
**Martine PARESYS**  
**Sophie DESCHIENS**  
**Patrick KARAM**

• Le président du conseil économique, social et environnemental  
de la Région Île-de-France  
**M. Jean-Claude BOUCHERAT**

• Deux membres du conseil économique, social et environnemental  
de la Région Île-de-France

*Titulaires :*

**M. Pierre MOULIÉ**  
**M. Jean-Loup FABRE**

*Suppléants :*

**Mme Nicole SMADJA**  
**M. Jean-Pierre HUBERT**

• Quatre représentants de l'État

**M. Daniel CANEPA**, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris ;  
**Mme Sylvie LAGARDE**, directrice régionale de l'Insee, représentant le ministre  
chargé du Budget ;  
**M. Jean-Claude RUYSSCHAERT**, représentant du ministre chargé de l'Urbanisme ;  
Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports : N.

• Quatre membres fondateurs

Le gouverneur de la Banque de France, représenté par **M. Bernard TEDESCO** ;  
Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations,  
représenté par **M. Patrick FRANÇOIS**, directeur interrégional ;  
Le gouverneur du Crédit foncier de France,  
représenté par **M. Florent LEGUY** ;  
Le président du directoire du Crédit de l'équipement des PME,  
représenté par **M. Dominique CAIGNART**, directeur du réseau OSEO Île-de-France.

• Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris,  
représenté par **Mme Valérie AILLAUD**.



## De la vision au projet, le défi de la cohérence



Le conseil régional d'Île-de-France s'est donné pour ambition, en devenant la première Éco-Région d'Europe, de conduire le changement de la métropole francilienne.

Ainsi, anticipant le Grenelle de l'environnement, son schéma directeur adopté en 2008, et en cours de révision, vise à répondre aux besoins économiques, sociaux, environnementaux, énergétiques et climatiques du XXI<sup>e</sup> siècle.

Il innove en modifiant en profondeur le contenu de la planification et en abordant très en amont la conception des outils de sa mise en œuvre (plan de mobilisation pour les transports, nouveaux quartiers urbains...).

Il ne s'agit plus seulement de réfléchir la planification comme un outil d'équipement de l'Île-de-France par les grandes infrastructures nécessaires à son développement. Le Sdrif, désormais, doit aussi être un lien entre un projet d'aménagement de grande échelle et la somme des projets locaux, se répondant l'un l'autre, et déterminer les moyens de leur mise en œuvre réciproque, en termes d'outils techniques et juridiques, mais aussi en termes de partenariats entre les collectivités et l'État.

C'est le sens de l'importante concertation opérée pour le projet de 2008, de celle qui sera menée pour le Sdrif à approuver en 2013, et des échanges conduits avec l'État et les élus locaux.

Les démarches du Grand Paris, de Paris Métropole et de l'Atelier international du Grand Paris ont également fait la preuve de la nécessité de confronter les savoir-faire des acteurs et de s'appuyer sur la complémentarité des équipes d'ingénieries pluridisciplinaires.

Le projet urbain étant un outil privilégié pour susciter les dynamiques urbaines et créer de l'attractivité et de la valeur, nécessitant un juste équilibre entre l'action publique et l'action privée, il faut assurer la cohérence entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme de projet : c'est un enjeu majeur, tant pour les élus que pour les citoyens et pour les acteurs de l'aménagement, au premier rang desquels les agences d'urbanisme, qui constituent le pivot de l'ingénierie.

L'aménagement d'une métropole mondiale comme l'Île-de-France s'inscrit dans le temps long, ce qui nécessite de disposer d'une vraie vision à laquelle la planification, seule, peut donner cohérence. C'est là le rôle de la Région, qui réside aussi dans sa capacité à impulser et appuyer l'émergence et la mise en œuvre des projets qui vont concrétiser la vision d'avenir qu'elle porte.

C'est cette nécessaire articulation entre vision, planification et projet que ce numéro des *Cahiers* veut mettre en lumière.

### Jean-Paul Huchon

Président du conseil régional d'Île-de-France  
Président du Syndicat des transports d'Île-de-France  
Président de l'IAU Île-de-France

# Avant-propos

## La vision métropolitaine, entre planification et projet urbain



Aujourd'hui, médiatisation oblige, bien plus que la carte, la « vue 3D » exprime la vision de l'avenir de la métropole. Ainsi, plus que la planification, c'est le projet qui est désormais sur le devant de la scène.

La réflexion sur l'avenir de nos métropoles est en effet sortie du cercle des technocrates pour entrer dans le débat politique, amenant la communication à y prendre une part grandissante. L'essentiel du débat métropolitain se concentre désormais sur le projet urbain. Cette évolution était déjà en germe dans le dispositif mis en place par la loi SRU, qui imposait un projet d'aménagement et de développement durables du territoire en préalable à toute approche réglementaire de gestion du droit des sols.

De tout temps, à toutes échelles, le projet de territoire a précédé la planification mais, le plus souvent, sans être exprimé comme vision de l'avenir d'un territoire. Ainsi, en juillet 1967, il a fallu que l'hebdomadaire *Paris Match* publie une série de gouaches restées célèbres pour que le projet et la vision qui sous-tendaient le schéma directeur régional de 1965 prennent corps dans l'imaginaire collectif.

Comme le souligne fort justement le directeur de l'Agence d'urbanisme de la région de Reims, à propos de Reims 2020, le projet se pose aujourd'hui à la fois comme projet politique, au sens d'un programme annoncé, mais aussi comme projet urbain dans la mesure où il ambitionne de redéfinir les contours de l'agglomération, et comme projet de territoire dans la mesure où il reconsidère les alliances, les frontières et définit une ambition d'attractivité. L'ouverture vers un large public du débat sur le devenir métropolitain nécessite donc que gouvernance et ingénierie s'interrogent sur la nature du projet qui concrétisera la vision qu'elles portent, sur le cadre dans lequel ce projet s'inscrit, et sur les modalités d'expression qui leur permettront de sensibiliser l'imaginaire collectif. Elles devront aussi réfléchir très en amont aux dispositions à mettre en œuvre pour que cette vision et ce projet global se concrétisent sur le terrain, en sachant que planification et réglementation y prendront leur part, mais que leur articulation avec le projet urbain – entendu au sens d'opération d'urbanisme – sera à trouver, à un moment où la subordination des opérations d'urbanisme à la planification est remise en cause. Cette remise en cause a néanmoins une limite, la planification ayant vocation à rester l'outil de cohérence de l'aménagement et du développement d'un territoire, fixant les objectifs à moyen terme et assurant les nécessaires équilibres sociaux, économiques et environnementaux. Promouvoir un urbanisme de projet ne signifie donc pas abandonner la planification urbaine et territoriale, mais la concevoir autrement, dans une démarche dialectique favorisant la fertilisation mutuelle et l'intégration du projet dans le territoire. C'est ce que le présent numéro des *Cahiers* veut montrer au travers de la diversité des situations qu'il décrit et des réflexions qu'il souligne.

**François Dugeny**

Directeur général de l'IAU Île-de-France

## Urbanismes de projet

L'urbanisme de projet n'est pas une idée nouvelle. Mais face au constat d'une construction qui tourne au ralenti, et dans un contexte de rupture, cette idée revient sur le devant de la scène, apportant au passage quelques idées nouvelles.

Le projet doit précéder la règle : tous les acteurs de la ville semblent d'accord sur ce point. Les travaux sur l'« urbanisme de projet » conduits sous l'égide du ministère l'ont bien montré en tentant de remettre de l'ordre dans le rapport entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel : le règlement doit servir le projet et non l'inverse.

Cette idée ne remet pas en cause l'utilité de la planification. Au contraire, le foisonnement des initiatives locales la rend indispensable comme outil de cadrage à long terme et d'articulation des échelles. Mais le schéma théorique d'une planification qui s'impose par emboîtements successifs du national au local est dépassé. Pour être le support et l'horizon collectif des projets urbains, elle suppose une itération et des ajustements permanents et, par conséquent, des modes d'expression graphiques et réglementaires adaptés.

Faire du projet un préalable à toute démarche d'urbanisme suppose aussi de savoir ce dont il est question. Apparue dans les années 1970, la notion de projet urbain vise à sortir des logiques sectorielles de l'urbanisme traditionnel pour croiser les pensées et les approches.

Ce numéro des *Cahiers* rend compte de la diversité des réalités qu'il recouvre selon les contextes : de la reconversion industrielle à l'aménagement d'espaces publics, en passant par le projet urbain à la campagne ou la création d'axes de transports. Il montre la permanence, mais aussi l'évolution des réflexions sur la conception urbaine. L'idée de projet urbain évolue sans cesse, tentant de s'adapter à un environnement changeant et appelant des démarches innovantes.

Parmi ces changements : la multiplicité croissante des acteurs qui s'invitent dans le projet. Désormais, l'urbanisme est nécessairement le fruit d'une construction collective où élus, concepteurs, opérateurs, gestionnaires, usagers et artistes conjuguent leur vision de la ville. Que l'on parle d'urbanisme négocié, concerté, participatif ou encore « d'urbanisme des voisins », de « mises en projet coélaboratives », toutes ces démarches se fondent sur le dialogue et l'enrichissement collectif. Cette diversité d'acteurs est d'ailleurs l'occasion de réinterroger chacun sur son rôle, sur ses pratiques professionnelles et sur la manière de se coordonner. Les marges de progrès sont encore grandes pour concevoir et mettre en œuvre des outils de management adaptés aux projets urbains et particulièrement à leur dimension humaine et sociale. Enfin, l'urbanisme de projet, c'est aussi savoir croiser les approches, les échelles et, dans cette optique, il apparaît que les agences d'urbanisme peuvent jouer un rôle essentiel d'ensembliers ou de facilitateurs.

L'innovation est, quant à elle, à la fois juridique, technique et artistique. Ce *Cahiers* fait le jour sur les nouveaux outils législatifs, comme le projet urbain partenarial, le dialogue compétitif ou la loi sur la majoration des droits à construire. Il illustre aussi, à travers de nombreux exemples, comment la visualisation 3D, l'art et la communication enrichissent le projet urbain.

Ce numéro des *Cahiers* montre qu'il n'y a pas d'urbanisme exemplaire ni de modèle reproductible, mais des démarches d'urbanisme multiples dont la force et la pertinence résident dans leur capacité d'adaptation.

Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino  
IAU île-de-France

<b>Éditorial : De la vision au projet, le défi de la cohérence</b> Jean-Paul Huchon .....	1
<b>Avant-propos : La vision métropolitaine, entre planification et projet urbain</b> François Dugeny .....	2
<b>Prologue : Urbanismes de projet</b> Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino .....	3



## L'urbanisme de projet aujourd'hui

### UN CONCEPT À DÉFINIR

<b>Foisonnement de projets et impératif de cohérence</b> Fouad Awada .....	9
<b>Qu'entend-on par projet urbain ?</b> Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino .....	13
<b>Qu'est-ce que l'urbanisme de projet ?</b> Interview d'Yves Lion et Laurent Théry .....	15
<b>Quelques enseignements tirés de l'histoire de l'urbanisme</b> Christian-Noël Queffelec .....	19

### LES ÉVOLUTIONS EN COURS

<b>Projet(s) et droit de la planification urbaine</b> Jean-Pierre Lebreton .....	28
<b>La règle et le projet : du POS au PLU</b> Sandrine Barreiro .....	32
<b>La loi Grenelle 2 : vers un urbanisme de projet</b> MEDDTL/DGALN/DHUP .....	36
<b>Label/no label...</b> Martine Liotard .....	40
<b>Retour sur le premier écoquartier de France</b> Interview de Valérie Dioré .....	44
<b>Quel avenir pour les concessions d'aménagement ?</b> Richard Trapitzine .....	46
<b>Le projet urbain face aux recours : quelles perspectives ?</b> David Guillot .....	50

## Le dialogue entre la planification et le projet urbain

### ARTICULER LES ÉCHELLES

<b>Mettre la planification au service du projet</b> Jean-Pierre Palisse .....	55
<b>L'ingénierie territoriale, quelle plus-value pour les collectivités ?</b> Jean-Michel Évin, Anne Quantin-Pottecher .....	61
<b>Conduire le changement de la stratégie territoriale</b> Isabelle Leulier-Ledoux .....	65
<b>Le projet urbain : l'opportunité de passer « du dire au faire »</b> Céline Tanguay .....	69
<b>Clermont, quelle stratégie urbaine pour l'accueil du TGV ?</b> Rachid Kander .....	73
<b>Agence de Rennes : au service du projet urbain</b> Jean-Michel Marchand .....	77
<b>Quelle articulation entre le schéma directeur Île-de-France 2030 et les projets ?</b> Interview d'Alain Amédéo .....	81
<b>Le Sdrif, incubateur de projets</b> Interview de Vincent Fouchier .....	82
<b>La carte projets de l'IAU Île-de-France : quels objectifs, quelles utilisations ?</b> Interview de Gérard Lacoste .....	84
<b>Le contrat de développement territorial, vers une convergence de projets</b> Interview de Dominique Lefebvre .....	85

### S'APPUYER SUR UN FIL CONDUCTEUR

<b>Marseille, la reconquête du centre-ville par les espaces publics</b> Frédéric Roustan .....	88
<b>L'art comme révélateur de projet</b> Entretien avec Jean Blaise .....	92
<b>Le patrimoine industriel comme fil conducteur de projet</b> Bernard Reichen .....	94
<b>La reconquête des berges de Seine dans la métropole parisienne</b> Anne Hidalgo, Pierre Mansat .....	98
<b>Paris, la reconversion des voies sur berges</b> Dominique Alba, Jean-Christophe Choblet, Patricia Pelloux ..	102

## De la conception à la mise en œuvre

### IMAGINER COLLECTIVEMENT LE PROJET

<b>La preuve par trois !</b> Yves Gendron, Frédéric Roustan, Gwenaëlle Zunino .....	109
<b>Un atelier transfrontalier pour une autre vision de son territoire</b> Janine Ruf .....	113
<b>Reims 2020 : trois équipes de conception pour un même projet</b> Points de vue de Christian Devillers, Bruno Fortier et Philippe Panerai .....	117
<b>Reims 2020 vu par l'Agence d'urbanisme de Reims</b> Interview de Pierre Tridon .....	120
<b>Faire du projet urbain à la campagne ?</b> Marc Verdier .....	121
<b>Faire de l'écoute un élément clé du projet</b> Agnès Deboulet .....	125
<b>Se mettre collectivement en projet</b> Jean-Michel Roux, Marie-Christine Couic .....	129

### ADAPTER LES MONTAGES OPÉRATIONNELS ET FINANCIERS

<b>Des montages opérationnels en évolution</b> Patrick Hocreître .....	134
<b>Construire la maîtrise d'ouvrage du projet urbain</b> Véronique Le Bouteiller .....	138
<b>Faire du projet urbain dans une opération d'intérêt national</b> Interview d'Alexandre Villatte .....	140
<b>Le projet urbain, image ou réalité ?</b> Jean-Michel Roux .....	142
<b>L'emboîtement des temps, de l'espace aux lieux</b> Thérèse Cornil .....	144



### CONSTRUIRE LE PARTENARIAT

<b>L'urbanisme négocié des Bassins à flot</b> Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino .....	147
<b>L'urbanisme négocié : dialogue et réactivité</b> Interview d'Hervé Lapastoure .....	151
<b>L'Agence d'urbanisme de Bordeaux, révélatrice de territoires de projets</b> Interview de Nicolas Drouin .....	152
<b>Dialogue compétitif et maîtrise d'œuvre urbaine</b> Nicole Sitruk .....	153
<b>L'ensemblier urbain, facilitateur de projets</b> Amélie Darley .....	155
<b>Les méthodes de management appliquées aux projets urbains</b> Jean-Paul Lebas .....	157

### MOBILISER TOUS LES MÉTIERS

<b>Acteurs, rôles, nouveaux métiers sur la scène du projet urbain</b> Brigitte Bariol .....	162
<b>Les évolutions de la profession d'aménageur</b> Isabelle Vallentin .....	166
<b>L'aménagement partenarial au service du projet</b> Pierre Bousquet, Olivier Morlet .....	168
<b>Un territoire à transformer, une histoire à raconter</b> Soizick Angomard .....	170
<b>La 3D : un outil pour dialoguer</b> Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino .....	173

## Ressources

<b>Bibliographie .....</b>	175
----------------------------	-----





# L'urbanisme de projet aujourd'hui

Les lois Grenelle ont ouvert de nouvelles réflexions sur l'urbanisme et conduit notamment à la mise en place de groupes de travail sur l'« urbanisme de projet ». S'ils réinterrogent un concept déjà ancien, ces travaux ouvrent toutefois de nouvelles perspectives.

Tout d'abord, ils actent certaines évolutions dues aux changements sociétaux et environnementaux : la multiplication des acteurs parties prenantes du projet urbain, l'évolution formelle des règlements ou encore le poids des normes et des recours en urbanisme. Ils ont également eu cet effet positif de réunir les acteurs de la ville au sens large autour d'une réflexion commune, ce dialogue forgeant les bases d'une culture partagée. Enfin, l'ensemble de ces réflexions s'accompagne de modifications législatives plus ou moins abouties. Certains auteurs posent, ici, la question de leurs conséquences sur la manière de faire la ville et s'interrogent surtout sur la réelle simplification de l'urbanisme qui en découle.

Mais, pour beaucoup, ces changements sont les prémices des transformations qu'il reste à conduire pour bâtir un urbanisme renouvelé.





# Un concept à définir

Foisonnement de projets  
et impératif de cohérence 9

Qu'entend-on par  
projet urbain? 13

Qu'est-ce que  
l'urbanisme de projet? 15

Quelques enseignements  
tirés de l'histoire de l'urbanisme 19

# Foisonnement de projets et impératif de cohérence

**Fouad Awada<sup>(1)</sup>**  
IAU île-de-France



La logique voudrait qu'une opération d'urbanisme soit conforme aux orientations des plans d'urbanisme locaux, intercommunaux ou régionaux. Le pragmatisme pousse les acteurs dans le sens inverse pour donner au projet la primauté sur la règle, au risque de fragiliser la cohérence d'ensemble. En plus de la planification, les agences d'urbanisme doivent donc faire évoluer leurs missions vers de la veille et de la réactivité pour être gardiennes de cette cohérence.

Le concept d'urbanisme de projet trouve son origine dans le constat du fossé entre, d'un côté, les objectifs affichés en matière de logement et d'environnement et, de l'autre, l'insuffisance de la construction de logements et la poursuite de l'étalement urbain. Deux éléments sont pointés du doigt : le faible taux d'engagement des communes dans une réflexion stratégique sur leur territoire (projet de territoire) et la complexité de l'arsenal juridique encadrant la construction et les opérations d'urbanisme. La longueur des procédures – y compris du fait des contentieux – plombe également le montage financier des opérations, surtout en milieu urbain.

Cette analyse a conduit à s'interroger sur les moyens de favoriser le développement de la planification stratégique, ainsi que le montage et la réalisation des opérations d'urbanisme en ville. Aussi le ministère du Développement durable a-t-il mis en place un dispositif de réflexion associant juristes, professionnels et parlementaires, qui a produit des recommandations, rendues publiques en mai 2011.

Pour ce qui est de la promotion de la planification stratégique, ces recommandations tournent autour du slogan : « Le projet avant la règle », au sens de l'antériorité nécessaire de la définition du projet de territoire sur la fixation de règlements de construction dans les documents d'urbanisme. Ces recommandations ont surtout porté sur la réforme du PLU<sup>(2)</sup>, en renforçant le PADD<sup>(3)</sup> et en allégeant le règlement.

## Construire davantage, consommer moins de terrains

Les recommandations ont surtout porté sur l'allègement des contraintes qui pèsent sur la construction et les opérations d'urbanisme. Le slogan « Le projet avant la règle » signifie, ici, la primauté du projet par rapport à la règle. Parmi les recommandations : la différenciation de la fiscalité des terrains non bâtis selon qu'ils sont constructibles ou non constructibles ; la recherche de nouveaux fonciers (surélévations d'immeubles et autres solutions) ; la définition d'un seul mode de calcul des surfaces constructibles (unifier Shon<sup>(4)</sup> et Shob<sup>(5)</sup>) ; l'accélération des procédures d'instruction ; la simplification de certaines procédures (comme les ERP<sup>(6)</sup>) ; la réduction des délais d'instruction des contentieux ; l'augmentation du niveau maximal de l'amende pour contentieux abusif ; le renforcement de l'effet des secteurs de projet et des déclarations de projet ; l'extension du champ de la procédure de révision simplifiée des PLU ; la sécurisation des relations entre

(1) Fouad Awada est directeur général adjoint et directeur du département urbanisme, aménagement et territoires (DUAT) de l'IAU îdF

(2) Plan local d'urbanisme.

(3) Projet d'aménagement et de développement durables : c'est la partie du document d'urbanisme communal ou intercommunal qui exprime les objectifs et le projet de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon des dix à vingt ans.

(4) Surface hors œuvre nette.

(5) Surface hors œuvre brute.

(6) Établissement recevant du public.

maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage, et maîtrise d'œuvre... Certaines de ces recommandations ont, d'ores et déjà, donné lieu à des modifications législatives, au travers d'ordonnances dont la promulgation avait été autorisée par l'article 25 de la loi Grenelle du 12 juillet 2010. Il en va ainsi de l'unification du calcul des surfaces (surface de plancher) et de la révision de la procédure de révision simplifiée du PLU.

### Alléger l'encadrement des opérations d'urbanisme

La facilitation des opérations d'urbanisme, voulue par la nouvelle démarche d'«urbanisme de projet», s'inscrit dans la longue évolution des lois et des pratiques de l'urbanisme depuis les lois Cornudet de 1919 et de 1924, qui avaient établi les fondements du droit des sols et les premiers outils de planification.

Les plans d'urbanisme étaient conçus dans l'esprit «d'être réalisés», comme c'est le cas encore aujourd'hui dans certains pays de tradition planificatrice comme la Chine.

C'est dans les années 1950 que naissent les premiers outils juridiques spécifiques à l'urbanisme opérationnel, en l'occurrence les ZUP<sup>(7)</sup>, les opérations de rénovation urbaine, les associations syndicales... Apparaît alors la distinction entre «urbanisme réglementaire» et «urbanisme opérationnel».

L'urbanisme opérationnel a été conçu, à l'origine, comme dérogoire aux plans établis.

La loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 a, certes, réformé les outils opérationnels en instituant notamment la ZAC<sup>(8)</sup>, dérogoire au plan approuvé.

Il faut attendre la loi du 31 décembre 1976 pour que s'instaure l'obligation de compatibilité des ZAC avec les Sdau, documents de planification

intercommunaux non opposables aux tiers (le parcellaire n'y apparaissant pas).

Cette soumission de l'urbanisme opérationnel à la planification a été renforcée par la loi SRU<sup>(9)</sup> de 2000, qui a instauré l'obligation de compatibilité des ZAC aux PLU, notamment à l'expression du projet de territoire consignée dans le PADD. Une modification législative intervenue en 2003 (loi urbanisme et habitat) a soumis les opérations d'urbanisme aux prescriptions des «orientations d'aménagement et de programmation» (OAP), incluses dans le PLU et devant respecter le PADD.

Cet encadrement croissant des opérations d'urbanisme est intervenu en réaction aux nombreuses ZAC conçues et réalisées, en dérogoire des orientations des plans d'occupation des sols, voire en opposition avec l'esprit de ces POS, le tout justifié par la recherche de l'équilibre financier de l'opération.

La démarche d'«urbanisme de projet» remet en cause la subordination des opérations d'urbanisme à la planification, par un allègement important du contenu des PLU et par le renforcement des procédures de déclaration de projet (déclaration d'utilité publique sans expropriation) et de déclaration d'utilité publique. Ces procédures peuvent coupler, dans une même enquête publique, la déclaration de projet ou d'utilité publique et la révision correspondante du document d'urbanisme: une opération non compatible avec le PLU peut ainsi entraîner la modification du PLU, du SCot, du Sage<sup>(10)</sup>, du Sdage<sup>(11)</sup>, de la charte du PNR, de la ZPPAUP<sup>(12)</sup> et, en Île-de-France, du Sdrif!

L'urbanisme de projet se focalise ainsi sur la réussite des opérations d'aménagement. L'approche se fonde sur l'hypothèse d'une place centrale du projet urbain dans les transformations urbaines. L'essentiel de la marge de manœuvre visant à orienter un territoire dans la voie du développement durable réside dans les opérations d'urbanisme. La liberté de concevoir et de réaliser les projets avec le moins de contraintes réglementaires possibles est justifiée par le besoin d'adaptation des projets sur des temps plus courts que ceux des plans de long terme.

(7) Zones à urbaniser en priorité.

(8) Zone d'aménagement concerté.

(9) La loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Elle a notamment remplacé les anciens Sdau (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et POS (plans d'occupation des sols) par les SCot (schémas de cohérence territoriale) et les PLU (plans locaux d'urbanisme).

(10) Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

(11) Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

(12) Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

De plus en plus de projets sont construits hors démarches PLU ou SCot.



P. Lacroix/IAU idF

## Le recours croissant à la planification informelle

L'«urbanisme de projet» insiste sur la prééminence, dans un PLU, du PADD sur le règlement. Sur les quatorze articles d'un règlement de zone dans un PLU, deux sont obligatoires : les articles 6 et 7, portant sur l'implantation des bâtiments par rapport aux voies et emprises publiques, et par rapport aux limites séparatives<sup>(13)</sup>.

Les promoteurs de la démarche soulignent donc l'importance du «projet de territoire», qui doit être explicite, partagé, concerté, et inscrit dans le PLU au titre de PADD.

Cependant, les PADD, qui expriment vraiment un projet de territoire, restent minoritaires dans les documents d'urbanisme communaux. 60 % des communes (France et Île-de-France) se sont dotées de PLU incluant un PADD depuis la parution de la loi SRU. Mais 40 % sont encore régies par des POS et des cartes communales ne contenant pas de PADD et, dans les 60 % de communes dotées d'un PLU, une bonne part des PLU approuvés sont des «faux POS», c'est-à-dire des POS auxquels on a ajouté, une fois le zonage et les règlements décidés, une introduction faisant office de PADD, mais qui ne peut être qualifiée de projet de territoire à proprement parler.

Les PADD intercommunaux sont nettement plus rares. L'outil de planification que devait être le SCot peine à exister, en raison sans doute de sa lourdeur. Ainsi, dix ans après la promulgation de la loi SRU, seuls cent dix SCot étaient approuvés en France, couvrant des territoires représentant quinze millions d'habitants. L'Île-de-France compte, quant à elle, seulement cinq SCot approuvés.

Devant la complexité des PLU et des SCot, tant en ingénierie requise (et dont les communes sont souvent dépourvues) qu'en lourdeur des procédures, nombre d'intercommunalités, plus ou moins formelles ou informelles, engagent des démarches de planification informelles, non prévues par les textes, pour exprimer leurs projets de territoire et pour préparer un passage direct au projet d'aménagement sans passer par la case SCot et en laissant de côté leurs PLU.

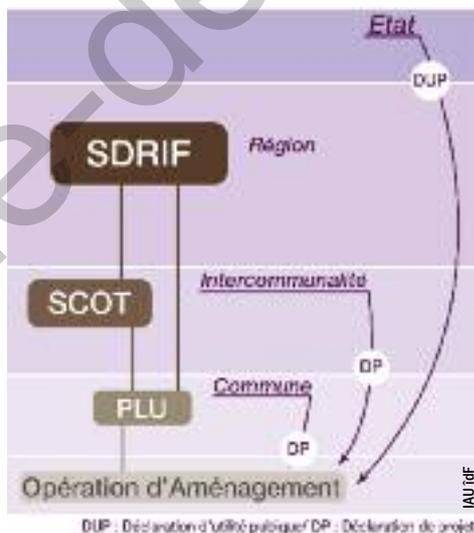
## Projets de territoire informels en Île-de-France

Cette réalité atteint son degré le plus élevé en Île-de-France, où l'on voit apparaître des «objets de planification non identifiés» en nombre croissant : projets de territoire, ententes entre communes, schémas de développement territorial, chartes, etc., se multiplient, boostés par la démarche du Grand Paris, qui est venue se greffer sur le code de l'urbanisme pour ce qui

concerne le territoire francilien. Tout se passe comme s'il y avait, d'une part, une voie classique, celle de la hiérarchie des documents d'urbanisme et des règles de droit commun régissant les liens entre planification et opérations d'urbanisme et, d'autre part, une voie parallèle, assez largement informelle, où l'on planifie l'avenir de territoires intercommunaux par des négociations directes entre décideurs, en prélude au passage à l'action, à l'opérationnel – investissements directs et opérations d'urbanisme.

L'État a largement contribué à ce foisonnement des projets informels de territoire, au travers de la procédure des contrats de développement territorial (CDT). L'élaboration de ces contrats, qui en est encore à ses débuts, se déroule sans connexion avec le Sdrif ni avec les PLU, documents dont elle peut imposer la modification une fois que les CDT seraient déclarés d'intérêt général après enquête publique locale.

La démarche a certes la vertu d'inciter les communes à discuter entre elles et à bouger, mais elle pose un réel problème de cohérence d'ensemble, du fait de cette déconnexion d'avec la planification formelle incarnée par le Sdrif et les PLU.



Qui décide du projet urbain ? La hiérarchie des documents d'urbanisme peut être court-circuitée par une déclaration de projet.

## L'impératif de cohérence et ses garants

Le foisonnement des projets de territoire et le desserrement des contraintes qui encadrent l'urbanisme opérationnel posent à l'évidence un problème de cohérence dès lors qu'on considère un territoire plus large englobant une multitude d'initiatives de ce type.

À l'échelle de la Région Île-de-France, pas moins d'une cinquantaine de territoires sont

(13) Deux autres articles sont obligatoires dans les zones N : la hauteur des bâtiments et le COS (articles 10 et 14 du règlement de zone).



**Le foisonnement de projets accentue le risque de concurrence entre programmes immobiliers.**

engagés dans des réflexions intercommunales plus ou moins formelles, dont une vingtaine dans le cadre des discussions préalables à la conclusion de CDT avec l'État, sachant qu'une dizaine sera retenue au titre de ces CDT. Ces différents territoires englobent des centaines de projets d'aménagement, d'équipement et de transport.

De ce foisonnement naissent des projets qui feront l'objet d'enquêtes publiques locales et seront déclarés d'intérêt général, ce qui entraînera la révision des PLU et, dans le cas des CDT, la révision des éventuels SCot et du Sdrif lui-même – pour les intégrer tels quels.

Ces projets, conçus indépendamment les uns des autres, et pour nombre d'entre eux (ceux qui seront inscrits dans les CDT) sans encadrement par le Sdrif, présentent un fort risque d'incohérence si rien n'est fait, en amont de leur adoption, pour faire valoir l'impératif de cohérence à une plus large échelle territoriale.

L'incohérence peut prendre la forme d'une sur-offre de certains types d'équipements ou de programmes immobiliers, d'un décalage entre le développement urbain et les moyens de transport offerts à un terme donné, d'une accentuation des disparités territoriales, et bien d'autres formes.

Dans un contexte où l'État est partie prenante de ce foisonnement, il apparaît que seule la Région, en Île-de-France, peut assurer le rôle de gardien de la cohérence, sur la base du Sdrif et de la vision dont elle est porteuse.

Pour être efficace, cette intervention de la Région dans les débats sur les projets de territoire, préludes aux opérations d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement, devrait être

faite dans le rythme de ces débats eux-mêmes. À défaut, ces projets pourraient donner lieu à des décisions rendues irréversibles par les déclarations de projet et d'utilité publique.

C'est la raison pour laquelle un dispositif de suivi et d'analyse de ces projets a été mis en place à l'échelle régionale, dans lequel l'IAU îdF joue un rôle important.

Ce qui est vrai pour l'Île-de-France l'est tout autant pour les autres régions et territoires français. À partir du moment où les projets locaux priment, non seulement sur les règles et les documents d'urbanisme, mais sur la vision d'ensemble, l'impératif de cohérence devient un enjeu primordial.

### **Un défi nouveau pour les agences d'urbanisme**

La démarche «urbanisme de projet» apparaît ainsi comme ambivalente. D'un côté, elle peut être porteuse d'une plus grande implication des communes dans l'élaboration de leurs projets de territoire et d'une facilitation du projet urbain opérationnel. D'un autre côté, une plus grande probabilité de l'emprunt des voies parallèles de planification et d'engagement des projets, qui font fi de la vision d'ensemble portée par les documents d'urbanisme.

Ce risque donne une toute nouvelle responsabilité aux agences d'urbanisme : celle d'être les vigies permanentes des politiques urbaines communales et intercommunales, signalant en temps réel les incohérences potentielles ou avérées, de manière à éclairer les communes tout comme les décideurs supracommunaux suffisamment tôt pour qu'ils puissent intervenir dans les débats et les processus d'élaboration des projets.

# Qu'entend-on par projet urbain ?

**Amélie Darley**  
**Gwenaëlle Zunino**  
IAU île-de-France



## Qu'est-ce qu'un projet urbain ?

Bien qu'ancienne, cette notion reste floue. Pourtant, elle implique un large panel d'acteurs qui sont obligés d'y trouver un sens commun. Nous avons posé la question aux membres du Club projet urbain et paysage de la Fédération nationale des agences d'urbanisme. Ceux-ci sont en effet représentatifs de cette diversité des profils et engagés dans la mise en œuvre de projets à différents niveaux.

**S**i on devait le définir par ce qu'il n'est pas, on dirait que le projet urbain n'est ni un projet de territoire, exercice formel et encadré, ni une opération d'aménagement, limitée dans le temps et l'espace. Un projet urbain est, avant tout, la déclinaison d'une vision stratégique portant sur tout ou partie d'un territoire. La conception urbaine et l'aménagement n'en sont donc pas les points de départ mais, bien au contraire, son aboutissement. Apparue dans les années 1970, la notion de projet urbain, portée par des architectes tels que Christian Devillers, vise à sortir des logiques sectorielles de l'urbanisme traditionnel pour croiser les pensées et les approches.

## Croiser les échelles

Le projet urbain peut s'appréhender à des échelles différentes, allant de la métropole à l'intercommunalité, à la commune, au quartier, en passant par les espaces publics. Le projet urbain implique un va-et-vient entre ces niveaux, fort de ce croisement d'échelles qui nourrit et enrichit la réflexion. C'est ensuite le rôle de la planification d'assurer la cohérence entre toutes ces échelles de projets. Quoi qu'il en soit, la conception du projet urbain ne se définit pas au sein d'un périmètre.

## Composer avec le temps

Un projet urbain s'organise en plusieurs phases n'ayant, *a priori*, pas de durée définie. Au départ, il naît toujours d'une commande politique, dont l'émergence peut être plus ou moins

rapide. Lorsqu'il est lancé, il s'organise selon des méthodes relativement similaires dans leur phasage. La validation de ces étapes successives est centrale pour maintenir un fil de pensée construit et partagé.

Le diagnostic et les études préalables sont une première étape, d'autant plus essentielle que, bien conduite, elle permet de gagner du temps par la suite. Ce diagnostic croise un large champ de thématiques : architecture et urbanisme, paysages, socio-démographie, milieux naturels et environnement, mobilité et déplacements, développement économique, agriculture. Pour chaque thème, il s'agit de poser le constat et d'offrir une mise en perspective. Vient ensuite la définition des enjeux, déclinés à différents niveaux : de la grande échelle à l'échelle fine.

Ces enjeux formalisés en schémas ou en cartes, une fois validés, font émerger une vision des grands objectifs assignés au projet.

Ces grands objectifs sont spatialisés dans un schéma d'orientation d'aménagement, acte fondateur qui servira de ligne directrice tout au long du projet.

La conception même du projet peut alors démarrer. On observe diverses manières de faire selon les acteurs, leur pratique et leur expérience.

Il existe deux approches radicalement différentes : celle selon laquelle on part d'une somme de contraintes et de règles et l'on compose avec ; et celle où l'on part du site en se laissant alors toutes les libertés.



L'Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées a élaboré un projet urbain pour la requalification et la revalorisation du centre-bourg d'Ondres.

Il y a unanimité sur le fait que cette étape du projet passe nécessairement par des séances de travail collectif. Il s'agit de proposer des scénarii contrastés pour que chacun des acteurs en présence, élus comme techniciens, dépassent leurs présupposés. Le dessin du projet peut prendre forme. Il est traduit dans un plan-guide ou un plan de référence ou encore un plan directeur, sortes de règles du jeu qui s'appliqueront à tous les acteurs.

Enfin, le projet urbain se concrétise par sa traduction dans un document de planification et, à terme, par le lancement d'opérations d'aménagement.

### Maintenir le cap

Le projet urbain devrait idéalement être défini par un panel d'acteurs (élus, habitants, aménageur) unis autour d'un contrat d'objectifs. Malheureusement, il reste encore trop souvent le fruit d'une réflexion entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Un projet urbain est différent d'un projet de territoire puisqu'il n'a pas de limite de temps, et peut être porté par différentes mandatures politiques successives. C'est une des difficultés auxquelles sont confrontés les projets urbains. À défaut d'un portage constant, ils risquent d'être détournés ou tronqués. Au regard de ce temps long, tout projet urbain complexe nécessite la présence d'un « ensemblier » pour organiser le phasage, assurer l'interface entre les acteurs, et garantir la cohérence d'ensemble entre les actions.

### Faire le lien avec les règlements d'urbanisme

Dans cette vision du projet urbain, soulignons que sa traduction réglementaire dans la planification n'est discutée qu'*a posteriori*, à la lumière du projet et de son dessin. Pour l'ensemble des personnes interrogées, en fixant des orientations d'aménagement spatialisées, le

projet urbain est une réponse aux objectifs politiques en amont de la planification. Il est aussi l'exercice permettant d'anticiper la programmation des nouveaux équipements et la desserte des transports.

### Les agences d'urbanisme et les projets

L'intervention des agences dans les projets urbains peut aller de l'élaboration d'une vision stratégique aux études préopérationnelles. Mais, selon les cas, le rôle qu'on leur donne est différent. Il est toutefois rare qu'elles agissent en phase opérationnelle, en raison du code des marchés publics.

Les agences jouent souvent un rôle important dans la représentation, notamment cartographique des projets urbains. Or, leur mission et leur structuration leur donnent toute légitimité à aller plus loin, particulièrement dans la conception du projet. Leur connaissance du contexte, des acteurs, du territoire et de son histoire en font le lieu idéal de la construction d'une vision partagée. Pour certains, la mémoire et la connaissance fine d'un territoire est un atout indéniable, pour d'autres, au contraire, cela peut constituer une entrave à la liberté de pensée.

Certaines agences revendiquent le rôle « d'ensemblier » ou d'interface, qui consiste à faire ce travail itératif entre les différentes échelles et les différents acteurs.

La démarche d'urbanisme de projet, comme les évolutions récentes constatées dans les pratiques et assimilées à une libéralisation de l'urbanisme, pose la question suivante : qui porte le projet ? Peut-il et doit-il être porté par des acteurs privés ?

Avec la mise en place d'outils de partenariat public-privé tels que le projet urbain partenarial (PUP), les agences d'urbanisme ont un positionnement à adopter pour incarner le chaînon manquant entre le public et le privé.



À la Valette-du-Var, l'Agence d'urbanisme de Toulon propose un programme d'aménagement pour le projet Grand Sud Passion pour le quartier Coupiane-Coudon.



## Interview

Yves Lion et Laurent Théry, tous deux « grand prix de l'urbanisme », étaient co-rapporteurs du groupe « mise en œuvre opérationnelle », au sein des groupes de travail lancés par Benoist Apparu sur l'urbanisme de projet.

Yves Lion est architecte urbaniste. Il a construit de nombreux logements sociaux et équipements, et a réalisé maintes études territoriales, notamment pour le Grand Paris, la Plaine-Saint-Denis, Strasbourg, Marseille, au Maroc, en Corée...

Laurent Théry est économiste et urbaniste. Après avoir enclenché le renouveau de Saint-Nazaire, il dirigea la Samoa, consacrée à l'aménagement de l'île de Nantes et à la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Depuis 2010, il assure la conduite de l'aménagement d'Euralille.

# Qu'est-ce que l'urbanisme de projet ?

Les Cahiers – En tant que rapporteurs du groupe de travail « mise en œuvre opérationnelle des projets » du chantier lancé par Benoist Apparu, quelle définition opérationnelle donneriez-vous de la notion d'urbanisme de projet ?

Laurent Théry – L'urbanisme de projet est plus une démarche pragmatique qu'un nouveau concept. L'urbanisme de projet est né de la volonté de simplifier la vie des projets et d'accélérer leur réalisation. La démarche des groupes de travail lancés par Benoist Apparu est proche de celle mise en place pour le Grenelle de l'environnement : réunir des acteurs de la ville d'univers différents, croiser les démarches et les savoir-faire pour aboutir à des résultats concrets.

L. C. – Quelle est l'articulation avec le projet urbain ?

L. T. – Le projet urbain, c'est un objectif à atteindre qui suppose une réflexion stratégique.

À partir d'un état des lieux, le projet urbain se définit par une vision stratégique et des orientations autour desquelles se met en place un processus de transformation urbaine. Il s'agit ensuite d'organiser le jeu

d'acteurs autour de ce processus, d'articuler les procédures, les outils et les moyens opérationnels pour la mise en œuvre du projet urbain.

Yves Lion – Le projet urbain, c'est une démarche de transformation. Cette démarche consiste à investiguer et analyser le territoire. C'est tout simplement « sentir les lieux ». Elle passe ensuite par la représentation sous toutes ses formes : le dessin, la cartographie, etc., qui aident à comprendre. Puis il s'agit de formuler des hypothèses qui vont faire naître un projet. Enfin, l'enjeu sera de faire vivre ce projet et de l'adapter en permanence à travers son montage et sa mise en œuvre opérationnelle. On est loin de la somme de règles et de cahiers des charges.

L. C. – Comment faites-vous le lien avec la planification ?

L. T. – À l'échelle du territoire, il est primordial de construire en amont une vision à moyen terme, libre de forme et non déterminée par une procédure. Cette vision politique se traduit par un triptyque où la stratégie de développe-

ment nourrit conjointement la planification et le projet urbain. La planification est indispensable, mais elle doit être souple et révisable pour être en adéquation avec le réel qui évolue, et prendre en compte la complexité économique, environnementale, culturelle, des modes de vie, etc. La planification ne peut pas se construire à très long terme (trente ans). Elle doit intégrer des dispositifs de révision constitutionnelle de son mode d'élaboration. Elle définit un cadre et donc énonce des règles et des interdits que le projet pourra, si nécessaire, proposer de réviser. Aujourd'hui, les articulations entre projet urbain et planification sont rares dans la pratique. Il y a même plutôt une tendance à l'éloignement.

Y. L. – Le projet urbain est un acte fondateur d'une démarche démocratique qui implique des confrontations, du dialogue et des consensus. C'est notamment pour cela que la question du temps dans le projet est très importante. Le temps du projet est aussi le temps d'une multi-

tude d'autres choses (temporalités économique, politique, sociale, juridique, etc.). Le concours d'urbanisme avec l'idée « du clef en main » qu'il véhicule est, à ce titre, mal adapté à la

manière de la faire, la ville. C'est notamment pour cela que le groupe a travaillé à l'adaptation du dialogue compétitif à l'urbanisme.

L. C. – Dans cette logique, quelle pourrait être, selon vous, la place des agences d'urbanisme dans la démarche d'urbanisme de projet ?

Y. L. – Dans cette vision de l'urbanisme, les agences d'urbanisme en France ont un rôle à jouer comme garantes de l'intérêt général et d'une certaine vigilance intellectuelle, notamment du fait de leur échelle d'appréhension.

L. T. – Les agences d'urbanisme doivent être à la couture entre la planification et les projets urbains. Elles font donc partie du chaînage du projet et devraient en être des acteurs permanents. Les agences d'urbanisme sont la conscience des orientations et des contenus stratégiques, et doivent permettre d'éviter les glissements progressifs des projets urbains, trop souvent constatés au fil des acteurs successifs. La question urbaine émerge comme étant au cœur des questions de société, même si elle est

*« L'urbanisme de projet est né de la volonté de simplifier la vie des projets et d'accélérer leur réalisation. »*

Laurent Théry

encore peu présente dans le débat politique. Il n'existe pas d'urbanisme de projet sans culture du projet. Les agences d'urbanisme peuvent être au centre de ces échanges, débats, confrontations, qui permettent de mieux partager cette culture du projet.

**L. C. – Quand vous dites que l'urbanisme de projet a pour objectif de simplifier la vie des projets, n'est-ce pas plutôt en simplifier les règles ?**

L. T. – En France, on souffre, de par notre histoire très centralisée, d'une culture de la règle et de la procédure, qui précède le projet. Par exemple, pour beaucoup, une ZAC, c'est un projet, alors que la ZAC est seulement un outil au service d'un projet. Quand la règle précède le projet, la pensée et l'action ne sont pas dans le

bon ordre. Le projet se trouve alors amputé et contraint, lourd de risques d'échec qui peuvent entraver sa réalisation.

L'urbanisme de projet a pour objectif de remettre de l'ordre dans ce rapport entre la règle et le projet, pour que la règle soit au service du projet. C'est donc la règle du projet plutôt que le projet de la règle. Le projet ne doit pas subvertir toutes les règles, mais ses orientations et objectifs validés doivent permettre d'adapter la règle.

**L. C. – Et comment cela s'est-il traduit dans les propositions des groupes de travail ?**

Y. L. – L'idée essentielle ressortant de ces réflexions est de réunir tout le monde autour de la conception des projets et de développer une



Le temps du projet urbain est dépendant de différentes temporalités : économique, politique, juridique, etc. Depuis l'étude de définition en 2001, la Cité de la Méditerranée, à Marseille, dans le cadre de l'opération Euroméditerranée, est enfin en chantier.

véritable culture partagée qui permette de faire évoluer les pratiques. Cette idée s'est traduite par cette mesure phare consistant à créer des lieux de rencontres qui soient des lieux d'acquisition de savoirs, des lieux d'échanges et de construction d'une culture partagée. Nous avons concrètement proposé d'institutionnaliser à l'échelle métropolitaine des « maisons du projet » qui soient des lieux d'échanges, d'expositions, de débats et de controverses autour des projets urbains. De même, la proposition de créer, à la Cité Descartes, un « Institut national du projet » visait à mieux faire partager cette culture du projet entre élus, chercheurs, professionnels et société civile.

L. T. – L'objectif final du ministre était la simplification de la règle, mais c'est la nécessité de faire évoluer la culture urbaine et la culture du projet chez les acteurs de la ville qui ressort avant tout des échanges de notre groupe de travail. Le seul souci de simplification de la règle peut malheureusement aboutir à son contraire. Il ressort aussi que la réalisation d'études en amont est fondamentale. Dans le contexte économique actuel, les études sont souvent sacrifiées, alors qu'au contraire, moins il y a d'argent, plus les études sont importantes pour définir la qualité et la justesse du projet.

Les études urbaines et l'ingénierie étant aujourd'hui trop peu utilisées et valorisées, une des propositions du groupe de travail était notamment de réaliser un guide des études, coproduit entre les acteurs de l'urbanisme. Il définirait les objectifs des différentes études urbaines et montrerait les bonnes pratiques. Il ne s'agit pas de produire des modèles d'études, mais bien de comprendre la suite logique et les rapports entre elles.

Une autre idée est de créer un label « projet d'intérêt métropolitain » (PIM), qui serait l'équivalent du contrat de développement territorial, mais porté par les collectivités locales. Cela permettrait de créer un cadre pour les projets d'initiative locale, où des accords seraient passés entre les collectivités territoriales et l'État.

Y. L. – L'originalité de ces idées : il est possible autour de projets urbains de susciter l'adhésion et il est indispensable de s'appuyer sur la société civile, riche d'idées sur la question urbaine. Sur ce point, il y a eu beaucoup de débats au sein du groupe sur les démarches d'autoconstruction, cet « urbanisme des voisins », et sur l'intérêt de telles démarches.

### L. C. – Aujourd'hui, quelles sont les traductions législatives de ces propositions ?

L. T. – Peu de mesures ont été prises à ce jour<sup>(1)</sup> pour valider les propositions du groupe de travail sur la mise en œuvre opérationnelle. La réforme de la surface est autre que celle débattue en séance, seule l'adaptation du dialogue compétitif aux opérations d'urbanisme en tant que procédure d'appel à concepteurs est aujourd'hui une décision actée.

Jusqu'à présent, le cœur de nos échanges, qui visaient à développer la culture du projet, n'ont pas connu de suite opérationnelle.

Y. L. – Après l'enthousiasme suscité par les groupes de travail, il en ressort finalement assez peu de chose en termes législatifs. Et même l'ordonnance sur la modification des surfaces de référence a été déviée de son objectif environnemental.

Ces groupes de travail ont conduit à un consensus : le projet doit précéder la règle. Sur ce point, il y eut adhésion complète de l'ensemble des membres des groupes de travail

(y compris les géomètres experts et l'ordre des architectes), représentant un panel large des acteurs de l'aménagement. Cela présageait d'une révolution en urbanisme. Mais avec des mesures comme celles relatives à la majoration de 30 % des droits à construire pendant trois ans dans les communes et communautés couvertes par un POS ou un PLU, on voit que c'est encore la règle qui prévaut sur le projet.

Propos recueillis par Amélie Darley  
et Gwenaëlle Zunino

*« Ces groupes de travail  
ont conduit à un consensus :  
le projet doit précéder la règle. »*

Yves Lion

(1) Interview réalisée le 2 février 2012.

### Zoom sur la mise en œuvre opérationnelle des projets : quelles propositions ?

Le MEDDTL a lancé, en juin 2010, le chantier « pour un urbanisme de projet », dans l'objectif de faciliter la mise en œuvre de projets sur le territoire. Pour répondre aux enjeux du Grenelle et aux défis environnementaux, promouvoir l'offre de logement et passer d'une logique de normes à une culture de projet, 300 élus et professionnels ont ainsi réfléchi, pendant plus d'un an, à la manière dont pouvait être développé un urbanisme de qualité, innovant et simplifié. Quels ont été les outils et les mesures concrètes proposées, *via* le groupe de travail « mise en œuvre opérationnelle » ?

La démarche « urbanisme de projet », portée par le secrétaire d'État chargé de l'urbanisme et du logement, Benoist Apparu, s'est organisée autour de quatre groupes de travail : documents de planification, mise en œuvre opérationnelle des projets, réforme de la fiscalité de l'urbanisme et du financement de l'aménagement, stratégies foncières.

Plus spécifiquement, le groupe de travail « mise en œuvre opérationnelle des projets », présidé et animé par Yves Lion et Laurent Théry, a réfléchi sur la culture de projet et son mode de diffusion, sur la temporalité de l'élaboration d'un bon projet urbain, sur les rapports entre le projet et les règles d'urbanisme, pour faciliter les rapports entre les acteurs, notamment maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, et pour s'ouvrir à l'innovation.

#### Les réflexions stratégiques du groupe de travail « mise en œuvre opérationnelle »

Après avoir travaillé à l'évolution des aspects réglementaires pour pallier les difficultés récurrentes rencontrées par les professionnels, le groupe s'est attaché à rechercher des outils pour renforcer la culture de projet des acteurs. L'intercommunalité a été variablement évoquée comme outil indispensable à la réussite des projets, et reste associée à l'« urbanisme de projet » ou à la « mise en œuvre opérationnelle », sans avoir, pour autant, fait l'objet d'une mesure<sup>(1)</sup>.

Trois objectifs stratégiques sont ressortis :

- faciliter les rapports entre les acteurs du projet, en simplifiant les règles et les procédures bloquantes, en favorisant les relations maîtres d'ouvrage et maîtrises d'œuvres urbaines, et en accordant une place aux initiatives privées ;
- faire de l'évolutivité un des principes des « documents-cadres », en donnant un bon niveau de souplesse aux règles, par exemple aux PLU, et en créant les outils des projets novateurs ;
- changer d'échelle pour offrir des perspectives à la culture de projet, en réfléchissant simultanément dans le périmètre des projets (donnée cadastrale) et à l'échelle à prendre en compte pour le projet (tout ou partie du territoire), en rappelant à tous les acteurs les conditions d'émergence du projet urbain : la culture de projet.

#### Les mesures phares proposées par le groupe de travail

Sur l'ensemble du chantier, ce groupe de travail a particulièrement contribué à l'élaboration de cinq mesures :

1. Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme : réforme de la Shon et définition de la nouvelle surface dite Grenelle. L'objectif est de rendre lisible et compréhensible par les différents acteurs le calcul des surfaces de référence des constructions, de favoriser la performance énergétique et la densité (de 5 % à 10 %).
2. Améliorer les autorisations d'urbanisme (correctifs de la réforme de l'ordonnance ADS et du droit des lotissements, dont la proposition de mettre en place une certification sur l'écolotissement Grenelle).
3. Ajouter le recours à la procédure du dialogue compétitif pour créer un espace de rencontre entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaines, juridiquement stable en amont de l'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre, pour permettre une « co-construction » du programme urbain, en respectant le droit européen de la concurrence.
4. Créer un institut des projets urbains pour promouvoir la ville durable. Il serait relayé, au niveau local, par « des maisons du projet urbain », lieux de rencontre, de réflexion et d'échange des savoirs au service des acteurs de l'urbanisme, publics et privés, des élus et des habitants. Considérés également comme des espaces de réunions publiques, des débats pourraient y être organisés pour parler de la ville en images.
5. Lancer la production d'un guide des études amont. Cette proposition s'insère dans la culture de projet, à l'instar de la préfiguration d'un institut des projets urbains. Ce guide des bonnes pratiques, fournissant des considérations techniques, précisant les compétences à mobiliser, préconisant des règles du jeu financières... pourrait être élaboré et coproduit par des acteurs techniques et politiques. Il n'aurait de sens que si l'État, les associations d'élus et de professionnels s'entendent tant sur le contenu que sur la rémunération des études amont. La question des acteurs à associer serait essentielle.

Par ailleurs, le groupe de travail a mis en exergue l'idée que les opérations d'intérêt métropolitain (OIM), initiées dans le cadre des réflexions menées par le club ville aménagement, pourraient créer, en prenant pour modèle les opérations d'intérêt national (OIN), un cadre permettant la réalisation de projets urbains stratégiques sous la gouvernance des collectivités locales, en partenariat avec l'Europe, l'État et les Régions. Instaurées pour répondre aux nécessités propres à la question métropolitaine, elles pourraient s'appliquer à des opérations complexes, intégrant un objectif d'excellence économique, en faisant le lien avec la structuration du territoire.

Sophie Mariotte, IAU île-de-France

(1) Ces éléments s'appuient sur les documents issus du séminaire de Benoist Apparu, organisé les 26 et 27 mai 2011 par le ministère du Développement durable.

**Christian-Noël  
Queffelec**  
Architecte  
IGPEF

# Quelques enseignements tirés de l'histoire de l'urbanisme



L'opération du Bois habité, à Lille, propose une autre manière de concevoir des logements à proximité des transports.

Tous les exemples qui suivent méritent l'appellation de « projet » car ils comportent bien un dessin, une volonté de créer ou transformer un milieu. Le qualificatif « d'urbain » vient naturellement s'y coller, car il existe une référence à l'urbanité et à l'idée de vivre ensemble. Quels sont leurs points communs ? À l'origine, il y a toujours une idée de la ville et de ce qu'elle devrait être. Mais cette idée est instable et la hiérarchie des objectifs varie selon les préoccupations de la société. Si les questions de forme urbaine apparaissent déterminantes dans les premières décennies, elles sont largement remplacées par des préoccupations environnementales dans les années récentes. Mais, plus probant encore, la notion de projet urbain se trouve transformée quand la conception du programme et ses premières réalisations en viennent à déterminer la nature et l'avenir d'un quartier. Programme et forme deviennent des composantes d'une stratégie, dont le but est à la fois d'assurer des fonctions de base, mais surtout de favoriser son développement, sa renommée, le plaisir de vivre en ville en étant la conséquence.

Les projets deviennent ainsi complexes, pluri-fonctionnels, multiformes. Ils ne sont plus uniquement d'ordre matériel, mais d'ordre organisationnel, à vocation culturelle. Comme les installations dans le domaine de l'art, ils agissent comme des manifestations. Ils sont des productions collectives faisant intervenir le public et le privé, interactives dont l'avenir dépend du

Nombreux sont les projets urbains faisant preuve d'exemplarité.

Pour tout commentateur, il est difficile de choisir, pour ne faire aucune offense à ceux ayant autant de mérite. Pourtant, nous avons pris le parti d'en distinguer certains afin de montrer la permanence, mais aussi les évolutions des réflexions sur la conception urbaine. Sur ce chemin, certains s'avèrent plus emblématiques, plus déterminants. Ils portent la marque de leur temps.

succès des premières étapes, conjoncturelles tant sur le plan des idées que des conditions économiques. Quoi de plus naturel alors que d'interroger les conditions administratives de leur réalisation : il y a bien une place pour un urbanisme de projet.

## L'Agora d'Évry et l'urbanisme intégré

Bien avant que l'expression « projet urbain » n'apparaisse, la conception des villes soulevait des questions de même nature qu'aujourd'hui. L'un des exemples les plus frappants date de 1970 : l'Agora d'Évry. Les responsables pensent alors qu'un grand équipement commercial est indispensable à la naissance d'un embryon de centre, mais que sa forme traditionnelle, une boîte entourée de parkings, rend impossible la naissance d'un tissu urbain. C'est dans ce contexte que prit corps l'idée d'associer un ensemble d'équipements publics et privés autour d'une place couverte : l'Agora. Cette forme d'urbanisme intégré vise à créer un réseau d'espaces publics sur lesquels se greffent des bâtiments porteurs d'urbanité et qui se poursuivent par des liaisons piétonnes dans les quartiers périphériques. L'Agora constitue le carrefour de ce réseau. Mais on vit rapidement ses limites : les difficultés de gestion, d'évolution et l'appropriation par des groupes des espaces collectifs.

Le concept d'urbanisme intégré prit forme dans la période 1966-1969. Il consiste à prévoir l'intégration des fonctions urbaines et l'inter-

action des activités et des publics autour d'un même lieu. Il s'oppose alors au *zoning*, urbanisme consistant à affecter des zones à une même fonction. L'intégration, assurant le décloisonnement des activités relevant de tutelles administratives différentes et à les abriter dans un même volume, s'avéra difficile à réaliser. Les urbanistes d'Évry lui préférèrent donc « l'intégration urbaine ». Il s'agit d'attribuer un volume spécifique à chaque activité en greffant les différents programmes sur un espace de liaison ouvert à tous les publics. C'est ainsi que l'idée de circuit de fonctions prit forme : à Évry furent superposés un circuit habitat-commerces, un circuit fonctions civiles, culturelles et de loisirs et, enfin, un circuit bureaux. Le schéma fut utilisé en abandonnant la voirie à la seule fonction de la circulation routière, ce qui dévalorisa certains espaces et rendit plus difficile la recherche de lisibilité urbaine. Dans cette période, il allait de soi que seul un espace piétonnier pouvait permettre les rencontres et les échanges. La logique invitait aussi à confondre équipements et lieux publics dans un même espace de vie collective, l'espace public devenant protéiforme. Cette évolution trouva sa

transcription dans les grands espaces de passage, gares ou centres commerciaux, mais elle toucha également des lieux habituellement fermés. En 1974, Hertzberger construisit à Apeldoorn, un ensemble de bureaux décloisonné et traversé par des cheminements d'accès irriguant les espaces de travail et divers équipements. Cette volonté d'ouverture eut ses limites, mais il en reste des applications concrètes : la politique d'anti-campus intégrant l'université à la ville, les mutualisations d'équipements.

### Les coteaux de Maubuée, à Marne-la-Vallée, ou le vide comme élément fondateur

Situés dans la banlieue est de Paris, les coteaux de Maubuée sont un site naturel pittoresque, où des terrains en légère pente descendent vers un lac. Pour la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, ce terrain fut l'occasion de tester de nouveaux modes de production de la ville. En 1973, un concours très ouvert marqua un renouveau des recherches sur l'espace et le paysage urbains et modifia les manières de faire. En imposant la formation d'équipes de promoteurs et d'architectes, la procédure remet alors en cause la séparation entre aménageurs et promoteurs, confiant aux architectes le soin d'étudier tout à la fois les espaces publics et les bâtiments. Tirant des enseignements des expériences récentes (Évry I et l'architecture modulaire), où l'espace public n'était que la conséquence de la forme donnée à l'habitat, les organisateurs décident de lancer un concours à deux degrés : un premier degré pour faire des propositions en matière d'habitat ; un second pour obtenir des propositions sur l'organisation urbaine. Cette approche, semblable aux recherches sur la ville ancienne, qui distinguaient les deux notions de typologie et de morphologie urbaines, impose des allers-retours entre la forme globale et le fragment. C'était une manière d'attirer l'attention sur les différentes échelles urbaines, sur l'importance du processus de découpage qui, d'une forme globale, doit parvenir à un assemblage signifiant de fragments, un principe présent dans l'urbanisme haussmannien, mais dont on avait oublié l'intérêt.

Deux projets furent retenus pour être construits sur les deux versants opposés des coteaux, séparés par un lac. Certains organisateurs déclarèrent vingt ans plus tard que le premier lauréat venait de présenter là « la première proposition de projet urbain ». De cette expérience, les critiques retiennent la prise en compte des diverses échelles urbaines, la qualité des espaces extérieurs, le souci apporté à l'épannelage, les relations du quartier avec son environnement urbanistique, l'articulation des

#### La programmation de l'Agora d'Évry

La partie publique représente 26 250 m<sup>2</sup> et comprend une bibliothèque et discothèque centrales de prêt, un centre d'information et d'orientation, un centre de documentation pédagogique, une salle polyvalente de 600 places, une salle de 250 places, une salle omnisports et de variétés de 2 500 places, une agence nationale pour l'emploi, un centre des associations départementales et régionales, l'union départementale des associations familiales, une piscine, un centre médico-sportif, des ateliers de création et d'expression, un centre d'information des armées, un studio de télévision et antennes de télédistribution. La partie privée représentait 13 700 m<sup>2</sup> et comprend une patinoire olympique, cinq cinémas d'exclusivité, une discothèque, un night-club, un bowling de douze pistes, des cafés, des cafétérias, une librairie, des magasins orientés vers le sport et l'enfance. Tous ces équipements furent situés à la périphérie de la place de l'information, espace couvert, pourvus de kiosques représentant les services intégrés au bâtiment. Cet espace était aussi le débouché de l'un des mails principaux du centre commercial régional d'une surface de 120 000 m<sup>2</sup> (75 000 m<sup>2</sup> en première phase), et donc situé à son contact. Au sous-sol de ce grand complexe de 55 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher, on avait prévu 500 places de stationnement et 15 000 m<sup>2</sup> de locaux techniques. L'inauguration eut lieu au printemps 1975.



L'Agora d'Évry est devenue une référence pour l'époque, qui cherchait à promouvoir des équipements intégrés, mais on vit aussi rapidement ses limites.

diverses architectures et la recherche d'autres facteurs d'unité que ceux d'une architecture unique. La réalisation ne fut toutefois pas à la mesure de ces espoirs, mais le concours des coteaux de Maubuée incarne encore le début d'un renouveau. Il a révélé que ce n'était plus le bâti qui devait organiser l'espace, mais l'espace public, l'espace vide, alors qu'à l'époque, cet espace était souvent résiduel. Il a aussi montré l'apport de l'action simultanée et contradictoire de diverses équipes, tout le long de la procédure d'élaboration du projet. Enfin, il a indiqué comment engendrer un quartier familial en utilisant des stéréotypes porteurs d'une histoire (rues, places, mails, traboules).

### Euralille ou les déplacements comme essence de la ville

Euralille vient naturellement dans la série des grands projets urbains car elle illustre la capacité d'une opération d'urbanisme à modifier l'image d'une ville. Dans les années 1980, les environs de Lille sont constitués de tissus urbains déstructurés. Les élus prennent alors la décision de relier la ville ancienne aux nouveaux quartiers de Villeneuve-d'Ascq par l'un des systèmes de transport public les plus innovants de l'époque : le VAL<sup>(1)</sup>.

Dans une seconde étape, ils confient à Rem Koolhaas, en 1988, la définition d'un projet pour l'agglomération. Ce projet lui permit de tester ses conceptions de la métropole contemporaine, et devint un bel exemple des réflexions urbaines des années 1990. La création d'un centre international d'échanges à Lille fut rendue crédible par la décision de positionner une nouvelle gare TGV au cœur de l'agglomération, à la charnière de la ville ancienne et de sa banlieue. Dans sa démarche, Koolhaas pense qu'il faut réfléchir aux formes inachevées, non contrôlées, hétérogènes de la banlieue. Sans chercher à se justifier par « une esthétique ou une poétique du chaos », il convient de prendre acte de la présence d'éléments différents, fruits de conceptions séparées, ou d'infrastructures imposant leurs règles. Leur présence déterminante sur le terrain trouva une réponse dans le thème de l'interconnexion fonctionnelle, spatiale et visuelle des infrastructures elles-mêmes. Le déplacement, constituant essentiel de la ville, devait être mis en scène par la création de vitrines permettant d'assister au spectacle des divers mouvements, aux transferts entre réseaux. Enfin, pour lui, la ville devait être hétérogène, mixte, animée. Il s'agissait d'imaginer des programmes riches et complexes capables de s'inscrire dans des formes simples.

(1) Transport par véhicule automatique, léger, téléguidé.

### Le projet Partition 3, premier lauréat du concours lancé sur les coteaux de Maubuée

Ce projet est devenu une référence. Il visait trois objectifs :

- *Proposer une organisation favorisant la vie sociale*  
Le premier de ces objectifs s'expliquait par les débats, déjà fort engagés, sur le communautarisme dans les grands ensembles. Il fallait trouver des modes de cohabitation entre groupes socioculturels sans provoquer de réaction de rejet. Comme les études sociologiques montraient qu'il était vain de chercher l'homogénéité des comportements, le projet proposait de distinguer des territoires appropriables par les différents groupes.
- *Donner forme à la ville*  
Le deuxième objectif portait sur la forme urbaine et sur les besoins de complexité, diversité, identité, structure, sur les niveaux de perception et d'identification, suivant les recherches initiées par Lynch et Venturi, publiées dans les années 1960. Les principes retenus consistaient à bâtir le projet en utilisant des références liées à l'environnement naturel et urbain pour les grands tracés (le centre, la gare, la liaison organique, la cité Meunier), puis à des références choisies dans la mémoire urbaine pour la constitution des éléments de base du quartier (tours, pyramide et terrasses, mais aussi rues, places, passages, mails, jardins publics).
- *Respecter les contraintes économiques du moment*  
Le troisième objectif consistait à s'inscrire dans les recherches techniques et économiques du moment, dans le courant de l'industrialisation ouverte. L'équipe fit le choix d'un système constructif industrialisé, commun à tous les architectes : le système Solfège. Pour réduire également le coût des fondations, elle décida d'en rester à un épandage bas (R+3 en moyenne).



Le concours lancé sur les coteaux de Maubuée se voulait porteur de diversité urbaine en imposant l'association de plusieurs équipes d'architectes promoteurs.

### Le projet d'Euralille : un programme en révision

Il prend appui sur la ligne TGV qui s'est glissée dans l'anneau périphérique de l'ancienne zone *non aedificandi* des remparts de Vauban, entre Lille et sa banlieue. Le long de celle-ci, sur un territoire de près de 70 ha, furent prévu 600 000 m<sup>2</sup> de plancher. Perpendiculairement à la ligne TGV, la rue Le Corbusier, voie principale de franchissement du site, relia le centre historique et la banlieue. La gare TGV de 500 m de long prit place à la croisée des axes et fut enjambée par des tours de 100 m de hauteur. Entre l'ancienne gare prise dans le tissu de la ville historique, la nouvelle gare, et l'axe Le Corbusier se dessina le triangle des gares, pôle de services commerciaux de 40 000 m<sup>2</sup>. Un parc urbain de 10 ha, placé aux anciennes portes de la ville constitua un contrepoint végétal à l'espace minéral du triangle, tandis que de l'autre côté du faisceau des voies fut situé un palais des congrès et des expositions, de forme elliptique, d'une capacité de 40 000 m<sup>2</sup>. Le goût des interférences et de la mise en valeur des ouvrages de génie civil trouva sa place. Mais sa réalisation fut difficile. Pour créer cette « turbine tertiaire », ambition des élus, il fallait obtenir le passage du TGV, ce qui fut fait en 1986. La structuration du lieu était le résultat des grandes pièces architecturales, et les espaces publics n'apparaissaient qu'en creux. À partir d'une idée générale, il était difficile de stabiliser la forme, d'autant que les programmes ne cessèrent d'évoluer. Les négociations avec les investisseurs devinrent de plus en plus âpres dès 1994, et la population obtint que, là où quatre tours étaient prévues, le parc des Dondaines fut préservé. En 1999, l'opération affronta une grave crise immobilière et ne dut sa survie qu'à une restructuration financière très lourde. L'analyse de la situation rappela quelques vérités : les acteurs économiques ne voulaient plus de tours, la population réclamait des espaces verts et des liaisons entre quartiers. Le programme fut fixé pour les années à venir : conforter le centre directionnel par de nouvelles constructions, compléter la trame des espaces publics pour rétablir des liaisons avec les faubourgs et la ville ancienne, ce qui est actuellement en cours. Aujourd'hui, chacun reconnaît que cette opération a modifié l'image de la métropole, attiré des entreprises et des emplois. Le centre commercial draine 14 millions de visiteurs par an et Lille Grand Palais plus d'1 million.



La conception du projet d'Euralille posait la question de la singularité et de la liberté des architectes d'opération, et celle de la cohérence d'ensemble.

Le projet d'Euralille se devait de proposer des solutions à la question du contrôle du paysage urbain, de l'objectif de cohérence ou d'unité, tout en permettant des modifications de programmes, et une certaine diversité des parties. Koolhaas utilisa des schémas et des maquettes d'études susceptibles de changement. Les grands volumes furent définis avec précision et la mise en forme définitive s'effectua par un échange fréquent avec les architectes d'opération. L'opération d'Euralille fut menée avec une grande rapidité. Elle garda ainsi une cohérence que le temps et les changements de programme rendent difficiles à conserver. Cependant, le résultat fut diversement apprécié par la critique. Cette dernière, tout en reconnaissant l'existence de grandes unités, de lignes de force, dénonçait une absence d'unité globale,

#### Le programme de la ZAC de Bercy

Au départ, les données du programme étaient relativement succinctes : un parc entouré d'un quartier mêlant habitations et activités, et un ensemble de grands équipements publics au voisinage du boulevard de Bercy. Ces données avaient été définies pour le schéma de secteur Seine Sud-Est en 1973, et reprises par le Sdau de Paris en 1975. En revanche, les données du site étaient très prégnantes et très explicites. En effet, Bercy, plus que tout autre site à urbaniser dans la capitale, possédait un territoire riche, tant au niveau de son histoire que de sa morphologie. Son paysage était l'incarnation progressive des différentes périodes historiques qui s'étaient superposées. Il se composait d'un réseau de voies, serré, laniéré, orienté vers le fleuve et souligné par des alignements d'arbres importants (plus de 500 arbres, pour la plupart des platanes) ; d'un réseau bâti dense et relativement bas, issu de l'ancien tracé parcellaire organisé en tissus constitués formant autant de lieux particuliers dans le site ; enfin d'un territoire enclavé, dénivelé et comme en « retrait » par rapport à la ville. Le site était porteur de potentialités, capables de suggérer des lignes de forces pour la composition, mais il était nécessaire d'en interpréter les données dans de nouvelles écritures architecturales et urbaines.

En 1988, lors de la création de la ZAC Bercy, le projet apparaît ainsi : le parc se développe parallèlement à la Seine, prenant appui sur le tracé du quai et suivant une figure sensiblement rectangulaire. Sa forme détermina l'organisation de l'ensemble du quartier. Les trois programmes majeurs se répartissaient autour du parc :

- au nord-ouest, les deux équipements publics constitués par le ministère des Finances et le palais omnisports ;
- au sud, un important programme d'activités, de commerces et d'expositions liés au vin et à l'agroalimentaire ;
- au centre, le quartier d'habitation le long du parc, rues de Bercy et de Pommard. Cette zone devait accueillir des logements, des activités, des commerces, des équipements de proximité et le centre américain.

Chacune des trois grandes zones longeait le parc sur un de ses côtés, laissant le quatrième côté pleinement ouvert sur la Seine. Le plan d'aménagement prévoyait enfin un trame rigoureuse d'espaces publics, à partir du réseau existant des voies, qui était, soit prolongé à l'intérieur du site, soit maintenu en conformité dans son tracé et ses dimensions.



La méthode de conception développée dans le cadre de la ZAC de Bercy, bien que contraignante pour les architectes d'opération, a conduit à une réalisation de grande qualité, associant unité et diversité.

une organisation fragmentée aux articulations mal assurées, l'absence de continuité sur les lisières, ou de liaison avec la ville ancienne, l'exacerbation des réseaux, l'usage non motivé de grandes figures géométriques.

#### La ZAC de Bercy, à Paris, ou la force retrouvée de l'îlot urbain

Dans l'histoire de la notion de projet urbain, l'opération la plus représentative, parce qu'elle allait définir une série d'enchaînements dans la conception des projets d'envergure, allait être la ZAC de Bercy, à Paris. Situé le long de la Seine, dans le 12<sup>e</sup> arrondissement, ce nouveau quartier se développe sur une emprise d'une cinquantaine d'hectares, dont les trois quarts sont constitués par les anciens entrepôts de vins de la Ville de Paris. De 1973 à 1978, une série de projets furent mis en place et testés. Ils proposèrent des solutions urbaines différenciées qui permirent de dégager progressivement la forme générale du quartier et la composition des différents programmes. À partir de 1978, le projet prit forme avec le début d'une série d'opérations d'envergure : le palais omnisports de Paris-Bercy en 1979, le ministère des Finances en 1981, la ZAC Corbineau-Lachambeaudie dans la partie nord du site, un quartier d'habitation, en 1985, le projet pour la zone vinicole et le centre de l'agroalimentaire en 1986, le concours du parc en 1987. En 1988, le Conseil de Paris approuva la création de la ZAC Bercy. Dès l'approbation du PAZ, deux architectes coordonnateurs furent nommés par la Ville pour assister l'aménageur de ce nouveau quartier, la Semaest.

Lors du concours pour la conception du parc, il fut demandé aux équipes retenues de proposer un exemple de traitement pour les tissus bâtis en périphérie, en partant des orientations urbaines données par le PAZ. Les réponses furent très diverses, mais toutes suggérèrent de créer une forte osmose entre le parc et l'urbanisation, en utilisant des transparences, une fragmentation des constructions, une transposition des thèmes végétaux du parc dans les jardins privés. De ces travaux, il se dégagait un certain nombre de constantes, à partir desquelles l'architecte coordonnateur du quartier de logements, Jean-Pierre Buffi, avec l'aide de l'Apur, les services de la Ville et la Semaest, mirent en place une typologie architecturale, un découpage et un cahier des charges spécifique pour tout le front bâti le long du parc. Dans cette phase, le projet passa d'une forme en îlots découpés de manière traditionnelle, le dessin légué par l'Apur, à une forme d'îlots ouverts sur le parc, tout en conservant leur géométrie au niveau du sol. L'architecte coordonnateur définit une « vision globale du projet »,

et laissa aux architectes le soin de l'élaboration des plans et des détails de construction<sup>(1)</sup>. On a retenu de cette opération la façade magistrale le long du parc et face à la Seine, pour laquelle l'architecte coordonnateur a conçu une sorte de préarchitecture fondée sur une interprétation moderne de l'ordonnancement. Cette manière de faire, contraignante pour les architectes d'opération, puisqu'elle impose des règles formelles, a conduit à une réalisation de qualité, associant unité et diversité. Mais ce qui frappe le plus, dans cette réflexion sur le projet urbain, c'est la procédure complexe qui, par strates successives, parvient à enrichir considérablement le projet.

### Les rives de la Haute-Deûle, à Lille : le patrimoine renouvelé

Ce projet est un exemple de réhabilitation d'un site industriel et portuaire. Le terrain, localisé à la charnière des communes de Lille et de Lomme, représentait un important potentiel foncier au cœur de vastes friches et d'un ancien quartier ouvrier du XIX<sup>e</sup> siècle. Malgré sa proximité avec le centre de Lille, il souffrait d'un certain enclavement. Le site a été marqué par la fermeture, en 1983, de l'usine Le Blan-Lafont, un symbole de l'identité du pays.

En 1988, une première étude sur le potentiel de redéveloppement économique du site a conduit à définir un grand projet métropolitain programmé sur vingt ans. Débuté en 1999, le projet EuraTechnologies, lancé par la communauté urbaine, se fixe comme ambition de créer un pôle d'excellence économique à dimension européenne et de reconquérir les bords du canal de la Deûle pour en faire un quartier stratégique.

#### Les ambitions du projet EuraTechnologies

Il s'agit de valoriser le patrimoine industriel et naturel du site, de conforter la place que tient historiquement l'eau au sein du quartier, d'améliorer l'accessibilité du secteur depuis l'autoroute (A25), avec de nouveaux franchissements anticipant le développement de l'ouest de la métropole, de constituer une vitrine fluviale indispensable pour conforter le maillage métropolitain, voire régional et eurorégional, d'inscrire le projet dans une stratégie globale liée au paysage et aux loisirs (continuité des promenades le long des berges, pôle de loisirs autour de Marx-Dormoy), de créer un morceau de ville entre les Bois-Blancs et le marais de Lomme.

La restructuration de l'usine Le Blan-Lafont a déjà permis de disposer de 23 000 m<sup>2</sup> d'activités, servant à l'accueil d'entreprises et à des services liés aux technologies de l'information et de la communication, un potentiel de 1 000 emplois. En complément, il est prévu la construction de 150 000 m<sup>2</sup> pour des activités tertiaires, productrices ou utilisatrices de ces mêmes technologies, un potentiel de 3 000 emplois. Pour l'habitat, la surface de construction devrait être de 170 000 m<sup>2</sup>, soit deux ensembles de 1 800 logements et 4 000 logements. Le quartier, conçu selon l'esprit de la cité-jardin, devrait comporter des commerces et des équipements publics.

En 2003, la ZAC du premier secteur opérationnel des rives de la Haute-Deûle est créée. Son règlement énonce les objectifs suivants : valoriser le patrimoine historique, qualifier les espaces publics, mettre l'eau en valeur, promouvoir la mixité sociale et respecter les principes de développement durable. Un soin particulier doit être apporté au traitement des eaux pluviales. En 2009, le premier bâtiment et jardin d'eau ont été livrés.

Sur l'îlot Coignet, qui fait également partie du premier secteur opérationnel de la ZAC, se présentent des enjeux différents, du fait de son enclavement, du poids des logements sociaux et du mauvais état des logements privés. Sur le site doivent être créés trois ensembles de logements avec rez-de-chaussée commerciaux et activités tertiaires. L'îlot sera entièrement piétonnier et un système de cheminements doux reliera les ensembles.

La rénovation de la gare d'eau s'inscrit dans le projet Plan bleu lillois, qui doit conforter le développement du réseau fluvial régional au niveau européen par la connexion au canal Seine-Nord. Le projet de gare d'eau a pour ambition de développer les activités de loisirs ou de transports liées à l'eau, comme le bateau-bus et les activités nautiques. De futures installations proposeront une halte fluviale, un port de plaisance et des constructions flottantes. Les quais pourront, quant à eux, accueillir des terrasses de café, des restaurants, ainsi que des commerces en rez-de-chaussée.

L'esprit de transformation s'impose dans le projet plutôt que l'esprit de destruction.

(1) Cf. « Des prescriptions architecturales garantes de qualité urbaine ». *Les Cahiers de l'IAU idF* n° 149, décembre 2008, pp. 42-44.



Les exemples tels que le projet des rives de la Haute-Deûle sont aujourd'hui nombreux. Ils montrent la manière dont le patrimoine existant et les anciennes fonctions peuvent inspirer des programmes originaux et adaptés aux lieux.

### Le projet d'aménagement des terrains Renault

Dès le début des années 1990, une première étude diligente par l'État proposait d'en faire une opération d'intérêt national, associant un pôle scientifique et un pôle culturel. L'État s'est ensuite désengagé, laissant le champ libre à l'action des élus locaux. Un syndicat mixte d'étude et de programmation est alors chargé d'élaborer un schéma directeur local et, parallèlement, une lettre de cadrage du préfet fixe la constructibilité globale du site Renault à 960 000 m<sup>2</sup>. Plusieurs études de parti d'aménagement sont ensuite lancées conjointement par Renault et le syndicat mixte du Val-de-Seine. Devant la difficulté de s'entendre sur un parti d'aménagement, Renault souhaite prendre du champ. La ville de Boulogne-Billancourt en profite pour élargir le débat, et le périmètre d'aménagement englobe le quartier sur dalle du Pont-de-Sèvres, à dominante de logement social. Il s'agit alors d'organiser ou de requalifier plus de 70 ha de friches industrielles et de tissu urbain dégradé. Les projets s'y sont succédés et les conceptions ont évolué. En 2001, deux marchés de définition ont permis de retenir deux équipes de maîtrise d'œuvre sur le Trapèze, et une étude de faisabilité a été réalisée sur l'île Séguin. La mise en cohérence de ces études a donné lieu à l'élaboration d'un plan de référence en juin 2002, intégré ensuite dans le programme d'aménagement et de développement durables de la ville. Une ZAC publique a été créée en avril 2003, tandis qu'un accord était trouvé avec Renault sur le partage des coûts d'aménagement. Le PLU est adopté en avril 2004. C'est un plan morphologique qui substitue des règles très fines de gabarit et d'emprises au traditionnel coefficient d'occupation des sols. À la même date, le dossier de réalisation de la ZAC Seguin-Rives de Seine, confié par convention publique d'aménagement à la Saem Val-de-Seine Aménagement est approuvé. Sur ce territoire de 74 ha, il est prévu la construction de 850 000 m<sup>2</sup> de logements, équipements, bureaux et commerces d'ici à 2016. À terme, ce nouveau quartier de Boulogne-Billancourt devrait compter plus de 12 000 habitants et plus de 10 000 emplois.



**Dans un contexte économique nouveau, il n'est pas étonnant que de grands propriétaires terriens ou de grands aménageurs prétendent faire partie des acteurs majeurs de la transformation des territoires. Ce cas s'est produit quand l'entreprise Renault a arrêté sa production sur l'île Séguin, en 1992.**

### Les terrains Renault, à Boulogne-Billancourt : de nouveaux acteurs s'invitent dans les projets

Ici, Renault maîtrisait la quasi-totalité des terrains, à l'exception du quartier du Pont-de-Sèvres. Mais Boulogne-Billancourt souhaite pouvoir influencer sur leur devenir et être maître des choix en matière de programme et d'urbanisme. Ces deux acteurs principaux sont parvenus à un accord pour permettre, à l'un de vendre son terrain, à l'autre de réaliser un quartier de ville agréable et gérable. L'accord signé en juillet 2003 entre la Ville et Renault constitua la pierre angulaire du dispositif. Il fixait les principes-cadres pour la destination des terrains, la répartition des dépenses d'aménagement, des charges et des risques de l'opération. Les dépenses d'aménagement, estimées à 482 millions d'euros sur quinze ans, étaient réparties entre la Ville (30%), les aménageurs et constructeurs (44%) et les autres collectivités publiques (État, Région, département). La part qui incombait aux aménageurs constructeurs représentait donc environ 215 millions d'euros, soit l'équivalent du coût des voies et réseaux secondaires devant desservir le quartier. En 2004, une convention tripartite est signée entre le groupement des promoteurs, le propriétaire et la Saem Val-de-Seine Aménagement pour la réalisation d'une première phase d'aménagement (145 000 m<sup>2</sup> de Shon).

Cette convention donnait à la Saem le rôle de garant de la qualité architecturale et environnementale. Elle stipule que la Saem élabore le cahier des charges de cession des terrains (CCCT) et pilote les concours pour la désignation des architectes coordonnateurs de chaque macro-lot. À l'instar des architectes coordonnateurs sont nommés des promoteurs dits « ensembliers », chargés de gérer les interfaces entre la Ville, les promoteurs et la Saem. Le cahier des charges de cession des terrains définit les exigences environnementales à respecter pour chaque construction. À travers ce document, chaque promoteur s'engageait à souscrire à une démarche de certification, à respecter toutes les exigences de la Saem concernant notamment la gestion de l'eau, ainsi que l'obligation de se raccorder au réseau de chaud pour les logements, et de froid pour les bureaux. Évolutif, ce document contractuel permet d'intégrer des exigences de plus en plus ambitieuses et ainsi de pouvoir devancer les exigences réglementaires. Une charte acoustique et un cahier d'organisation de chantier (COC), également annexés au CCCT, précisent les contraintes à respecter dans le cadre du projet, notamment de la phase chantier.

Davantage que l'importance du programme, ce que l'on retient de cette opération, c'est l'exigence de qualité, qualité urbaine et qualité architecturale. Sur le plan technique, ce quartier se signale également par un souci de s'inscrire dans le courant du développement durable, avant même l'apparition, en France, des éco-quartiers. Enfin, cette opération présente le fonctionnement d'un dispositif largement encadré par des textes, où les responsabilités de chacun, puissance publique, acteurs économiques, constructeurs, maîtrise d'ouvrage urbaine, sont parfaitement définies. Elle montre toute l'importance des montages juridiques, de la règle et du contrat, comme celle des étapes et procédures pour la détermination de la forme.

### Les jardins de Cahors : l'essor d'initiatives modestes porteuses de projet

Des initiatives, relativement modestes par rapport aux vastes aménagements habituellement associés à la notion de projet urbain, peuvent modifier de manière significative l'image d'une ville. Tel est le cas de Cahors, où la municipalité

s'est appuyée sur une tradition locale de fleurissement pour se lancer, en 2002, dans une aventure inédite : les jardins secrets de Cahors.

Il s'agissait de prendre possession de petits espaces en friche, peu entretenus ou laissés à l'abandon, pour constituer un chapelet de jardins singuliers, capable d'animer une ville marquée par son histoire médiévale, et riche de plusieurs monuments remarquables : le pont Valentré et la cathédrale Saint-Étienne. Les jardins secrets ont connu rapidement une large consécration : ils sont apparus comme une manière très originale de traiter les espaces verts urbains dans la ville. Dans le cas présent, ils permettent au public de découvrir des plantes cultivées au Moyen Âge, tout en offrant une approche très contemporaine de la mise en œuvre des espaces verts. Plus récemment, cette idée s'est enrichie : des performances se déroulent, la nuit, dans ces espaces éclairés avec soin, permettant à des compagnies d'artistes, devant un public conquis, d'évoquer la féerie de ces lieux.

#### Les jardins secrets de Cahors

De ces vingt-cinq jardins secrets, évoquons-en trois :

- La cour de l'archidiaconé a accueilli le courtil des moines. Il est composé de plessis, des clôtures formées de branches vivantes ou sèches entrelacées, retenant des plantations faites hors sol. Ils sont en châtaignier tressé et plantés de légumes consommés au Moyen Âge, les potherbes : ortie, arroche (ancêtre de l'épinard), roquette, chou palmiste (en forme de palmier, qui se consommait gelé), souci, fenouil, carde (ancêtre de l'artichaud). Ces plantes à pot entraient dans la confection de la « porée », sorte de soupe épaisse de feuilles, d'oignons et de pain, cuite longuement dans un chaudron. Le courtil contenait aussi de l'oreille d'ours, une plante non consommable, aux feuilles duveteuses, qui protégeait le jardin du mauvais sort.
- Au chevet de la cathédrale Saint-Étienne a pris place l'*herbularius* ou jardin des simples, où six grands plessis de châtaignier présentent des plantes médicinales. Chacune guérissant un mal, elles étaient qualifiées de « simples ». Six affections sont évoquées dans le jardin : les fièvres, les douleurs au ventre, les maux féminins, les faiblesses (vulnérables), les empoisonnements et les problèmes digestifs (purges). En continuité, on trouve trois grands plessis qui proposent des fleurs pour la décoration des autels. Le premier, blanc et bleu, rend hommage à la Vierge Marie ; le second, rouge et orangé, fait référence à la souffrance du Christ ; le troisième, jaune et or, symbolise le mystère de la Résurrection.
- Le jardin du passeur est le plus grand des jardins secrets. Il assure le passage de la ville haute à la ville basse et s'étend de la place Lafayette, près de l'église Saint-Barthélémy et du palais du pape Jean XXII, pour rejoindre les berges du Lot. Ouvert au public en 2006, il a été aménagé sur l'ancienne friche du talus, dit des Mobiles, les soldats de la Garde nationale. Sur ce terrain difficile, ce parc contemporain prend possession du site en distinguant quatre terrasses. On trouve du haut en bas : le petit clos de l'amour courtois, le damier des gentes dames (parsemé de rosiers anciens), le préau de la fontaine, le berceau des courtilliers (une voûte de verdure).



C. N. Queffelec

Les projets ne sont plus uniquement d'ordres urbain et organisationnel, mais acquièrent une vocation culturelle.

### Le tramway de Grenoble : des potentiels de nouveau urbain

Un système d'infrastructure peut être à l'origine de la transformation d'une agglomération, à la fois dans son fonctionnement et dans ses espaces urbains. C'est le cas du tramway, qui n'est pas simplement qu'un moyen de transport en commun, comme le montre les exemples de Nantes, Montpellier, Lyon, Bordeaux ou Grenoble. Dans cette ville, c'est en 1987, il y a maintenant vingt-cinq ans, que fut inauguré la première ligne de tramway.

C'est sans doute la géographie qui a imposé à l'agglomération grenobloise le choix du transport collectif pour les déplacements. En 1968, avec l'accueil des jeux Olympiques, elle prit la décision de développer son réseau routier. On vit ainsi des tronçons autoroutiers entrer directement dans le cœur de l'agglomération, et des parkings se construire en grand nombre en centre-ville. Les premiers effets se firent ressentir très vite : le trafic automobile et les pollutions s'intensifièrent ; le commerce de centre-ville déclina au profit des grandes surfaces périphériques ; l'étalement urbain se propagea toujours plus loin ; les paysages se transformèrent. Dès le milieu des années 1970, les responsables politiques prirent conscience de la situation et opérèrent un tournant radical. Priorité fut donnée au développement des transports collectifs : des voies réservées furent créées pour les bus ; les

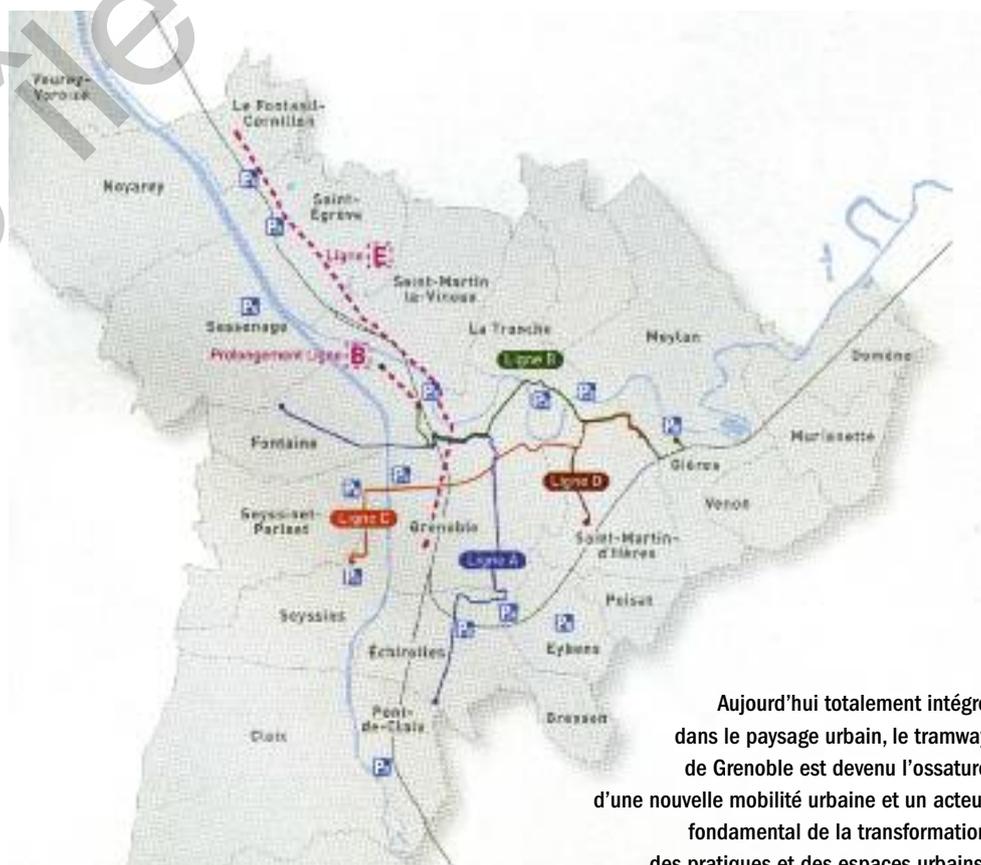
rues commerçantes furent piétonnisées et la première ligne de tramway programmée. Cette ligne A, mise en service en 1987, connut un véritable succès commercial. Les tracés liés aux travaux furent vite oubliés tant les effets sur l'environnement urbain étaient positifs.

La gare s'enrichit d'un pôle d'échanges. Le quartier Europole se développa à grande vitesse. L'arrivée du tram à Échirolles permit d'organiser un véritable centre-ville dans cette commune marquée par les grands ensembles des années 1970.

Mais c'est sans doute la réalisation de la ligne C, premier axe est-ouest, ouverte en 2006, qui illustre le mieux ce potentiel de nouveau urbain qu'apporte le tramway. Cette ligne de 11 km se déploie sur les grands boulevards qui bordent le centre dense et ancien de Grenoble. Là où la circulation automobile occupait tout l'espace, la vie urbaine a repris ses droits : cafés et restaurants profitent des nouveaux espaces piétons pour déployer leurs terrasses ; les 2500 arbres plantés et les 36000 m<sup>2</sup> de plateforme engazonnée donnent une image verte et aérée aux quartiers. Les commerces se développent, bénéficiant d'un nouveau flux de clientèle : sur certains secteurs de cette ligne, la progression de l'activité commerciale a atteint 30 %.

#### Le tramway grenoblois et ses projets d'extension

Aujourd'hui, le réseau compte quatre lignes et plusieurs projets en cours de réalisation. Le tramway transporte 192000 voyageurs par jour et assure plus de 55 % des déplacements en transports collectifs. Plus de 50 % des emplois et 44 % des habitants de l'agglomération grenobloise se situent à moins de 400 m d'une ligne de tramway. Ces quatre lignes (A, B, C, D) desservent 74 stations au moyen de 103 rames, qui irriguent ainsi la gare SNCF, le centre d'affaire Europole, les universités, la Grand'place. Quatorze parkings relais, offrant plus de 2800 places de stationnement, permettent aux usagers de changer de mode de transport. Fort de ce succès, le SMTC, l'autorité en charge du développement des transports collectifs, prévoit le prolongement de la ligne B au cœur de la presqu'île scientifique pour 2003, ainsi que la construction d'une cinquième ligne (E) en direction du nord-est de l'agglomération d'ici à 2014.



Aujourd'hui totalement intégré dans le paysage urbain, le tramway de Grenoble est devenu l'ossature d'une nouvelle mobilité urbaine et un acteur fondamental de la transformation des pratiques et des espaces urbains.



# Les évolutions en cours

**Projet(s) et droit  
de la planification urbaine** 28

**La règle et le projet:  
du POS au PLU** 32

**La loi Grenelle 2:  
vers un urbanisme de projet** 36

**Label/  
no label...** 40

**Retour sur le premier écoquartier  
de France** 44

**Quel avenir pour les concessions  
d'aménagement?** 46

**Le projet urbain face aux recours:  
quelles perspectives?** 50

# Projet(s) et droit de la planification urbaine

Jean-Pierre Lebreton<sup>(1)</sup>  
Université Versailles  
Saint-Quentin-en-Yvelines



Les secteurs de projets offrent aux PLU les possibilités d'une approche plus stratégique et moins réglementaire : l'exemple de la ville de Rosny-sur-Seine.

Dans les trois dernières décennies du xx<sup>e</sup> siècle, la notion de projet disparut, ou peu s'en faut, des écrans du droit de la planification urbaine, et surtout de son document de base, le plan d'occupation des sols. Pourtant, elle avait bien été présente dans la période précédente : la première et emblématique loi d'urbanisme, dite loi Cornudet, du 17 mai 1919, désignait les instruments de planification qu'elle créait sous le nom de « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes » ; l'importante loi du 15 juin 1943, qui suivit la loi Cornudet, retint l'appellation « projets d'aménagement ». Puis la notion de projet plongea dans le purgatoire quand l'urgence des solutions à apporter aux problèmes de la forte poussée de croissance des villes conduisit à privilégier un urbanisme foncier d'ingénieurs, chargés de discipliner l'expansion urbaine, et d'assurer l'adéquation entre la densité des zones urbaines à urbaniser et les capacités des équipements publics desservant les constructions. Une police de l'occupation du sol, au travers du règlement du POS, comprenant des règles quantifiées – coefficient d'occupation du sol, coefficient d'emprise, notamment – faisait l'affaire ; d'autant mieux que les décideurs publics compétents pouvaient toujours se soustraire à cette discipline dans le cadre de ZAC.

Les défauts se firent ressentir d'une planification qui, au travers des POS, tendait à se présenter comme une accumulation de restrictions du droit de construire, sans que le bien-fondé

Présente dans la loi depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, la notion de projet connaît, après une période d'oubli, un regain significatif vis-à-vis de la planification. Secteurs de projets, déclarations de projets et non moins célèbres projets d'aménagement et de développement durables (PADD) tentent de redonner au projet ses lettres de noblesse, s'inscrivant dans une perspective de rénovation de la planification.

de chacune des ces restrictions apparût toujours et auxquelles les opérateurs reprochaient de brider leurs initiatives. C'est alors que la notion de projet, dont le retour en grâce se mesure à la place croissante qu'elle occupe dans les éditions successives du *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (éd. PUF), s'exposa à l'attention des producteurs du droit de l'urbanisme. Une première occasion se présenta en 1982 avec la consultation nationale sur les projets de quartiers ; mais l'hirondelle ne fit pas le printemps : les résultats de cette consultation tiennent dans une circulaire de 1984 et dans quelques dispositions de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition de principes d'aménagement. L'empreinte du projet marqua en revanche la législation des années 1990, notamment la loi d'orientation pour la ville et surtout la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durables du territoire. Mais le véritable tournant a été pris par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui a lié l'acte de planification à un projet territorial. D'autres lois ont suivi qui ont appliqué le projet non plus au plan lui-même,

(1) Jean-Pierre Lebreton est professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, et directeur scientifique du Gridauh. Le Gridauh, groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, est un groupement d'intérêt public de recherche, créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996 et renouvelé en 2001, 2006 et 2011 pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat.

mais à des opérations, et ont institué à cet effet la déclaration de projet. Les années 2010 et 2011 ont, à leur tour, été marquées par la réflexion conduite sous l'égide du secrétaire d'État chargé de l'urbanisme, Benoist Apparu, « Pour un urbanisme de projet » ; il en est notamment ressorti l'idée de créer des « secteurs de projets ». Entre les occurrences de ce qui, plutôt qu'une notion, paraît bien être un mot valise<sup>(2)</sup>, figurent en facteur commun une même mise en question de l'urbanisme de règles et la perspective d'une rénovation de la planification.

### Le projet d'aménagement et de développement durables

L'idée de projet est, avec celle de la cohérence qui lui est d'ailleurs liée, une des sources d'inspiration de la refonte, par la loi SRU, du système de planification urbaine hérité de la loi d'orientation foncière de 1967. C'est ainsi que l'exposé des motifs du projet de loi SRU présente le PLU comme un instrument de mise en œuvre du projet urbain. Le choix d'imposer au PLU de couvrir la totalité du territoire de la commune confirme cette orientation : là où le POS était un appareil de prescriptions que la commune pouvait n'appliquer qu'à une partie de son territoire, désormais le PLU est l'affaire de toute la collectivité territoriale et de ses ressortissants. Le débat parlementaire donne à l'idée de projet une autre dimension ; les amendements identiques des sénateurs Althapé et Jarlier font que le projet, qualifié d'aménagement et de développement durables, n'est plus seulement une source d'inspiration du règlement, il est aussi une composante du plan. SCot et PLU comprennent l'un et l'autre ce PADD. Les amendements sont adoptés et font l'objet d'un accueil très favorable. C'est qu'ils répondent à des besoins avérés, notamment :

- la recherche par les élus d'une méthode de planification qui améliore le management territorial ;
- l'attente du public d'une information claire et accessible sur les objectifs et les orientations d'urbanisme.

La question s'est posée, sur laquelle la loi ne s'est pas expressément prononcée, de la portée juridique du projet. Dans le cas du SCot, la question a été réglée en faisant du PADD une composante du rapport de présentation, lequel est dépourvu d'effet normatif. Le PADD est ensuite devenu une pièce distincte du rapport de présentation, sans que cela ait d'incidence normative. Le projet est donc un exposé d'orientations qui inspire le document d'orientations générales du schéma qui, seul, est source de normes. Dans le cas du PLU, la réforme a retenu un parti différent : d'une part, elle a réuni dans le PADD non seulement des

orientations générales applicables à l'ensemble du territoire du plan, mais aussi des « loupes » par lesquelles sont présentées des opérations et actions envisagées pour certaines parties du territoire. D'autre part, elle a rendu le tout opposable, notamment aux autorisations d'urbanisme. Toutefois, cette solution audacieuse n'a pas résisté aux premiers mois de mise en œuvre : la concurrence de deux pièces du dossier de PLU pour définir le droit des sols, l'une rédigée en forme de prescriptions, l'autre de rédaction libre était source d'insécurité juridique et de confusion. La loi du 2 juillet 2003, urbanisme et habitat, a fait machine arrière. Les « loupes » ont été détachées du PADD : pour elles a été créée une pièce particulière du PLU, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), opposables aux autorisations d'urbanisme. En revanche, le PADD dont la vocation était réduite, a cessé d'être opposable aux autorisations d'urbanisme ; mais il n'a pas été privé de portée juridique, loin de là. En effet, les OAP doivent être établies dans le « respect » du PADD et le règlement « en cohérence » avec lui<sup>(3)</sup>. La place du PADD est encore marquée :

- dans les procédures : en cas d'élaboration ou de révision du schéma ou du PLU, l'organe délibérant de la collectivité intéressée doit débattre sur les orientations du PADD, avant de procéder à l'examen du projet de plan ou de schéma. Le choix de la procédure d'évolution du document est déterminé, pour une part, par les incidences qu'a le projet de changement sur le PADD ;
- dans le contrôle juridictionnel : il apparaît que le juge s'appuie volontiers sur les choix du PADD, notamment pour se convaincre du bien-fondé ou du mal-fondé des règles du plan ;
- dans les rapports avec d'autres documents. C'est ainsi que des réformes récentes ont soumis les instruments de planification patrimoniale au PADD du plan local d'urbanisme : le plan de sauvegarde et de mise en valeur de secteur sauvegardé et l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap).

Au total, le PADD a vocation à vectoriser la réglementation locale d'urbanisme, et figure comme un enrichissement de la planification urbaine.

### La déclaration de projet

La déclaration de projet a une histoire récente et singulière : elle est née dans le code de l'environnement et, par un phénomène de scissiparité habituellement réservé à la reproduction des bactéries, elle a donné naissance à une



Archives municipales de Nice

La notion de projet est introduite en 1919 dans la loi Cornudet, visant à organiser le développement des grandes villes.

(2) INGALLINA Patrizia. *Le Projet urbain*. Paris : PUF, Que sais-je ?  
 (3) Articles L. 123-1-4 et L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

autre déclaration de projet, celle-là propre au code de l'urbanisme.

Au commencement, il y a une proposition du Conseil d'État<sup>(4)</sup> que la loi du 22 février 2002 relative à la démocratie de proximité a faite, de permettre aux collectivités territoriales qui ne disposent pas comme l'État de la déclaration d'utilité publique, de se prononcer sur l'intérêt général d'opérations publiques, parce qu'elles affectent de manière sensible l'environnement. À cette fin, la liste des opérations concernées a été établie par décret et la déclaration de projet a été instituée. Elle est prononcée par la collectivité intéressée après enquête publique et le régime de cette déclaration relève du code de l'environnement. Un aménagement de la procédure est prévu, comme c'est le cas pour la déclaration d'utilité publique, pour rendre, si nécessaire, les documents locaux d'urbanisme compatibles avec le projet; à raison de leur objet, les dispositions relatives à la mise en compatibilité figurent dans le code de l'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme a emprunté au droit de l'environnement la déclaration de projet. Mais il ne prévoit pas, comme le droit de l'environnement, d'obligation pour une collectivité de se prononcer par une déclaration de projet. Cette dernière se présente comme un moyen de mettre en compatibilité un document d'urbanisme avec un projet d'opération, pour autant qu'il constitue un intérêt général, par une procédure plus commode que celles qui sont normalement applicables. Pour l'essentiel, cette procédure tient dans une réunion d'examen de la mise en compatibilité, une enquête publique, l'avis de la collectivité gestionnaire du document d'urbanisme intéressé et la décision, selon les cas, par cette collectivité ou par le préfet. Une loi du 3 août 2003 la retient pour les actions et opérations d'aménagement des collectivités territoriales et de l'État. Une autre loi du 25 mars 2009 étend le bénéfice aux « programmes de construction ». Enfin, l'ordonnance du 5 janvier 2012 prévoit plus largement que « la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère (...) d'intérêt général, nécessitant une mise en compatibilité d'un PLU ou d'un SCot peut faire l'objet d'une déclaration de projet »<sup>(5)</sup>.

La commodité de la déclaration de projet a conduit les parlementaires à introduire par voie d'amendement dans la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 une singulière extension des possibilités de mettre en compatibilité une liste impressionnante de documents susceptibles de faire obstacle à la réalisation d'un projet de l'État<sup>(6)</sup>. La procédure de mise en compatibilité emprunte le cadre de celle définie pour les docu-

ments locaux d'urbanisme, sous réserve de quelques aménagements. On ne manque pas d'apprécier le sens de la mesure ressortant de cette disposition, selon laquelle les adaptations des documents de planification « sont effectuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au contenu de ces règlements ou de ces servitudes »; c'est bien le moins!

Au total, la déclaration de projet se présente comme un véhicule juridique pour permettre à des projets, publics ou privés, présentant un caractère d'intérêt général, de se soustraire à des dispositions des documents locaux d'urbanisme et, dans le cas de ceux de l'État, d'un empilement de documents de planification.

### La proposition de secteurs de projets

En juin 2010, parmi les travaux des groupes lancés par Benoist Apparu<sup>(7)</sup>, ceux intéressant la planification urbaine ont occupé une place importante. Dans le cadre de ces travaux, le ministère a présenté, en mai 2011, une plaquette « Documents d'urbanisme de nouvelle génération et modernisation de l'application du droit des sols », comportant notamment la proposition de « secteurs de projets » dans les PLU.

L'objectif est « de mettre l'urbanisme au cœur du projet », notamment « par une articulation entre planification et aménagement centrée sur le projet : passer d'une logique d'interdictions ou de dérogations au PLU, devant sans cesse être modifié pour permettre les projets, à un cadre plus stratégique et adaptable qui porte un projet de territoire et en facilite sa réalisation concrète ». L'encadrement de l'urbanisation, dans les secteurs de projets, se fait par des orientations d'aménagement et de programmation qui leur sont dédiées; l'encadrement s'effectue exclusivement par ces orientations: il n'y a pas de disposition du règlement applicable dans le secteur. Ces orientations sont bien opposables aux autorisations d'urbanisme, mais par une exigence de simple compatibilité et non de conformité comme le règlement. La vocation opérationnelle du secteur conduit

(4) « L'utilité publique aujourd'hui », rapport du Conseil d'État, 1999.

(5) Article L. 123-14 du code de l'urbanisme dans une rédaction applicable à une date qui sera déterminée par décret et interviendra au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

(6) Sdrif, SAR des régions d'outre-mer, Padduc de la Corse, charte de PNR, Sdage, Sage, ZPPAUP schéma régional de cohérence écologique ou du plan climat-énergie territorial.

(7) En juin 2010, Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé de l'urbanisme, a installé un comité de pilotage auquel des groupes de travail ont été rattachés, ouverts à la participation des acteurs intéressés par le droit de l'urbanisme, pour réfléchir sur le thème « Pour un urbanisme de projet », et formuler des propositions qui, pour certaines d'entre elles, ont déjà donné lieu à des réformes par voie d'ordonnances entre l'automne 2011 et les premières semaines de 2012.

#### Proposition de loi n° 779, Sénat, 4 août 2011

Déposée par le sénateur Doligé, la proposition précise le contenu du secteur de projet :

- les orientations d'aménagement et de programmation dédiées aux secteurs de projets doivent préciser tout à la fois la nature des différentes affectations des sols au regard des fonctions économiques, sociales et environnementales pour assurer leur mixité, la vocation principale du secteur en termes d'habitat, de services, d'équipements collectifs, de commerces, les principes d'aménagement permettant la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, les formes urbaines, dont notamment les gabarits, la densité minimale et les rapports entre espaces privés et espaces publics, les principes de localisation prévisionnelle des bâtiments, ouvrages et constructions, équipements publics et réseaux, et notamment ceux concernant les énergies renouvelables et les transports en commun;
- enfin, s'ajoute la possibilité pour ces orientations de préciser plus particulièrement la performance environnementale des bâtiments, notamment en matière de gestion des eaux pluviales et d'économie de la ressource en eau, les caractéristiques générales des espaces publics.

à prévoir un droit de préemption spécifique pour réguler les valeurs foncières et permettre la réalisation des projets. Enfin, il est proposé d'organiser un cadre de négociation permettant d'adapter, si c'est nécessaire, les règles de construction ou du code civil.

Deux mois après la présentation de cette proposition, le sénateur Doligé, chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, a déposé une proposition de loi<sup>(8)</sup> qui retient la création de secteurs de projets. Dans la ligne des travaux ministériels, cette proposition apporte des précisions sur les orientations d'aménagement et de programmation dédiées aux secteurs de projets.

Il ne fait pas de doute que les thèmes traités par ces orientations (voir encadré p.30) répondent aux préoccupations actuelles de la ville, comme le révèlent les objets qui leur sont assignés. Il apparaît également que le mode d'encadrement proposé, bien loin de s'inscrire dans une logique de déréglementation, exprime plutôt la recherche d'outils appropriés à la vocation opérationnelle du secteur. Mais on ne peut exclure que, dans la pratique, l'accumulation de normes d'orientation, telle que l'envisage la proposition de loi ne soit pas génératrice d'une rigidité supérieure à celle du règlement (qui, pour une zone, peut se limiter à deux articles).

### Quels enseignements tirer ?

En facteur commun aux trois articles de ce catalogue figure le procès fait à l'urbanisme réglementaire. Le premier article contribue à faire que, grâce au PADD, le PLU ne soit pas qu'un appareil de restrictions de l'utilisation du sol et que la réglementation soit arrimée à l'expression d'un projet. Le second article du catalogue est plus radical : sous réserve de son caractère d'intérêt général, un projet peut être affranchi des règles d'un document d'urbanisme par une procédure assez commode. Le troisième se caractérise par le remplacement des prescriptions réglementaires par des normes d'orientation pour encadrer l'urbanisation de certains secteurs. Entre ces trois cas, la déclaration de projet se situe dans une perspective de déréglementation, voire de mise en cause des principes attachés à l'idée de planification. Les deux autres se signalent plutôt par la recherche d'un outillage de la planification plus en rapport avec les besoins d'aujourd'hui, que par la réglementation conçue, dans l'après-guerre, au temps de l'urbanisme hygiéniste et du fonctionnalisme. Il se pourrait donc que pour ce qui concerne la planification, le mot projet soit invoqué dans des sens différents.

(8) Proposition de loi n° 779, Sénat, 4 août 2011.

### Le secteur de projet et le projet urbain partenarial

Le catalogue ici présenté des occurrences du projet dans la planification urbaine aurait pu également envisager les secteurs prévus par le a) de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme créés par la loi SRU. Ces secteurs sont rendus inconstructibles (sauf pour des travaux modestes) pendant une durée maximale de cinq ans, dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global. En réalité, il s'agit là d'une mesure très classique de police administrative des sols permettant de faire obstacle à un permis de construire dans l'attente d'une opération d'aménagement. Le catalogue ne comprend pas non plus le projet urbain partenarial (PUP), créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : mais sous les atours de la belle dénomination, il s'agit en réalité d'un mécanisme de remplacement de la taxe locale d'équipement par une contribution contractuelle, applicable à une opération ou à une simple construction.

Depuis 2000, la notion de projet fait son grand retour dans le paysage de la planification avec la loi SRU et l'introduction du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).



Voisins-le-Bretonneux : maître d'ouvrage : la Cascoy ; maître d'œuvre : agence Kaimé Rueliland

# La règle et le projet : du POS au PLU

**Sandrine Barreiro**  
IAU île-de-France



Glyn Fitzsimmons/Flickr-CC

L'instauration du plan local d'urbanisme (PLU) répondait à la volonté de doter les communes d'un outil d'aménagement, programme de référence, moins strictement axée sur le droit des sols. Traduction du projet urbain de la commune ou du groupement de communes, le PLU se veut donc plus opérationnel. Ce mouvement en faveur du « projet », initié par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (loi SRU), ne cesse depuis de s'amplifier.

Le projet d'aménagement et de développement durables, véritable innovation, est une composante majeure de la dimension opérationnelle du PLU. Il est l'expression du projet politique, à moyen/long terme, de la commune ou du groupement de communes, dont il traduit ainsi les principes fondamentaux en terme d'aménagement. Son contenu doit donc exprimer des choix adaptés au contexte local. Son champ d'intervention est limité à l'urbanisme. Cependant, les contours de l'urbanisme devenant de plus en plus flous, le PADD devient lui-même un document intégrateur de plus en plus de politiques sectorielles, et devant mettre en perspective la dimension sociale, économique et environnementale du développement durable.

## Déterminer le projet-cadre de l'aménagement communal : le PADD

Document non opposable aux demandes d'utiliser et d'occuper le sol, il est à l'articulation du rapport de présentation, ses dispositions devant permettre de répondre aux besoins exprimés, et des règles d'urbanisme édictées en fonction de la destination des zones, qui doivent assurer sa mise en œuvre. C'est sur sa base que pourra être appréciée la cohérence interne du document, effectué le suivi, l'évaluation et l'évolution du projet d'urbanisme et décidé le recours à la révision ou la modification du PLU.

L'obligation de déterminer un projet d'échelle communale ou intercommunale a contribué à signer la fin des plans d'occupation du sol

(POS) partiels et des plans d'aménagement de zone (PAZ). Le plan local d'urbanisme doit couvrir la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, s'il s'agit d'un plan intercommunal. Cette exigence a mis fin à la pratique des POS partiels, souvent complétés par des PAZ, qui conduisait certaines communes à juxtaposer les documents de planification, sans veiller à leur cohérence, aux liens interquartiers, sans référence expresse à un projet d'aménagement global de la commune, à des objectifs communs, sans prise en compte des effets systèmes. La suppression des PAZ et l'entrée des zones d'aménagement concerté dans le « droit commun » des règles du PLU répondent également à ce souci d'envisager la commune dans sa globalité, et non uniquement secteur après secteur à coup de mesures dérogatoires. Seuls les secteurs sauvegardés conservent leur spécificité, et continuent à être gérés par les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

## Préserver et favoriser le projet d'urbanisme

Le PLU dispose de différents outils pour donner à voir les projets d'urbanisme, les expliciter, en préciser le contenu au regard des besoins locaux, et ne pas obérer leur réalisation ultérieure. Ainsi, les orientations d'aménagement et de programmation du PLU peuvent « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement



IAU idF

Aujourd'hui, le PLU introduit l'obligation d'élaborer un projet d'échelle communale, alors que les POS ne couvraient pas obligatoirement la totalité des territoires communaux.

urbain et assurer le développement de la commune ». Afin de donner plus d'étoffe au projet d'urbanisme concerné, ces dispositions peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement et définir les principales caractéristiques des voies et espaces publics. Dans le cadre d'un PLU intercommunal, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent intégrer les objectifs liés aux politiques d'habitat et de déplacement (si l'établissement public de coopération intercommunale est autorité compétente pour l'organisation des transports urbains), et tenir lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains. Les demandes d'utiliser et d'occuper le sol sont instruites au regard de ces orientations avec lesquelles elles doivent être compatibles. L'objet de l'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme est donc de sortir de l'unique et stricte application du règlement de zone, pour donner davantage de sens et de visibilité à la

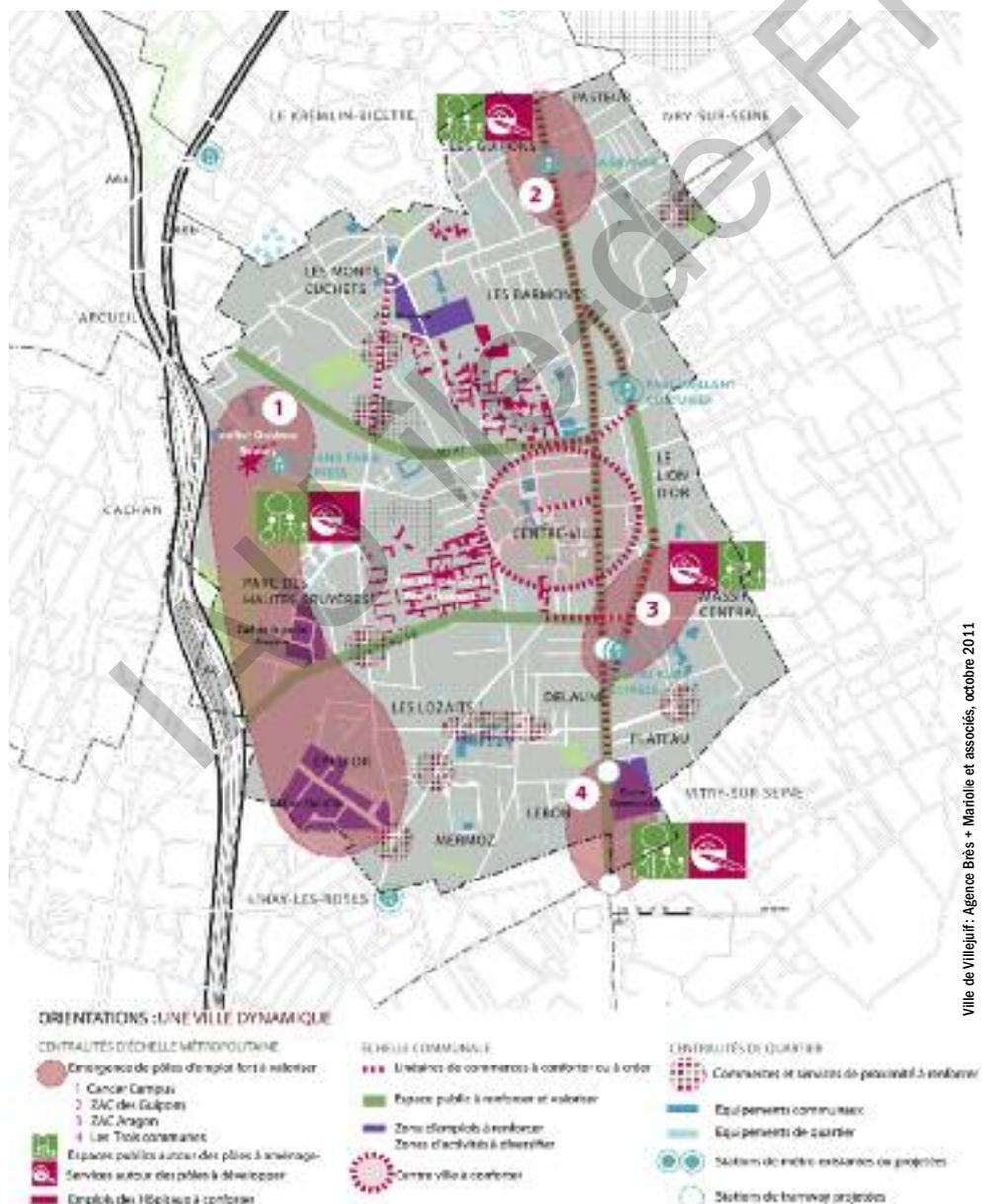
logique de projet. Il permet également d'adapter le niveau d'intégration des outils de définition et de gestion des politiques sectorielles concourant à l'aménagement à l'échelle et au niveau d'intégration de l'autorité compétente en matière de planification. La suppression du PAZ a fait évoluer le contenu du PLU pour l'adapter aux besoins plus opérationnels de la planification réglementaire des ZAC. Dans ces zones, le PLU peut donc déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, ainsi que :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer;
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

En amont, les secteurs de projets permettent à la commune ou au groupement de communes

**Article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme**

Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.



Ville de Villejuif: Agence Brès + Marolle et associés, octobre 2011

Le PLU offre une vision plus stratégique du développement urbain.

**Article L. 121-1 du code de l'urbanisme**

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

**1. L'équilibre entre :**

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables.

**1 bis.** La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville.

**2.** La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs.

**3.** La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

L'utilisation du coefficient d'occupation des sols n'est plus systématique. Les communes lui préfèrent les règles de gabarit : exemple du règlement du PLU de Nanterre.

de réfléchir et de mûrir le projet d'urbanisme. Dans ces secteurs délimités, et durant une période de cinq ans maximum, le PLU peut alors interdire les constructions ou installations d'une superficie qu'il détermine, afin de préserver les capacités foncières nécessaires et de rendre possible à terme la réalisation du projet en cours de définition.

Le PLU peut également réserver les emprises nécessaires à la réalisation d'un objet plus défini. Si le POS pouvait agir sur les terrains nécessaires à la réalisation des voies et des ouvrages publics, ainsi que des installations d'intérêt général et des espaces verts à créer ou à modifier, le PLU peut réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements. Il peut désormais agir en fonction de considérations jusque-là étrangères au droit des sols et liées au mode de financement d'une opération.

L'ensemble de ces outils, mis à la disposition du rédacteur du PLU, cherche à garantir la mise en œuvre des objectifs du PADD, et la réponse aux besoins locaux en intervenant sur la nature même de l'opération.

**Utiliser les règles de façon raisonnée**

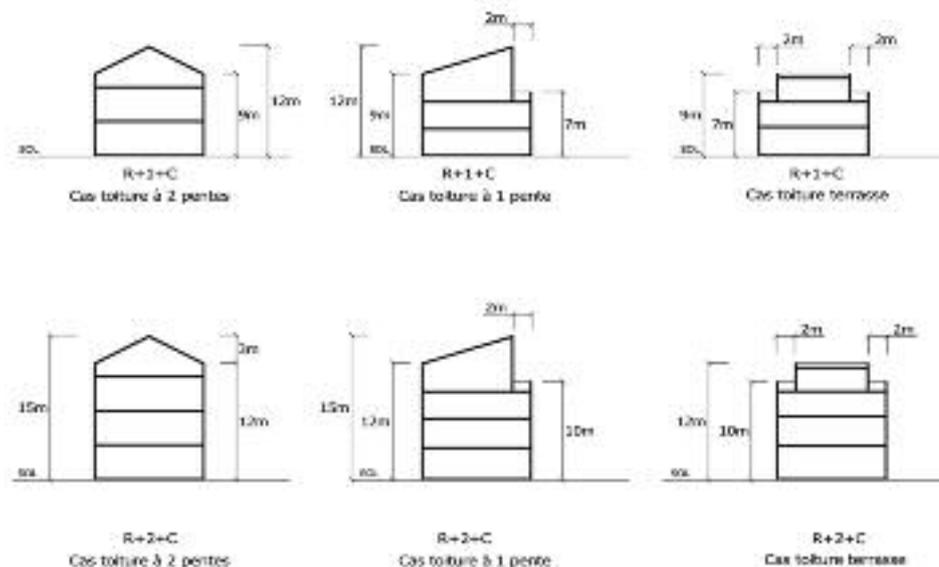
Les règlements de POS étaient souvent similaires, résultats de « copier-coller » aux effets parfois mal mesurés en termes de formes urbaines, de déplacement, etc. La loi SRU a donc expressément (ré)affirmé qu'il n'est pas obligatoire de réglementer l'ensemble des dispositions de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme. À l'exception des règles définissant « en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions », les autres règles sont optionnelles, y compris celles précisant « l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées », jusque-là obligatoires car support de la logique de zonage.

les autres règles sont optionnelles, y compris celles précisant « l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées », jusque-là obligatoires car support de la logique de zonage.

Les règles relatives au stationnement font partie de ces dispositions reproduites sans réflexion sur les effets induits en matière de déplacement. À tel type de logement était affectée telle surface d'aire de stationnement selon une norme de référence technique, quelle que soit l'offre existante par ailleurs, ou la desserte par les transports collectifs. La prégnance des enjeux du développement durable a, petit à petit, incité à une utilisation plus réfléchie des règles de stationnement dans le PLU, en lien notamment avec les principes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, de diminution des obligations de déplacements, le développement des transports collectifs, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie.

La réglementation du coefficient d'occupation des sols (COS) a également suivi ce processus, son utilisation systématique devenant plus raisonnée. Les nécessités d'assouplissement ont d'abord conduit à fixer des COS « différenciés », en fonction de la destination de la construction projetée : logement, équipement, activité... Mais si cet assouplissement permettait de favoriser une destination plutôt qu'une autre, il ne participait pas à la nécessaire réflexion sur les formes urbaines, et l'insertion dans l'environnement, d'autant que la combinaison du COS et des règles de gabarit n'était pas toujours

COUPES: définition des gabarits des constructions.



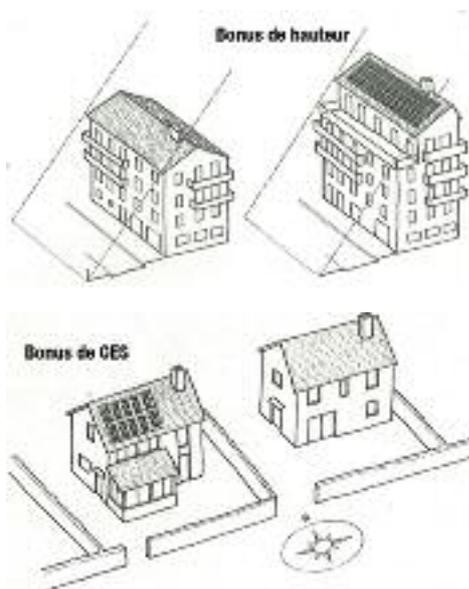
cohérente. Ce sont donc les règles relatives au gabarit qui sont privilégiées aujourd'hui, même si le recours au COS peut trouver une autre dimension avec les possibilités offertes au PLU de majorer la constructibilité et de définir des densités minimales dans certains secteurs.

L'objectif d'une utilisation raisonnée de la règle d'urbanisme a en effet été renforcé par une adaptation de cette règle aux nouveaux enjeux, aux priorités sociales et environnementales. Afin de doter les communes des outils nécessaires à la réalisation de leur projet d'aménagement, le législateur a étendu le champ d'intervention de la règle du PLU à des objets longtemps ignorés du code de l'urbanisme et/ou relevant de législations distinctes : logement social, performances énergétiques, densités minimales. Ainsi, dans les zones urbaines ou à urbaniser, le conseil municipal peut autoriser une majoration de la constructibilité, communément appelée « bonus de COS », dans la limite de 30 % des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du PLU, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée, ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ou encore, une majoration, qui ne peut excéder 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit, peut également être accordée dans certains secteurs délimités, en vue de la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux. Enfin, le règlement du PLU peut imposer une densité minimale de constructions dans des secteurs délimités situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés. La définition d'une règle différenciée, appropriée, et donc plus opportune au regard de la mise en œuvre du projet local et de sa déclinaison aux différentes échelles, du territoire communal ou intercommunal à la parcelle, en passant par le secteur, est donc fortement incitée par le législateur et les réflexions pour favoriser l'urbanisme de projet, conduites en 2011 sous l'égide du secrétaire d'État chargé de l'urbanisme, Benoist Apparu. Dans ce climat général, la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire à hauteur de 30 % peut surprendre. Cette loi a inséré dans le code de l'urbanisme un nouvel article L.123-1-11-1 qui dispose que « les droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols fixées par le plan local d'urbanisme... sont majorés de 30 % pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans les conditions prévues au présent article ». Le souci d'une adaptation de la

règle au contexte local ne semble pas avoir guidé ce dispositif, qui s'applique aux demandes de permis et aux déclarations déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Toutefois, cette majoration de principe peut être écartée dans un certain nombre de cas, notamment lorsque l'organe délibérant de l'EPCI et, à défaut, le conseil municipal, décide de ne pas appliquer le dispositif de majoration sur tout ou partie du territoire, au regard des conséquences qu'elle induirait pour la réalisation des objectifs de développement durable mentionnés à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il est important de souligner que cette loi vise moins à privilégier le projet d'urbanisme qu'à soutenir le secteur de la construction.

La volonté de favoriser le projet reflète avant tout le besoin d'adapter le droit de l'urbanisme et ses réponses réglementaires aux évolutions souvent rapides du contexte économique, social et environnemental local, et aux nouveaux défis de l'aménagement. Le PLU et son PADD doivent veiller à la cohérence et la mise en système des projets pour limiter les concurrences, les déséquilibres et l'absence de réponse à certains besoins. Les projets doivent interroger la planification, voire la bousculer pour qu'elle s'adapte aux nouveaux modes de vie et aux nouveaux modes de faire. C'est donc dans l'effet miroir du projet et de la planification, et leur résonance, qu'ils trouveront les conditions communes de leur efficacité et de leur durabilité.



Bonus de COS appliqué à un immeuble collectif existant et à une maison individuelle existante, extraits de « Construction durable et bonus de Cos - guide d'application pour les collectivités locales » ADEME - ARENE Île-de-France (janvier 2008).

Pour répondre aux nouveaux enjeux environnementaux et de mixité sociale, des règles différenciées ont été introduites dans les PLU.

# La loi Grenelle 2: vers un urbanisme de projet

MEDDTL/DGALN/DHUP<sup>(1)</sup>



Face aux défis conjugués du manque de logements dans les zones urbaines tendues et de lutte contre l'étalement, l'un des enjeux majeurs est de favoriser le passage d'un urbanisme de norme à un urbanisme de projet. Le chantier « Pour un urbanisme de projet » avait pour vocation première d'alimenter la rédaction des ordonnances, en application de la loi Grenelle 2, afin de stimuler et de faciliter le travail de tous les acteurs impliqués dans les projets.

**L**e constat actuel en matière d'urbanisme et de logement en France est sans appel. Les besoins de construction sont en hausse : 500 000 logements par an pendant dix ans, en raison de la diminution continue de la taille moyenne des ménages, du solde naturel aggravé et du solde migratoire. De plus, les constructions de maisons individuelles dans le cadre de procédures de lotissements ou de ZAC sont en baisse constante depuis 2002. Le phénomène d'étalement urbain est devenu critique puisque nous consommons désormais un département français tous les dix ans.

Pour faire face à ce constat, les défis identifiés sont les suivants :

- faciliter la production de logements, notamment en zones tendues ;
- inverser la tendance actuelle à la consommation foncière et à l'étalement urbain, qui résultent, notamment, d'une absence de projets « pensés » et organisés en amont ;
- passer d'une logique de normes à une culture de projet en facilitant la réalisation de projets novateurs, simplifiant les procédures, et remettant les règles à leur place ;
- construire la ville durable du Grenelle de l'environnement à l'échelle des agglomérations comme à celle des quartiers.

## Le chantier « urbanisme de projet »

Le MEDDTL a lancé en juin 2010, le chantier « Pour un urbanisme de projet », non pas pour déréglementer ou pour déréguler, mais pour

introduire plus de souplesse et d'adaptabilité dans « le maquis impénétrable » des textes existants. Il visait aussi à faciliter la mise en œuvre de tous les types de projets sur l'ensemble du territoire, qu'ils soient d'urbanisme, d'aménagement ou de construction, dans une logique de développement durable.

Cette démarche « urbanisme de projet » a impliqué pendant plus d'un an tous les acteurs concernés aux fins de développer un urbanisme de qualité et innovant, simplifié, qui sécurise et favorise l'émergence de projets. Elle a fourni de nombreuses contributions et généré beaucoup d'attentes. En appliquant l'idée de « démocratie écologique », qui avait fondé les travaux du Grenelle de l'environnement, cette démarche a associé plus de 300 professionnels, et a été organisée autour de quatre groupes de travail :

- « Documents de planification » : une nouvelle conception de l'urbanisme, avec des documents d'urbanisme plus facilement adaptables aux ajustements mineurs et de nouvelle génération post-Grenelle ;
- « Mise en œuvre opérationnelle des projets » : de nouveaux processus pour faciliter la réalisation de projets, dont la simplification de la surface et le développement de la culture de projet ;

(1) MEDDTL : ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

- « Réforme de la fiscalité de l'urbanisme et financement de l'aménagement » pour adapter la fiscalité aux objectifs du Grenelle ;
- « Stratégies foncières », dont la réforme du droit de préemption.

Les productions de ces groupes ont permis d'alimenter un séminaire de synthèse en mai 2011, et de retenir près de 70 propositions. Certaines mesures ont trouvé un premier début de traduction législative, réglementaire ou institutionnelle à travers la loi de finances ou les ordonnances prévues par la loi Grenelle 2 et leurs décrets d'application. Ces textes ont ainsi permis de réformer la fiscalité de l'urbanisme, de clarifier les compétences des établissements publics d'aménagement (EPA) et fonciers (EPF), de revoir les modalités d'évolution des documents d'urbanisme, de mettre en place une définition plus simple des surfaces et d'apporter des ajustements à la réforme de l'application du droit des sols et des lotissements de 2007. Toutes les réflexions n'ont pas encore pu déboucher sur des mesures législatives, les dernières venant d'être votées, comme celle sur la majoration des droits à construire.

### **Les réformes issues de ce chantier : pour une mise en œuvre du Grenelle 2 en matière d'urbanisme**

Dans le cadre de la simplification et de l'adaptation du code de l'urbanisme voulues par le gouvernement, plusieurs réformes importantes sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012. Elles marquent l'aboutissement d'une très large concertation avec l'ensemble des partenaires. Comme l'a indiqué le ministre, « l'ensemble de ces mesures permettra de faciliter et de favoriser la construction de logements. Cette réforme a vocation à rendre l'urbanisme plus simple pour les particuliers, les collectivités ou les professionnels, à accélérer le traitement des dossiers, et favoriser la densité et l'isolation des constructions, en répondant aux enjeux du Grenelle de l'environnement. »

#### **Clarification et simplification des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme**

Les procédures actuelles souffrent de deux difficultés majeures. D'une part, elles sont insuffisamment adaptées aux nouveaux objectifs et au caractère prescriptif du schéma de cohérence territoriale (SCot), devenu un véritable outil au service du développement durable. D'autre part, la juxtaposition sans réelle cohérence des procédures applicables aux plans locaux d'urbanisme (PLU), au fil des évolutions législatives, a conduit à les complexifier et à les rendre peu lisibles. Ce manque de cohérence

d'ensemble était source d'insécurité juridique et de contentieux.

L'ordonnance clarifie et élargit les modalités de concertation. Elle innove, en prévoyant une concertation facultative aux modalités simplifiées, lorsque celle-ci n'est pas obligatoire.

La clarification et la simplification du champ des procédures aboutit à la mise en place de quatre procédures principales d'évolution des SCot et des PLU, dont le champ est parfaitement délimité et cohérent entre documents, et dont les étapes, tout en étant spécifiques à chaque procédure, sont identiques pour l'ensemble des documents :

- révision : le champ de la procédure est étendu pour le SCot, et clarifié pour le PLU ;
- modification : la procédure est redéfinie pour le SCot et clarifiée pour le PLU ;
- modification simplifiée : mise en place ou extension de cette procédure d'évolution plus souple ;
- mise en compatibilité : unification de cette procédure et réduction de ses délais.

Par ailleurs, afin de faciliter l'évolution des PLU intercommunaux et de garantir leur sécurité juridique, l'ordonnance prévoit des procédures souples et adaptées en cas de changement de périmètre du PLU intercommunal, permettant ainsi aux EPCI et aux communes de répondre plus aisément à l'obligation selon laquelle le PLU intercommunal doit couvrir l'intégralité du périmètre de l'EPCI. L'ordonnance entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le ministère prépare deux guides méthodologiques sur les SCot et les PLU, pour aider les collectivités et les services territoriaux de l'État à mieux appréhender et partant à mieux utiliser les outils et les procédures issus de l'ordonnance.

#### **Amélioration du régime des autorisations d'urbanisme**

L'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 et son décret d'application n° 2012-274 du 28 février 2012 apportent un certain nombre de corrections au régime du permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme, dont les lotissements. Les mesures prises visent essentiellement à faciliter l'acte de construire. Il en va ainsi de l'élargissement du champ des projets dispensés de formalités, et de l'allègement du dossier de déclaration préalable pour des travaux non visibles depuis l'espace public. Le régime des petites divisions foncières en vue de bâtir, qui sont des lotissements ne nécessitant pas de travaux, est clarifié. Celui des lotissements soumis à permis d'aménager s'assouplit pour les professionnels, de manière à accélérer le montage des projets immobiliers :

délivrance des permis de construire plus rapide et possibilités nouvelles de découpage des lots. Enfin, le montage des projets complexes d'établissements recevant du public est facilité.

### Réforme de la surface de plancher

La « surface de plancher » devient la surface de référence en urbanisme. La surface de plancher ne prend pas en compte les murs extérieurs, et contribue ainsi à l'objectif d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. En effet, la prise en compte des murs extérieurs pouvait inciter les demandeurs à opter pour des murs peu épais afin d'optimiser les droits à construire au détriment de l'isolation. De plus, la non-prise en compte des murs extérieurs dans le calcul de la « surface de plancher » permettra, en règle générale, d'augmenter la constructibilité, ce qui contribuera à favoriser la production de logements.

### La réforme de la fiscalité de l'aménagement

Adoptée dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010<sup>(2)</sup>, la réforme de la fiscalité de l'urbanisme simplifie et clarifie un droit ancien devenu incompatible avec les enjeux de l'aménagement durable.

Elle repose sur un nouveau dispositif composé de deux taxes complémentaires :

- la taxe d'aménagement<sup>(3)</sup>, qui porte les objectifs de simplification et de rendement en permettant le financement des équipements publics nécessités par l'urbanisation, et se substitue à la taxe locale d'équipement et à ses nombreuses taxes annexes ;
- le versement pour sous-densité, qui porte l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et incite à une utilisation économe de l'espace.

Cette nouvelle fiscalité opère une véritable rupture avec l'ancien dispositif de la taxe locale d'équipement, en encourageant les projets économes en consom-

mation de l'espace, comme l'y invitait le Grenelle de l'environnement.

Cette réforme de la fiscalité de l'aménagement a fait l'objet d'une concertation qui avait débuté plus d'un an avant, et s'est poursuivie pendant le chantier « urbanisme de projet » avec les représentants des collectivités territoriales et des professionnels de l'aménagement et de la construction, ce qui a permis de réformer et de simplifier la fiscalité de l'urbanisme. Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012. Les collectivités territoriales doivent prendre les délibérations nécessaires à la mise en œuvre du dispositif avant le 30 novembre pour l'année suivante, et donc avant le 30 novembre 2011 pour la première mise en œuvre en 2012. Les enjeux de ce dispositif sont :

- améliorer la compréhension et la lisibilité du régime ;
- simplifier en réduisant le nombre d'outils de financement ;
- promouvoir un usage économe des sols et contribuer à la lutte contre l'étalement urbain ;
- inciter à la création de logements.

Il a également pour objectif d'être économe des deniers publics en réduisant le coût de gestion de l'impôt.

L'ensemble des mesures proposées a été conçu pour donner une très grande marge de manœuvres aux collectivités territoriales, et pour pouvoir être utilisé de manière différenciée sur le territoire en s'adaptant à la taille, aux caractéristiques et aux politiques d'aménagement propres à chaque collectivité. La fiscalité de l'aménagement est rassemblée dans un seul chapitre du code de l'urbanisme, en lieu et place d'articles épars figurant essentiellement dans le code général des impôts ou dans le code de l'urbanisme. Ce regroupement participe de la réécriture du code de l'urbanisme dans le but d'une meilleure lisibilité.

### Les autres mesures

Les mesures liées à la réduction des contentieux ou visant à accélérer le traitement sont encore à l'étude et viendront compléter cette panoplie *via* un décret.

La mise en œuvre de ces mesures passera aussi par un changement des pratiques des acteurs et, à cet effet, le ministère développe des outils

(2) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, parue au J.O. du 30 décembre 2010.

(3) L'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, parue au J.O. du 30 décembre 2010 ; décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues par l'article L.331-7 du code de l'urbanisme ; décret n° 2012-88 du 25 janvier 2012 pris pour la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

La réforme de la fiscalité de l'aménagement offre une plus grande marge de manœuvre aux collectivités territoriales.



© Clément Guillaume/Maison d'architecture Édouard François



**La loi relative à la majoration des droits à construire devrait inciter les élus à réfléchir à la question de la densification.**

pédagogiques, en particulier une série de guides méthodologiques de présentation des différents outils de l'urbanisme et des manières de les utiliser dès à présent pour un urbanisme de projet.

### **La loi sur la majoration des droits à construire**

Le chantier sur un « urbanisme de projet » a inspiré la loi relative à la majoration des droits à construire pour inciter les élus à se saisir de la question de la densité.

Cette loi permet d'appliquer, sur l'ensemble du territoire national, pour tous les plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU), une majoration de 30 % des droits à construire pour l'agrandissement et la construction de bâtiments à usage d'habitation. Elle a été votée pour relancer la croissance, en permettant la création d'emplois dans le domaine du bâtiment. Cette mesure s'adresse aussi bien au particulier qui souhaite agrandir sa maison ou en construire une plus grande, qu'à la collectivité qui développe un programme de logements et souhaite le densifier, ou qu'aux professionnels de l'aménagement ou de l'immobilier qui veulent faire des opérations plus denses, construire un nombre plus important de logements ou reconverter des bureaux obsolètes en logements, en favorisant l'équilibre économique de ces opérations.

La majoration des droits à construire devrait ainsi entraîner la construction de près de

100 000 logements supplémentaires sur trois ans. De cette manière, la pression qui s'exerce actuellement sur le marché immobilier sera moins forte, permettant une diminution des prix du logement. Les collectivités qui ne souhaitent pas voir s'appliquer cette mesure sur tout leur territoire peuvent adopter la délibération prévue soit au L.123-1-11, soit au L.123-1-11-1, ou s'y opposer par une délibération contraire, prise suite à une procédure d'information et de participation du public.

Afin de respecter les préoccupations de préservation et de prévention des risques du Grenelle, à savoir de ne pas construire davantage dans les zones où cela n'est pas recommandé ou autorisé, et compte tenu de circonstances particulières, la majoration prévue (qui ne s'applique pas dans les zones les plus exposées au bruit autour des aéroports) ne permet pas de déroger aux servitudes d'utilité publique, notamment en matière de risques naturels, ou aux lois sur le littoral et la montagne.

La majoration des droits à construire automatique de 30 % est applicable aux demandes de permis de construire et aux déclarations de travaux déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par ailleurs, pour les collectivités qui auraient décidé, avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, d'appliquer les dispositifs existant déjà dans le code de l'urbanisme pour les plans d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) de majoration de constructibilité, ce dernier dispositif ne lui sera pas applicable.

Ces 30 % s'ajoutent donc aux dispositifs qui permettent aujourd'hui des majorations de constructibilité pour les logements sociaux, et des dépassements des règles du document d'urbanisme pour les logements performants au plan énergétique, sans que la majoration totale ne puisse excéder 50 %.

# Label/no label...

**Martine Liotard**  
IAU île-de-France



Fréquel-Fontarabie, ex-îlot insalubre parisien, « villa urbaine durable » et écoquartier. Dix ans de démarche participative, modeste, mixte et innovante.

Les quartiers durables français sont récents, au regard d'expériences européennes engagées dès la décennie 1990. Quelques villes françaises s'y sont mises dans les années 2000, souvent appuyées sur des programmes européens. En Île-de-France, les premiers projets datent de 2009, avec des appels à projets qui ont formaté une nouvelle catégorie de produits urbains. Leur développement récent mais rapide permet d'interroger l'impact de ces quartiers durables, déjà passés dans le langage courant, sur les grands enjeux qui les fondent. Quelle forme urbaine globale peut générer ce nouveau « modèle » local ? Les quartiers durables sont-ils des isolats d'excellence, qui contribuent à fragmenter les villes, ou les germes d'une nouvelle ville, dans un urbanisme de projet interactif ? Revue de détail, en particulier francilienne.

## Modèles et produits urbains

Le modèle traverse l'histoire de l'architecture et façonne la ville. Du bâtiment à la ville, il participe à des logiques économiques de la fabrication urbaine, hier comme aujourd'hui. Les quartiers durables sont-ils un nouvel avatar de la logique du modèle ?

Notre espace urbain moderne – hors de la ville historique – porte trace d'une succession de modèles architecturaux et urbains, appliqués à grande échelle *via* moult procédures, financements et modes de production normalisés. Du grand ensemble (1959, la ZUP) à l'habitat individuel (1969, les chalandonnettes), les poli-

L'urbanisme de projet, interaction fructueuse entre l'aval opérationnel et l'amont planificateur, ou fin de la planification ? Les nouveaux quartiers urbains promus par la Région Île-de-France, adossés aux principes durables du Sdrif, testent le concept. Ils ouvrent un autre débat, développé par l'État autour d'une possible labellisation, celui de l'usage de la marque en aménagement : outil d'incitation à l'innovation ou formatage d'un produit urbain ?

tiques dirigistes d'après-guerre ont conjugué massification de la commande, normalisation, préfabrication lourde et dispositifs fonciers pour juguler une sévère crise de l'habitat. Dans les années 1970, la politique des modèles (programme REX du Plan Construction<sup>(1)</sup>, concours des modèles innovation et du PAN<sup>(2)</sup>) a eu un impact urbain moindre, avec de nombreuses petites opérations (logements, équipements) développant une « industrialisation ouverte » (avec architectes, bureaux d'études techniques et entreprises).

Aujourd'hui, la planification s'efforce de réguler les effets spatiaux d'une fabrication de la ville de plus en plus dominée par les stratégies des « offreurs », et moins par la théorie des besoins. Les zones d'activités ou pavillonnaires sont conçues selon la même logique économique de normalisation/massification, confortant un zonage périurbain massif. L'évolution des procédures de marché (partenariat public-privé, extension de la conception-réalisation<sup>(3)</sup>) privilégie la performance technico-financière au détriment de la conception<sup>(4)</sup> et de la contextualisation du projet. L'architecture est devenue un vecteur de promotion des villes, à échelles

(1) *Bilan des réalisations expérimentales en matière de technologie nouvelle*, Plan Construction 1971-1975, J. ABRAM & D. GROSS, éd. Plan Construction, 1982.

(2) Jacques LUCAN. In : *France, architecture 1965-1988*. « 3000 logements en 1971-1974 ». Paris : éd. Le Moniteur, 1989.

(3) Loi modifiée en 2004, permettant l'attribution de travaux à des groupements d'entreprises intégrant l'architecte.

(4) Article de Christina Conrad dans *Le Moniteur* du 26 février 2009.

### Les quartiers durables en France

Des agglomérations moins grandes et complexes que celles d'Île-de-France, ont su assez tôt engager des expériences aussi modestes que productives : le quartier de la Haute-Deûle à Lille, La Viscose à Échirrolles, la Courrouze à Rennes, etc., alors qu'en Europe du Nord, on visite depuis longtemps les réalisations du quartier Vauban à Fribourg, Hammarby à Stockholm ou Kronsberg à Hanovre.

locales et internationales, avec une reproduction mondialisée des bâtiments les plus emblématiques (tours, grands équipements culturels, *smart cities* ou villes durables). C'est dans ce contexte, compliqué par l'urgence des crises (économique et écologique), qu'on peut analyser l'émergence des quartiers durables.

### Les NQU<sup>(5)</sup>, quartiers durables franciliens

La planification publique poursuit, notamment en Île-de-France (seule région dotée d'un schéma directeur, le Sdrif), des objectifs conjoints anciens de développement et de cohésion sociale et territoriale<sup>(6)</sup>, auxquels s'ajoutent désormais des contraintes durables fortes. Les quartiers durables, par obligation de vertu, doivent tenter de coordonner localement ces multiples exigences. Déjà tenus, par une réglementation thermique de plus en plus contraignante, à une performance technique du bâti, ils doivent désormais innover en matière de déchets, d'énergie ou d'assainissement alternatifs. Ils deviennent des objets complexes, techniques (avec des produits industriels de plus en plus sophistiqués), urbains et sociaux, dans une métropole prise dans des mouvements contradictoires de restructuration et de dislocation. Ces ambitions croisées tranchent avec les logiques habituelles de l'aménagement, et devraient induire une évolution des pratiques autant que des formes visibles.

En Île-de-France (parallèlement à une démarche nationale similaire), la Région a lancé des appels à projets en 2009, 2010 et 2011, pour décliner localement les stratégies d'un Sdrif révisé (de 2004 à 2008, avant d'être suspendu jusqu'en 2011). Soixante-quinze projets de nouveaux quartiers urbains (NQU) ont concouru de toute l'Île-de-France, de Trilport (4 793 habitants) à Paris (2,2 millions d'habitants), et vingt-quatre sont lauréats (un tiers).

L'innovation technique environnementale s'avère être un vecteur commun de distinction et d'acculturation, avec toute la panoplie des dispositifs visibles, mais aussi la géothermie ou les chaudières à bois.

La performance pêche encore dans une mise en système maîtrisée (limitée par le périmètre étroit de l'opération) et dans les arbitrages entre dispositifs conjoints. Plusieurs projets ont, en cours de route, été refondus pour prendre en compte toutes les contraintes (par exemple, les Docks à Saint-Ouen), et quelques lauréats récents montrent une conduite du projet d'emblée plus ouverte. L'enfermement dans le seul périmètre opérationnel, l'absence de coordination à échelle plus large, le découpage précoce en lots indépendants promoteur-architecte,

l'emprise de l'image du concours, sont parmi les facteurs qui bloquent encore cette acculturation manifeste.

Un objectif important de la démarche est la « cohérence territoriale », selon laquelle le programme du projet reflète une compréhension du rôle du quartier dans la ville (ou la métropole) et sa transformation. C'est un problème ancien en Île-de-France. Les projets montrent une faiblesse persistante, alors qu'un tiers seulement d'entre eux est hors de tout secteur stratégique et que 50 % sont en zone centrale. Si quelques projets très centraux et denses intègrent des éléments de centralité (fonctions économiques, diversité sociale, stratégie de mobilité diversifiée), la programmation devient rapidement surtout résidentielle, avec parfois des équipements ou du logement pour étudiants vers la gare et, souvent, un zonage fonctionnel ou social. La mixité et la densité, évidemment à moduler selon le contexte, restent des logiques délicates malgré les progrès constatés. Plusieurs projets apparaissent comme l'opération phare municipale, exceptionnelle dans son traitement, plus que comme l'amorce d'une évolution générale (par exemple, un immeuble HLM voisin ne sera pas intégré à l'opération). Quelques projets multisites (Montreuil, communauté d'agglomération de Marne-et-Gondoire...) gèrent des problématiques intéressantes sur la mixité sociale ou la centralité diffuse en moyenne couronne. Des projets périurbains montrent la difficulté à sortir du modèle du lotissement pavillonnaire et à concevoir une centralité urbaine en grande périphérie métropolitaine. Sujet ouvert qui

(5) Nouveaux quartiers urbains : déclinaison francilienne des quartiers durables impulsée par la Région Île-de-France.  
(6) Perturbée, en Île-de-France, par des inégalités croissantes via une spécialisation territoriale marquée.

### La grille des critères NQU

Des injonctions plus incitatives qu'imperatives, une négociation pour optimiser les espaces présélectionnés.

1. Cohérence territoriale : desserte en transports, rôle territorial, impact sur l'espace urbain.
2. Logement et mixité sociale : effort quantitatif et qualitatif, diversité sociale et générationnelle.
3. Mixité fonctionnelle : mixité des usages et des espaces, activité économique, densité et compacité.
4. Qualité environnementale : économie des ressources naturelles, qualité écologique et paysagère, soin des espaces collectifs, traitement des risques et pollutions.
5. Nouvelles pratiques : innovation dans la conduite de projet, partage d'une culture urbaine, gestion durable.

### Une démarche innovante

Paris, très outillé et lauréat sur deux projets de NQU, a créé, en janvier 2011, une filiale de la Semavip, Solarvip, pour développer le photovoltaïque à partir de son projet des Batignolles (40 000 m<sup>2</sup> de toitures, 4,5 mégawatts) et envisage une société d'économie mixte dédiée, qui agirait sur toute la ville. Les investisseurs se font rares en raison de la variabilité du prix de rachat par EDF. Solarvip exploitera les panneaux pendant vingt ans et versera un loyer au promoteur.

### ZAC des Vignes, Servon-sur-Vilaine.

**109 logements en extension de bourg, opération durable soutenue par le pays de Rennes. Densité, qualité, simplicité.**



**Les villes zéro carbone,  
l'exemple de Växjö (Suède)**

Dans le cadre d'un Agenda 21, l'objectif zéro carbone a été fixé en 1993 (avant que soit claironnée l'urgence climatique), à Växjö, où des lacs proches étaient très pollués. Le recours à la biomasse s'est ensuite développé avec un chauffage urbain à partir de la sciure de bois de l'industrie forestière. L'objectif de supprimer, d'ici 2050, tout recours aux combustibles fossiles et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 50 % d'ici 2100, a été défini en 1996, engageant toute la population dans une modification de ses usages, avec l'aide de divers programmes européens.

appellera des approches sur les modes de vie périurbains et sur la structuration de ces grands territoires, bien au-delà de l'échelle d'une opération.

Le quartier urbain francilien n'est pas modélisable, tant les sites, les enjeux, les capacités locales sont variés. Entre l'ingénierie parisienne très structurée et sophistiquée, et la petite équipe autour d'un maire, l'intelligence du projet prend des voies différentes, la souplesse des relations à petite échelle étant aussi un avantage. Néanmoins, l'exigence d'expertise milite en faveur de maîtrises d'ouvrage regroupées (à Chevilly-Larue, un petit projet de qualité est soutenu par un établissement public d'aménagement), et 44 % des lauréats NQU sont portés par des intercommunalités. L'enjeu des « pratiques » s'avère décisif, pour la conduite générale du projet (concertation, expertise, arbitrage), comme pour l'invention de nouveaux usages sociaux.

Associée à la maîtrise technique, l'intelligence de projet sera le vecteur majeur d'une diffusion de l'aménagement durable (encore peu de projets en tissu existant, un faubourg à Meaux, un ensemble social à Chevilly-Larue ou Arcueil...). La performance (énergétique, écologique, etc.) du quartier reste anecdotique en terme d'impact, et ne vaudra qu'à l'échelle de la ville entière. Le quartier durable semble moins un modèle, un produit urbain, qu'un territoire expérimental où nouer toutes les coordinations nécessaires à l'aménagement durable, du quartier à la métropole. Avec l'objectif (encore incertain en Île-de-France) d'une connexion aux démarches larges, SCot, PLH, mais aussi Agenda 21 ou plan climat-énergie, comme le pratiquent de longue date plusieurs villes européennes.

**Modèle et innovation : label, no label ?**

L'État joue un rôle moteur et structurant. Il a relayé la dynamique européenne<sup>(7)</sup> des Agendas 21 et des plans climat-énergie, a monté des programmes de recherche (plan ville durable du Puca en 2001) et organisé le Grenelle de l'environnement en 2007.

Sur cette base, il a lancé deux appels à projets nationaux, en 2009 et 2011, avec 550 réponses à travers la France et cinquante-deux lauréats. L'Île-de-France y est plutôt minoritaire, avec sept lauréats sur les deux phases. La démarche de l'État est moins sélective, privilégiant le nombre de logements et la performance environnementale, quand les NQU visent une logique d'ensemble. Plus que les différences de démarches (les objectifs généraux sont communs), c'est leur dissociation qui a été regrettable en Île-de-France, où la complexité des problématiques aurait justifié l'union des moyens. Un label national (pour « encourager, pérenniser, garantir ») a été annoncé par le ministre du Logement, et débattu courant 2011 dans un comité de préfiguration (porteurs de projets, certificateurs, concepteurs de grilles d'indicateurs). La certification pure (par des organismes accréditeurs) et la normalisation ayant été rejetées, la labellisation reste la proposition finale, à expérimenter en 2012. Le référentiel est assorti de nombreux indicateurs qui seront activés pour les évaluations, et les palmarès assureront la promotion des lauréats. On verra si le dispositif reste centralisé ou prend plus appui sur les nombreuses initiatives régionales et locales.

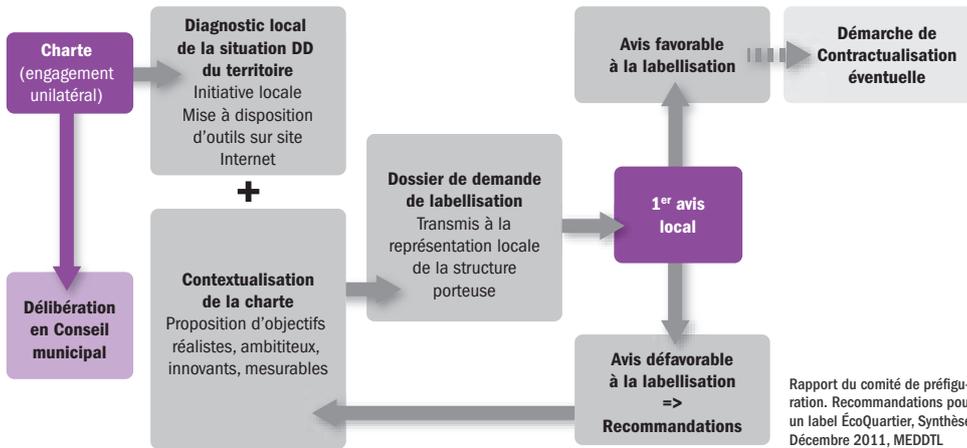
(7) Voir *Les actes* du Club des aménageurs franciliens sur l'aménagement durable, Verbatim n° 5, IAU îdF

**Les Docks de Ris, Ris-Orangis :**  
NQU, 650 logements  
vers Seine et RER.  
Innovation environnementale,  
ciblage couches moyennes,  
étudiants et accession sociale.



Écoquartier « Les Docks de Ris » - Ville de Ris-Orangis / Visuel non contractuel

## Le projet de démarche du label Éco-quartier : les étapes vers la labellisation



### Le projet de label écoquartier

- Une structure nationale avec des partenaires institutionnels et, le cas échéant, locaux.
- Des évaluations assurées par des experts nationaux avec des relais locaux.
- Une labellisation à divers stades.

Faisant retour vers l'objet de l'article, l'urbanisme de projet, on questionne ce débat label/no label durable à partir du modèle, comme soutien d'une politique publique nationale. Le contexte est profondément différent de celui des années 1970 (notamment par la décentralisation), et le thème est beaucoup plus polysémique que ne l'était la production de logement. Certes, l'enjeu économique est grand, le savoir-faire industriel doit être soutenu (grands groupes du BTP et des réseaux), les filières doivent s'adapter et se qualifier (économie verte!). De fait, les aménageurs et promoteurs investissent ce secteur prometteur, la fabrique durable de la ville s'organise, les produits techniques et urbains durables fleurissent et s'exportent. Mais seule l'action publique peut prendre en charge les contraintes de cohésion sociale, territoriale et la nécessité à terme d'un impact environnemental significatif, par diffusion générale de l'aménagement durable.

Cet objectif de dissémination devrait l'emporter sur l'excellence du produit, dans une logique d'ingénierie ouverte qui est d'abord l'intelligence des assemblages, l'agencement des produits et des techniques, des hommes et des structures. Cette ingénierie innovante se prête mal à la normalisation (elle est très contextuelle), mais a besoin d'exemples, de preuves par les résultats, pour se propager, d'où l'intérêt d'une coproduction entre niveau central et territoires, au profit d'une diversité de solutions que les premiers écoquartiers et les nouveaux quartiers urbains figurent déjà. Un urbanisme fondé sur les seuls projets neufs d'exception ne forgera pas la ville durable. La Suède a des Agendas 21, des labels pour le bâti, mais aucun pour encadrer toutes les expériences, petites et grandes, qui montrent le chemin. La leçon de Växjö...



## Interview

Valérie Dioré est, depuis 2002, directrice générale des deux sociétés d'aménagement de la ville de Grenoble (SEM InnoVia et Sages), outils du développement urbain innovant de la commune.

La conduite des projets urbains comprend l'acquisition foncière, la maîtrise d'ouvrage des travaux d'infrastructures et la commercialisation des charges foncières. Les deux sociétés portent des opérations publiques d'habitat, d'activités ou de zones mixtes, sur une surface totalisant aujourd'hui plus de 400 hectares, soit près d'un quart du territoire communal.

Cette présence par l'économie mixte permet un pilotage politique engagé et l'expérimentation de nouveaux modèles urbains conjuguant mixité, innovation environnementale, qualité architecturale et urbaine. Par ailleurs, chaque société possédant son autonomie juridique, Valérie Dioré a en charge la gestion de leur vie sociale, celle des collaborateurs et la gestion financière.

# Retour sur le premier écoquartier de France

**Les Cahiers – La ZAC de Bonne, à Grenoble, a été le premier quartier à être labellisé écoquartier. Qu'est-ce que ce label a apporté de plus au projet ?**

Valérie Dioré – Être lauréat du premier appel à projet sur les écoquartiers français a donné une forte visibilité à l'opération. Cette reconnaissance nationale est venue récompenser une démarche engagée au début des années 2000, mettant en avant la mixité (de fonctions et de populations) et l'accessibilité tout handicap. L'ambition énergétique est arrivée dès 2003. Avec son creuset scientifique et son environnement propre (rareté du foncier, fortes amplitudes thermiques, climat contraignant, pollution, densité, risques sismiques, etc.), Grenoble était naturellement destinée à se préoccuper de cette problématique. La réhabilitation du parc ancien allant devenir la principale préoccupation des années à venir, il fallait réaliser un bâti neuf, exemplaire, qui ne nécessitera pas une reprise avant les cinquante prochaines années.

L'aménagement du quartier de Bonne a donc cherché à concilier densité urbaine et espaces verts (plus de 40% de la superficie de la ZAC), économie et écologie (40 à 60% d'économies sur la facture des consommations des habitants et autres usagers). Le projet a été conduit de façon extrêmement volontariste pour être exemplaire sur les plans de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie et de l'accessibilité depuis les espaces publics jusqu'aux logements.

*« L'opération de Bonne démontre ainsi qu'il est possible de concilier les ambitions du développement durable avec les exigences de l'économie. »*

**L. C. – Par quoi et comment le label s'est-il concrétisé ?**

V. D. – Le prix est arrivé lorsque l'opération était largement engagée et ne s'accompagnait pas de financement particulier. Toutefois, il convient de souligner que nous avons porté un effort soutenu en termes d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'énergie et dans la mise en œuvre de l'efficacité énergétique des bâtiments.

Le caractère innovant de notre opération, ses procédés constructifs et son suivi contractuel ont suscité de nombreuses visites au niveau national et international. Grenoble est devenue une référence, même sur son propre territoire puisque, désormais, l'office de tourisme propose une visite de l'écoquartier de Bonne.

**L. C. – Aujourd'hui, le quartier est réalisé. Quel premier bilan pouvez-vous en faire ?**

V. D. – L'appropriation par les habitants a été immédiate. Le processus initial de concertation s'est poursuivi avec l'accueil des nouveaux habitants, et le suivi des consommations énergétiques des bâtiments pendant deux ans au moins après leur livraison. De plus, une étude sociologique est en cours afin de savoir si la ZAC a suscité de nouveaux modes de vie.

**L. C. – Brièvement, pouvez-vous nous présenter le bilan des critères énergétiques imposés par la labellisation ?**

V. D. – Dès 2003, nous nous sommes imposés des objectifs de consommation énergétique globale pour les bâtiments de logements, très inférieurs aux normes de l'époque (RT 2000 -50 %), et encore en avance par rapport aux normes récentes (RT 2005 -40 %). Nous avons également proscrit la climatisation dans les commerces.

En termes d'énergies renouvelables ont été réalisés 1000 m<sup>2</sup> de panneaux solaires thermiques pour les immeubles de logements, permettant de couvrir 50 % des besoins en eau chaude sanitaire. La production d'électricité locale est assurée par deux centrales photovoltaïques :

1000 m<sup>2</sup> en toiture de l'espace commercial, et plus de 400 m<sup>2</sup> en toiture du bâtiment de bureaux à énergie positive.

**L. C. – La ZAC de Bonne a-t-elle fédéré d'autres projets ?**

V. D. – La gouvernance et les échanges permanents avec les services et les élus de la commune ont permis de diffuser les expériences, notamment dans le diffus. Les techniques de construction performante sont appliquées à toute la ville : tous les permis de construire sont, depuis 2010, au niveau BBC<sup>(1)</sup>, et le seuil des 20 % de logements sociaux est dépassé. Par ailleurs, les nouvelles opérations d'aménagement cherchent toujours à faire monter une « marche » supplémentaire aux acteurs de la construction.

(1) Bâtiment basse consommation : bâtiment qui consomme moins de 50 kWh/m<sup>2</sup>/an.

**L. C. – A-t-elle fait évoluer la « culture urbaine » et les modes de faire des acteurs de l'aménagement ? Notamment pour vous, en tant qu'aménageur.**

V. D. – À l'origine, le quartier de Bonne bénéficiait d'un contexte économique favorable et a conduit les acteurs à s'approprier de nouveaux concepts et méthodes constructives. Ce qui permet aujourd'hui, malgré le retournement de conjoncture, de continuer à imposer les mêmes exigences, voire d'autres supplémentaires. Les modalités de gouvernance d'un projet ont également évolué pour accorder une place encore plus fondamentale à la conception et aux études initiales.

**L. C. – L'écoquartier de la ZAC de Bonne se veut être exemplaire. Quelles « leçons » pourriez-vous tirer de cette expérience ?**

V. D. – Cette opération, qui a bénéficié d'une conjoncture favorable, a permis de mobiliser dès 2004 les différents acteurs de la construction autour d'un objectif d'efficacité énergétique particulièrement ambitieux et avec des rejets de CO<sub>2</sub> fortement réduits.

Pour atteindre la performance énergétique, le supplément d'investissement pour les constructeurs s'est élevé à moins de 10 % du coût travaux, alors que l'économie de charges pour les habitants représente de 40 % à 60 % de leur facture annuelle.

L'opération de Bonne démontre ainsi qu'il est possible de concilier les ambitions du développement durable avec les exigences de l'économie.

**L. C. – À quels blocages avez-vous été confrontée ?**

V. D. – Des campagnes de mesures précises et approfondies, engagées dès la livraison des bâtiments, sont l'occasion de tirer l'ensemble des enseignements des efforts déjà produits.

Les performances visées n'ont certes pas été atteintes immédiatement à la livraison des bâtiments, mais l'expérimentation a permis d'avancer sur l'analyse des erreurs de conception et de maintenance. Le niveau général de compétences des bureaux d'études a progressé. Restent celles des syndicats, lesquels doivent impérativement être formés aux nouvelles consommations (beaucoup plus faibles) des matériels, et mieux connaître les contraintes d'entretien des technologies installées.

Le comportement des habitants et des usagers doit être également mieux appréhendé. Il faut les aider à changer leurs habitudes en matière de ventilation, de température intérieure, de consommations électrodomestiques, etc.

**L. C. – Comment serait-il possible d'améliorer la démarche et la conception d'un écoquartier ?**

V. D. – Nous participons désormais à la démarche ÉcoCité, qui permet de passer d'un raisonnement au bâtiment à un raisonnement à l'échelle de l'îlot, voire du quartier. Les pistes à approfondir sont la limitation de la place de la voiture individuelle, la gestion des déchets, le travail sur l'énergie grise des matériaux, etc.

**L. C. – À partir de votre expérience, quelles sont les limites du label écoquartier ?**

V. D. – Le risque inhérent à tout label est la « bureaucratization » et le piège de l'administration à outrance. Il ne me semble pas que la démarche actuelle portée par l'État soit trop pénalisante sur ces aspects car elle est partie du terrain pour proposer des pistes d'analyse ; elle n'est pas directement venue « d'en haut ». Grenoble est désignée comme ville test pour expérimenter la phase « réalisation » du label. Je n'ai pas encore de recul pour tirer d'autres conclusions.



**L. C. – Si vous deviez refaire un écoquartier, que feriez-vous différemment ?**

V. D. – Franchement, je ne vois pas ! Le changement de méthodes et d'habitudes a nécessité beaucoup d'énergie et d'explications. Il faut être convaincu pour pouvoir convaincre les autres et créer l'émulation. Cela s'est avéré être un processus lourd, parfois laborieux mais, au final, très enrichissant. Sur les opérations que nous engageons, nous nous lançons dans le même type de démarches (induites notamment par ÉcoCité) pour approfondir les études, et nous fixer de nouveaux objectifs ambitieux, en organiser la gouvernance et le suivi contractuel. Nous sommes persuadés que c'est le seul chemin pour l'innovation urbaine.

**L'écoquartier de Bonne est exemplaire et innovant, à la fois dans sa conception, mais aussi dans sa réalisation.**

# Quel avenir pour les concessions d'aménagement ?

**Richard Trapitzine<sup>(1)</sup>**  
Urbaniste consultant



Images of Money/Flickr-CC

Sous la pression du droit européen, l'arrêt Sodegis de 2004, en obligeant une mise en concurrence préalable, est venu bouleverser la pratique française d'attribution des marchés d'aménagement par les collectivités. Trois ans après la mise en application de la loi du 20 juillet 2005 sur les concessions, force est de constater que des évolutions sont souhaitables. De fait, les réformes consécutives au Grenelle invitent à revisiter ce mode opératoire.

La mise en œuvre des concessions d'aménagement, par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, donna tout d'abord lieu à un premier décret n° 2006-859 du 31 juillet 2006, lui-même rectifié suite aux exigences de Bruxelles par le décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009. Elle n'entra finalement en application dans sa forme actuelle que le 1<sup>er</sup> août 2009. Ces textes mettaient ainsi fin au système des conventions passées librement entre lesdites collectivités maîtres d'ouvrage et les aménageurs de ZAC ou de lotissements, depuis plus de trente ans.

Outre les garanties pour les uns, au regard du droit de la concurrence, ou les réticences qu'elle a pu susciter pour les autres, notamment de la part du lobby des SEM, la concession d'aménagement se trouve de fait, dans sa mise en œuvre, quelque peu bousculée par le train des réformes engagées sous le dernier quinquennat présidentiel par la politique de développement durable et l'affirmation de l'urbanisme de projet. Deux notions qui trouvent leurs origines à la suite de la Conférence de Rio de 1992, laquelle fit prendre conscience à la planète du risque de gaz à effet de serre. Lors de la préparation de la loi SRU du 13 décembre 2000, ces deux notions se traduisirent notamment par des politiques d'urbanisme prônant l'économie de l'espace et privilégiant déjà le projet par rapport à la règle<sup>(2)</sup>. En recentrant l'urbanisation sur les agglomérations existantes, ou en continuité avec elles, les principes de la loi SRU, confirmés par le

Grenelle, ont conduit les collectivités locales, pour débloquer l'offre de logements dans des contextes fonciers souvent difficiles, à s'impliquer davantage dans l'opérationnalité de leur territoire. La crise économique et financière associée à l'envolée des prix du foncier depuis 1998 d'une part, le désengagement de l'État d'autre part, ont incité au même moment les collectivités (communes épaulées par les communautés d'agglomération ou de communes) à prendre le relais et à piloter leur développement en anticipant le jeu des opérateurs pour mieux mutualiser et guider les actions de ces derniers dans le sens de l'intérêt général. C'est dans ce contexte de recentrage de l'urbanisation et d'une certaine défaillance des aménageurs, confrontés aux difficultés foncières sur les secteurs d'enjeux, que sous la pression du droit européen, à la suite de l'arrêt Sodegis de la CCA de Bordeaux du 9 novembre 2004, a été instituée par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, la procédure de mise en concurrence des aménageurs en vue de l'attribution de concessions d'aménagement, en lieu et place des anciennes conventions de ZAC.

Cette procédure eut le mérite d'inviter les collectivités à reprendre la main dès l'amont, grâce

(1) urban.consult@wanadoo.fr

(2) TRAPITZINE Richard. « Le projet urbain doit précéder le POS ». In : *Études foncières*, n° 80, automne 1998. « Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme », rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, n° 265, année 1999-2000, dont les travaux aboutirent à l'introduction du PADD (projet d'aménagement et de développement durable) dans les PLU.

à l'obligation d'études préalables indispensables pour cadrer les cahiers des charges des consultations d'aménageurs. Alors que le pilotage de l'aménagement était abandonné très souvent jusque-là à l'initiative privée au travers de conventions de ZAC<sup>(3)</sup>. Mais comme dans la période précédente, ces premières concessions se sont réduites, la plupart du temps, à une délégation d'aménager avec, pour seule finalité, la réalisation de programmes immobiliers.

Par ailleurs, cette procédure n'est pas dénuée de risque financier pour le concessionnaire, comme le soulignent certains commentateurs<sup>(4)</sup>. Un risque financier imposé par les textes et difficilement appréhendable au stade de l'aménagement, car fluctuant sur la durée, notamment en fonction des possibles évolutions, ou retournement de marchés, aux cycles de plus en plus courts.

### **L'apport du Grenelle : vers un urbanisme de projet plus contractuel ?**

En donnant la primauté à l'environnement en amont de l'opérationnel, dans le document d'orientation et d'objectif du SCot, dans le projet d'aménagement et de développement durables, et surtout dans les nouvelles orientations d'aménagement et de programmation des PLU, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, qui entre actuellement en application, confère à l'aménagement une dimension dynamique qu'il n'avait pu acquérir jusque-là. L'intégration du PAZ dans le PLU pour des motifs de simplification et d'harmonisation du droit, a pu faire perdre un temps une certaine souplesse à la ZAC, qui pouvait aux yeux de certains maintenir le caractère dérogatoire qu'elle avait à l'origine. Cette appréhension est aujourd'hui compensée, grâce à l'apport des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui, depuis la loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003, ne sont plus opposables qu'en terme de compatibilité, ce qui leur garantit une indispensable adaptabilité. Ces OAP pourraient ainsi devenir l'expression préopérationnelle de l'urbanisme dès la phase réglementaire, à condition que les responsables politiques en aient la volonté, et se donnent, dès ce stade, les moyens d'exprimer leurs projets urbains...

Désormais, les préoccupations environnementales et énergétiques transcendent les approches et conduisent à veiller au suivi de leur mise en œuvre et de leur gestion sur la durée. Les décrets n° 2011-2018 et n° 2011-2019 qui entreront en application le 1<sup>er</sup> juin 2012, portant respectivement réforme de l'enquête publique et des études d'impact, confirment cette évolution. Le projet tend de ce fait à devenir une composante vivante et plus seulement un objet en trois dimensions avec, pour seule

finalité, la réalisation de logements ou de locaux d'activités. On peut ici regretter que dans la loi Grenelle, ces préoccupations environnementales n'aient point été complétées avec la même force, pour les approches sociales, culturelles et économiques. Le développement durable y aurait probablement gagné<sup>(5)</sup>.

Les concessions d'aménagement doivent s'adapter à ces évolutions, mais comment obtenir des concessionnaires aménageurs qu'ils soient à la fois juges et parties dans la mise en œuvre des nouvelles exigences environnementales recherchées par les communes, et désormais imposées par le droit ?

Ces exigences, au-delà de la phase aménagement, finissent par renchérir les coûts d'équipement et ceux de la construction, au détriment des marges des aménageurs et des promoteurs-constructeurs, pour ne profiter qu'à l'utilisateur final en terme de fonctionnement, contribuant ainsi à rendre aléatoires les équilibres financiers des opérations.

Bien que les études préalables d'aménagement ou les préprojets intègrent ces notions, il est difficile, en pratique, de faire respecter les exigences environnementales par le seul biais des aménageurs, la présence de ceux-ci étant par nature éphémère, dans le processus de transformation de l'espace.

Ne faudrait-il pas, pour atteindre les objectifs de développement durable, accompagner le processus de transformation de l'espace dans ses phases réglementaires et opérationnelles par des mécanismes « contractuels » ? Ce que la seule concession d'aménagement n'a pas vocation à réaliser, dans la mesure où elle est destinée à ne régler que les questions liées à la réalisation d'équipements et d'aménagements, et non celles de gestion et de suivi de ces mesures.

Compte tenu des limites du droit administratif en la matière, une contractualisation organisée avant la décision opérationnelle permettrait d'assurer les relais avec le droit privé, dans le but de prévenir les dérives possibles au stade de la transformation physique de l'espace et de son vécu ultérieur. Au-delà des prescriptions imposées par les règlements administratifs et en complément de ceux-ci, le document contractuel aurait vocation à traiter les enga-

(3) TRAPITZINE Richard. « Concessions d'aménagement : vers une révolution des pratiques ». In : *Études foncières*, n° 120, mars/avril 2006.

(4) Voir le dossier consacré aux concessions d'aménagement sous la direction de Patrick Hocretaire dans le n° 147 de la revue *Études foncières* de septembre/octobre 2010, et plus particulièrement l'article de Jean-François BIZET-DS Avocats intitulé : « L'équilibre financier des concessions d'aménagement ».

(5) TRAPITZINE Richard. « Les non-dits du Grenelle ». In : *Études foncières*, n° 143, janvier/février 2010.



Pour éviter les procédures de mises en concurrence, les collectivités préfèrent faire appel à des sociétés publiques locales d'aménagement (Spla) : exemple de la Spla créée en 2010 pour l'aménagement de Clichy Batignolles, à Paris.

gements relatifs à la gestion de l'environnement et des économies d'énergie au stade de la construction, et en aval de celle-ci. Intégré au cahier des charges de cession des terrains, ce document contractuel verrait sa force juridique se renforcer. Sa vocation serait ainsi d'assurer le relais entre le concessionnaire aménageur et ses successeurs ou ses ayants droit (constructeurs, exploitants, copropriétaires, usagers) par le biais des actes notariés translatifs et successifs de droits réels immobiliers et des règlements intérieurs des ensembles construits. Ce document contractuel, davantage pérenne que le traité de concession limité dans le temps, peut si nécessaire être adapté périodi-

quement et évolué sur la durée en fonction des besoins, suivant des règles de majorité relative à définir au départ. Outre des obligations environnementales et énergétiques, ce document contractuel pourrait comprendre l'acceptation par le concessionnaire, relayée par ses successeurs promoteurs-constructeurs, de soumettre leurs projets d'aménagement et de construction pour avis à une équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) mandatée par la collectivité locale. La mission de l'équipe d'AMO comprendrait le suivi de la conception et de la cohérence des projets et, éventuellement, l'information des futurs usagers ainsi que l'évaluation périodique de la qualité environnementale et du bilan carbone. Dans le nouvel urbanisme de projet, l'importance croissante des aspects subjectifs et qualitatifs, où se croisent l'ensemble des logiques d'acteurs, rend difficilement maîtrisable, par les seules prescriptions du droit administratif, le traitement des problématiques environnementales et, au-delà, sociales, économiques et culturelles. Les réflexions et suggestions qui précèdent amènent à penser que, d'une manière générale, des outils d'incitation, éventuellement « contractualisables », doivent être recherchés pour tous les types d'urbanisation et pas seulement pour l'urbanisme opérationnel, afin que soient assurés en permanence le suivi et la gestion des projets et, périodiquement, l'évaluation des espaces de vie. Pour l'heure, notre droit public est réticent à admettre les contrats. La législation européenne, inspirée du droit anglo-saxon, le fera peut-être évoluer dans ce sens.

Les concessions d'aménagement, avec leur caractère principalement technico-financier, s'adaptent mal à la philosophie de l'urbanisme de projet.



Images of Money/Flickr-CC

## Les PUP et les Spla : une concurrence pour les concessions d'aménagement

La proposition qui précède reste également valable aujourd'hui pour les projets urbains partenariaux (voir définition en encadré), mis en œuvre par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, chers au Snal<sup>(6)</sup> et aux géomètres experts, qui furent à l'origine de cette procédure de financement d'équipements publics. Les PUP nécessitent malgré tout, comme les concessions d'aménagement, des réflexions préalables pour garantir la cohérence et les fonctionnalités des secteurs à aménager, en s'affranchissant des contraintes parcellaires.

Pour les collectivités, les PUP présentent par ailleurs l'avantage de débloquer l'offre de terrains à bâtir dans des situations foncières complexes, évitant le recours à l'expropriation et les soulageant ainsi de portage foncier. En effet, les maîtres d'ouvrages publics, parapublics et privés ont tendance à délaissier la concession d'aménagement au profit des PUP. Et ce principalement pour deux raisons. La première, c'est qu'en pratique, le risque financier, qui doit être significatif pour le concessionnaire (article R.300-4 du code de l'urbanisme), s'avère au final souvent très aléatoire<sup>(7)</sup>. La seconde réside dans la réticence des SEM à accepter de supporter la part du risque.

Dans ces conditions, les communes interventionnistes préfèrent faire appel à des sociétés publiques locales d'aménagement (Spla), structures *in house* instaurées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010<sup>(8)</sup>, qui leur évite de passer par la procédure de mise en concurrence. Cet outil conçu sous la pression du lobby des SEM et du groupe Caisse des dépôts, pour contourner justement cette obligation de mise en concurrence, n'a pas manqué de susciter l'opposition des défenseurs de la libre entreprise<sup>(9)</sup>.

### Études préalables : un point de passage obligé

Mais quelle que soit la procédure d'aménagement validée par la collectivité, ZAC ou permis d'aménager, le mode de financement des équipements publics, désormais par taxe d'aménagement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012, concession d'aménagement ou convention de PUP, rend incontournable la phase d'études préalables. Celles-ci permettent aux collectivités concernées de vérifier au départ la faisabilité technico-économique et financière du projet puis, en fonction de leurs options, d'adapter la programmation, de sectoriser le taux de la taxe d'aménagement, de choisir le bon montage, la bonne procédure et les bons partenaires. Si elles sont interventionnistes, elles choisiront plutôt la délégation à une Spla. Semi-libérales, elles opteront pour la concession après mise

en concurrence. Libérales, elles se laisseront convaincre par le PUP. Mais quel que soit le montage choisi, elles ne pourront en aucun cas se dispenser d'une bonne étude préalable et de faisabilité leur permettant de placer dès le départ les garde-fous pour atteindre les objectifs fixés, à chaque étape du processus de transformation de l'espace<sup>(10)</sup>.

Incontestablement, l'entrée en application des réformes d'urbanisme, associées à celle de la fiscalité, amorce actuellement un véritable tournant urbanistique<sup>(11)</sup>.

La mise en œuvre du Grenelle, les approches environnementales et l'urbanisme de projet, nous amènent à penser à la fois conception, réalisation, gestion et suivi du projet, et non plus seulement financement et réalisation des équipements. Par voie de conséquence, cette nouvelle perception dynamique de l'urbanisme s'accommode mal du caractère essentiellement technico-financier de la concession d'aménagement. Elle nous invite à compléter cette approche héritée de la loi d'orientation foncière avec les ZAC, et à mettre en œuvre une démarche intégrée allant de la réflexion préalable à la gouvernance et au suivi du projet, dont la phase d'aménagement ne constitue qu'une étape inachevée.

### Le projet urbain partenarial

Le projet urbain partenarial (PUP) est le nouvel outil de financement des opérations d'aménagement institué par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Le PUP permet aux communes ou aux établissements publics compétents de signer avec les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs, une convention fixant le programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers de l'opération, ainsi que les conditions de leur prise en charge (article L.332-11-3 du code de l'urbanisme). Le PUP est mis en œuvre par voie conventionnelle. C'est la convention qui établit le montant de la prise en charge privée du coût des équipements publics, qui fixe les délais de paiement, ainsi que les modalités de cette participation. Le PUP crée une souplesse contractuelle entre une collectivité locale et les opérateurs aménageurs, constructeurs, tout en garantissant une vraie sécurité juridique et un cadre transparent pour les opérations d'initiative privée. Attention, toutefois, le PUP ne demeure qu'une procédure de financement d'équipements publics : elle ne doit pas se limiter à une approche technico-financière. Cette procédure favorise certes le déblocage foncier, mais elle ne doit en aucun cas dispenser la collectivité, de réaliser au préalable une étude sérieuse de faisabilité du projet urbain sous toutes ses autres facettes, fonctionnelle, sitologique, sociale, économique, environnementale...

(6) Syndicat national des aménageurs lotisseurs (Snal).

(7) BIZET Jean-François. « L'équilibre financier des concessions d'aménagement ». In : *Études foncières*, n° 147, septembre/octobre 2010.

(8) En juillet 2006, la société publique locale (SPL) est venue enrichir la gamme des outils à disposition des collectivités locales françaises. Ce nouveau statut est une réponse aux collectivités souhaitant maîtriser leurs problématiques urbaines. Dans un premier temps limitées à l'aménagement (société publique locale d'aménagement – Spla), ces structures sont maintenant ouvertes à tous les domaines de compétences des collectivités locales depuis la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (assainissement, distribution d'eau, gestion d'équipements...). Cette formule juridique permettrait ainsi aux élus de cumuler les avantages des secteurs public et privé, puisqu'elle permet de s'exonérer des règles strictes et des contrôles de la fonction publique, tout en évitant la mise en concurrence.

(9) Voir le site web de l'association Héritage & Progrès, présidée par Christian Julienne.

(10) TRAPITZINE Richard. « La gouvernance territoriale dans la transformation de l'espace ». In : *Études foncières*, n° 113, mars 2005.

(11) TRAPITZINE Richard. « Le tournant urbanistique ». In : *Études foncières*, n° 152, juillet/août 2011.

# Le projet urbain face aux recours : quelles perspectives ?

David Guillot<sup>(1)</sup>  
DS Avocats



La multiplication des contentieux dans un domaine aussi sensible que l'urbanisme a rendu nécessaire un plan d'actions visant à réduire les contentieux et à accélérer leur traitement.

Le développement urbain s'inscrit dans un cadre légal et réglementaire bien défini, dont le respect est assuré, non seulement par l'État *via* son contrôle de légalité, mais aussi indirectement par les tiers à l'occasion de recours, dès lors qu'ils y ont un intérêt légitime. Si l'exercice de tels recours n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution des décisions rendues en matière d'urbanisme, leur simple existence peut toutefois avoir pour conséquence, en pratique, de paralyser les opérations en cause, faute pour les porteurs du projet d'obtenir les financements attendus, aucun prêteur ne prenant le risque de voir les travaux remis en cause en cas d'annulation contentieuse. Or, les recours frappent souvent des projets notables à l'échelle de la ville. Ainsi les intérêts lésés peuvent être tout aussi bien privés, ceux d'un promoteur ou d'un constructeur, que publics, lorsque les projets visés répondent à l'intérêt général, par exemple la réalisation de logements, ou directement aux besoins d'un service public.

Compte tenu de ces enjeux, les pouvoirs publics s'orientent vers une tentative de rationalisation du contentieux. Ainsi, au-delà du périmètre défini par les ordonnances du Grenelle 2, des professionnels du droit, réunis dans le cadre du séminaire lancé par Benoist Apparu sur l'« urbanisme de projet », ont préconisé des pistes de réflexion visant à réduire le contentieux des autorisations d'occupation du sol, en particulier lutter contre les recours abusifs.

Tout projet urbain, public ou privé, quelle que soit son importance, est la cible potentielle de recours, portés devant le juge administratif lorsqu'une problématique d'urbanisme entre en jeu. Qui engage ces recours ? À quelles fins ? Comment impactent-ils la conduite des projets ?

## Quel état des lieux ?

Les riverains des projets ainsi que les associations sont les principaux auteurs de recours, avec un intérêt à agir parfois discutable. En matière d'autorisation de construire, le juge apprécie la recevabilité d'un voisin en fonction de la distance qui le sépare du projet, combinée avec l'importance de celui-ci et la configuration des lieux. Par ailleurs, un nombre croissant de recours provient d'associations. Leur recevabilité dépendra de leur objet statutaire, qui ne doit pas être trop abstrait, et de leur périmètre d'intervention, qui ne doit pas être trop étendu. Il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a récemment considéré, sur renvoi du Conseil d'État dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, que les dispositions de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, qui réduisent les possibilités d'action des associations, recevables à agir contre une autorisation d'urbanisme que si le dépôt de leurs statuts en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, ne portent pas atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit<sup>(2)</sup>. L'objectif du législateur, rappelons-le, est de faire barrage aux associations créées dans le seul but de faire échec à un projet immobilier.

(1) David Guillot est avocat à la Cour.

(2) Décision DC 2011-138 QPC, 17 juin 2011.

Ne doit pas être minimisé le recours de concurrents qui, à travers des arguments urbanistiques, défendent leurs intérêts commerciaux.

Or, en dehors des cas où les caractéristiques particulières de la construction sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un établissement commercial, l'exploitant de ce dernier ne justifie pas d'un intérêt à contester un permis de construire délivré à une entreprise concurrente située à proximité. À l'appui des recours, l'intention sous-jacente de leurs auteurs est bien souvent de faire échec au projet ou d'en atténuer les effets en obtenant du constructeur qu'il le modifie. Un mobile encore moins louable est de recevoir une compensation financière en contrepartie de l'abandon du recours, situation aujourd'hui très clairement dénoncée par les professionnels de la promotion immobilière.

### **L'urbanisme de projet tend vers une « réduction du contentieux »**

Un certain nombre de dispositions destinées à sécuriser les autorisations d'urbanisme existent déjà. Ainsi lorsqu'un recours est formé, le bénéficiaire de l'autorisation de construire en a connaissance, ce recours devant lui être notifié ainsi qu'à l'auteur de la décision. Le délai de validité de cette autorisation est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable, écartant ainsi la menace de la caducité. Le juge a également la possibilité de prononcer une annulation partielle de l'autorisation litigieuse, qui donnera lieu à un arrêté modificatif tenant compte du jugement. En matière d'urbanisme, la loi impose au juge de se prononcer sur la totalité des moyens qui lui sont soumis, permettant ainsi au maître d'ouvrage de tirer toutes les conséquences de la décision juridictionnelle et de régulariser son projet.

Parmi les mesures proposées par le groupe de travail, il est envisagé de permettre aux tiers d'accéder au dossier de demande de permis de construire pendant son instruction afin de faire évoluer le projet, ce qui ne pourra toutefois que générer des déconvenues, un tel « partage » de la maîtrise d'ouvrage étant inapproprié. Le requérant devrait, en outre, expliciter sa qualité lui donnant intérêt à agir, ce qui concernerait seulement les auteurs de recours abusifs. D'autres mesures proposées existent déjà, comme la conciliation, qu'il conviendrait de développer en matière d'urbanisme, en invitant les parties à se réunir dès l'introduction d'un recours.

Si prévenir le contentieux est délicat, sans restreindre le droit au recours, en revanche, l'accélération du traitement des affaires constitue un objectif atteignable. Il faut ainsi rendre l'instruc-

tion plus prévisible pour les parties, en généralisant un calendrier de procédure, et accroître l'efficacité des mesures de clôture d'instruction pour permettre le respect de ce calendrier. Il est à cet égard souhaitable que le juge rende plus rapidement les ordonnances donnant acte de désistements.

### **La lutte contre les recours abusifs : une priorité**

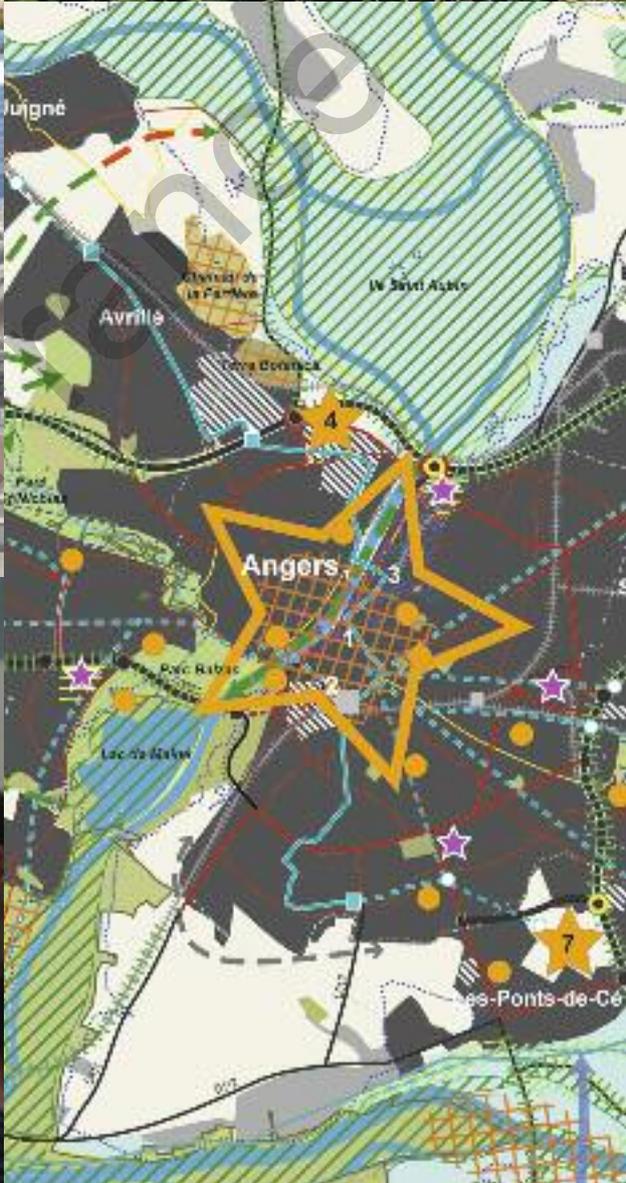
Une proposition de loi visait à obliger l'auteur d'un recours contre un permis de construire à consigner une somme dont le montant serait fixé par le juge<sup>(3)</sup>, mais qui n'a pas été suivie d'effet. L'Assemblée nationale avait déjà rejeté un amendement en ce sens durant les débats sur la loi ENL<sup>(4)</sup>, au motif qu'une atteinte trop importante serait portée au droit d'accès à la justice. Or, l'auteur d'un recours abusif s'expose seulement à une amende<sup>(5)</sup>, dont l'effet dissuasif est discutable. Le groupe de travail propose d'en relever le montant. Cela étant, le rapport de force demeure clairement à l'avantage de l'auteur du recours, dont la recevabilité ou le bien fondé sera examiné au bout de plusieurs mois, incitant les constructeurs à trouver un arrangement financier. Si le législateur a prévu la possibilité de rejeter un recours manifestement irrecevable ou infondé par simple ordonnance, la pratique montre que le juge est réticent à faire usage de ces prérogatives. Les réflexions du groupe de travail tendent à inverser cette tendance, en incitant le juge à examiner prioritairement la question de la recevabilité.

En conclusion, l'accès au juge doit pouvoir se combiner avec le droit légitime des constructeurs à mettre en œuvre leurs projets, ce qui ne nécessite pas de grands bouleversements, mais simplement de rendre effectifs les dispositifs existant, en incitant le juge à recourir, le cas échéant, à la conciliation et à utiliser l'ensemble de ses prérogatives, telles que le tri préalable des recours, la généralisation du calendrier de procédure, le prononcé d'amendes pour recours abusif et le constat rapide de tout désistement. Ces mesures devraient permettre de retrouver davantage de sérénité dans la conduite des projets.

(3) Doc AN, n° 1500, 2 avril 2009.

(4) Loi ENL : loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(5) Code de justice administrative, art. R. 742-12.





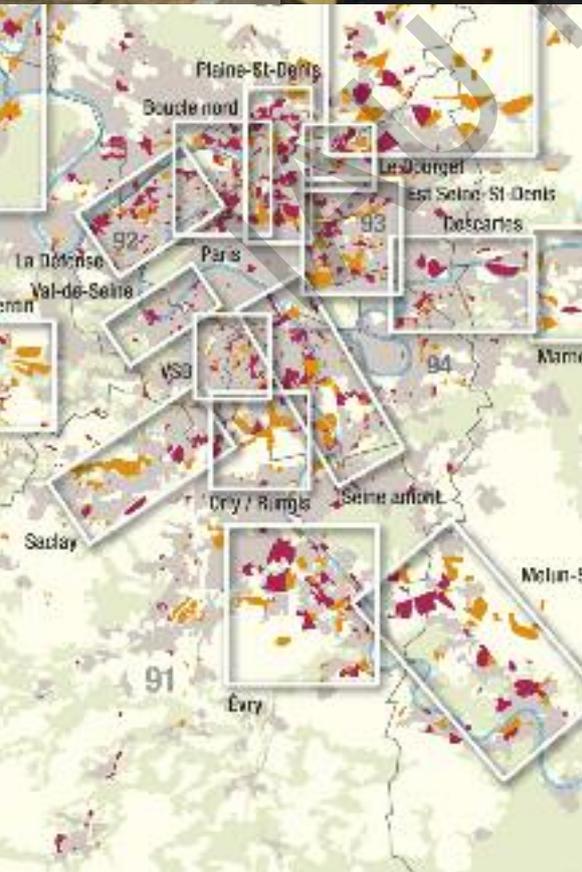
# Le dialogue entre la planification et le projet urbain

En faisant du projet urbain le point de départ de toute démarche, l'«urbanisme de projet» pose la question du devenir de la planification.

En trente ans, l'exercice a profondément changé, et ce pour deux raisons principales : la décentralisation et la nature même des projets urbains. La planification n'est plus un outil strictement réglementaire qui encadre le projet, elle est véritablement à son service et à celui de ses diverses déclinaisons, en tant que référence dans le temps et dans l'espace. Elle doit se faire moins contraignante et plus «facilitatrice», déclinant à long terme les objectifs d'aménagement et faisant émerger des fils conducteurs porteurs de projets.

Il n'y a pas de recette unique pour garantir cette cohérence : elle passe par une vision prospective bien nourrie, un dialogue permanent et le croisement des échelles. La planification résulte ainsi d'une itération entre initiatives locales et grand territoire.

Les démarches présentées ici montrent combien cet enjeu est au cœur du positionnement des agences d'urbanisme qui, en travaillant à toutes les échelles, se doivent d'être garantes de cette cohérence territoriale.



# Articuler les échelles

Mettre la planification au service du projet	55
L'ingénierie territoriale, quelle plus-value pour les collectivités?	61
Conduire le changement de la stratégie territoriale	65
Le projet urbain : l'opportunité de passer « du dire au faire »	69
Clermont, quelle stratégie urbaine pour l'accueil du TGV?	73
Agence de Rennes : au service du projet urbain	77
Quelle articulation entre le schéma directeur <i>Île-de-France 2030</i> et les projets?	81
Le Sdrif, incubateur de projets	82
La carte projets de l'IAU île-de-France : quels objectifs, quelles utilisations ?	84
Le contrat de développement territorial, vers une convergence de projets	85

# Mettre la planification au service du projet

Jean-Pierre Palisse<sup>(1)</sup>  
IAU île-de-France



La planification semble devenue un exercice inadapté à la complexité de la gouvernance et à la diversité des intérêts particuliers.

Nos outils de planification urbaine ont été conçus à l'époque des Trente Glorieuses, période de fortes croissances démographique, économique et urbaine, où le rôle des documents d'urbanisme était de canaliser l'expansion spontanée, continue et durable de la ville. Ils répondaient à une vision optimiste et simpliste du progrès ainsi qu'à une conception univoque de la ville.

À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, ces principes ont été profondément remis en question par la mondialisation et les mutations économiques qui en découlent, et par la prise de conscience de l'impact irréversible de la croissance urbaine sur l'environnement.

## La planification urbaine contestée

La gouvernance de nos métropoles européennes s'est complexifiée en croisant les compétences des États et des collectivités territoriales, mais aussi du secteur public et de la société civile. La diversité des intérêts particuliers rend difficile la définition et la prise en compte de l'intérêt général. Celui-ci ne peut émerger qu'après de longs débats permettant d'approcher un consensus acceptable. Par ailleurs, les documents de planification tendent à être considérés comme des freins au développement, manquant de capacité d'adaptation face à des événements ou à des projets inattendus, voire innovants.

L'adoption par la Région Île-de-France de son projet de Sdrif<sup>(2)</sup>, après quatre ans de concertation, puis la démarche Grand Paris, initiée par l'État, ont remis en question la planification régionale telle qu'héritée des années 1970. Ni les défis sociaux et environnementaux du projet de Sdrif, ni les ambitions économiques du Grand Paris ne pouvaient être traités par la hiérarchie des documents d'urbanisme réglementaire, révélant alors son obsolescence.

## Le projet au cœur des dynamiques urbaines

Aujourd'hui, les villes développant une politique urbaine volontariste pour peser sur leur avenir mettent le projet urbain au cœur de leur démarche. Lyon avec la Confluence, Marseille avec Euroméditerranée, Lille avec Eurallille, Nantes avec son Île, ou encore Bordeaux avec la Bastide et le projet Euratlantique, ont fait la preuve de l'efficacité de cette stratégie. En Île-de-France aussi, les projets urbains des villes sont les moteurs du développement métropolitain : à Paris, avec Seine-Rive-Gauche, Clichy-Batignolles ou Paris Nord-Est ; à Saint-Denis et Aubervilliers, avec la Plaine-Saint-Denis ; à Boulogne-Billancourt, avec le Trapèze et l'île Seguin ; à Saint-Ouen, avec les Docks ; à Ivry, avec le projet Ivry Confluences, etc. À ceux-là s'ajoutent les projets portés par l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN), autour de la Défense, dans les villes nouvelles, mais aussi, depuis la fin des années 2000, en Seine amont avec les Ardoines, sur le plateau de Saclay avec le secteur du Moulon ou la ZAC Polytechnique, en Seine aval avec la ZAC Mantes université. Les contrats de développement territoriaux (CDT), initiés par la loi du Grand Paris, sont aussi une occasion de promouvoir des projets urbains situés à proximité des pôles de transport, à Pleyel Saint-Denis,

(1) Jean-Pierre Palisse est directeur général adjoint de l'IAU îdF

(2) Schéma directeur régional d'Île-de-France.

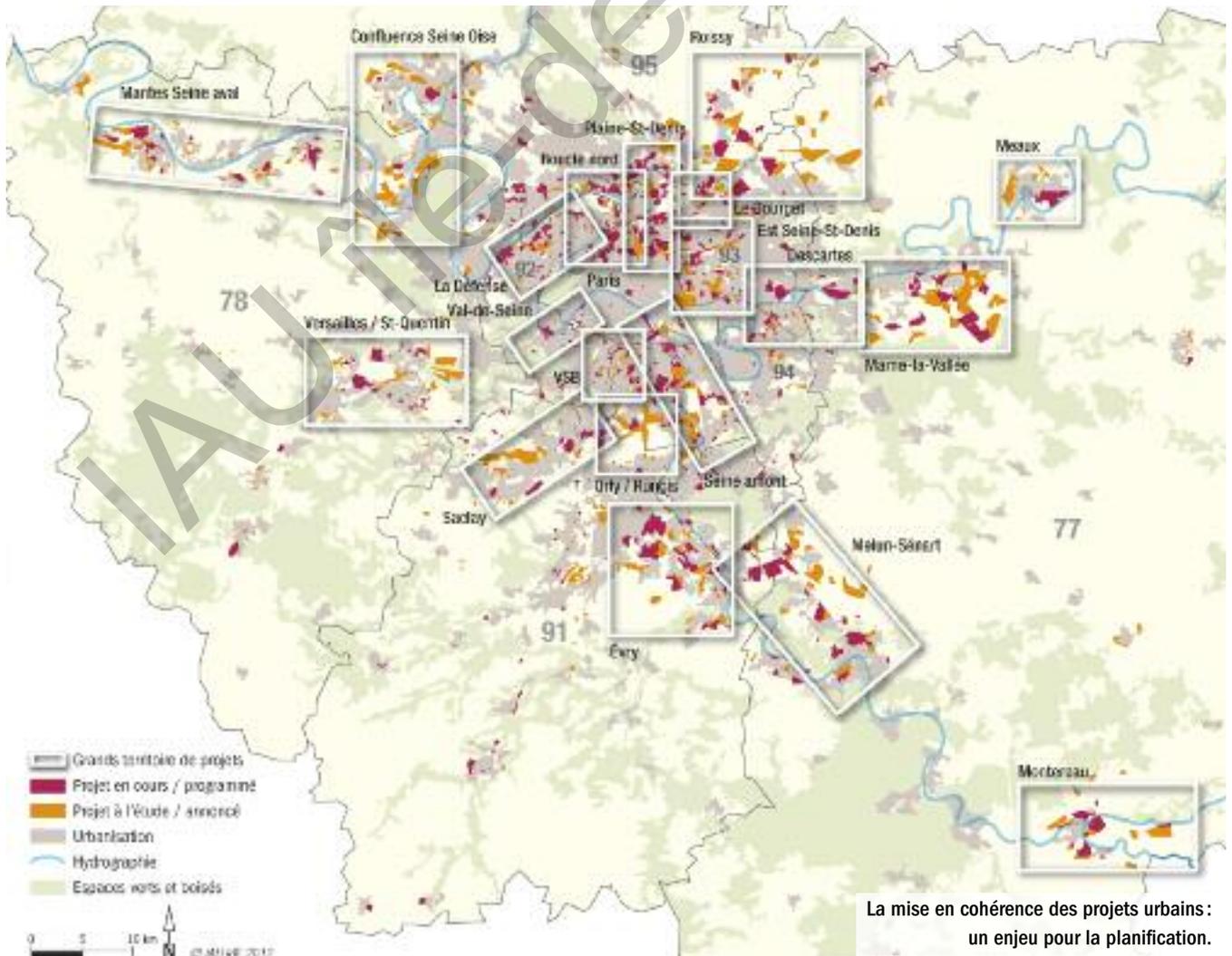
Le projet urbain est perçu comme l'expression concrète du dynamisme des villes : l'exemple de Lyon Confluence.



© Asylum pour Shira, Lyon Confluence - 2011

au Bourget, sur le triangle de Gonesse, sur la Cité Descartes à Champs-sur-Marne, autour du Cancer Campus à Villejuif, à Orly-Rungis, etc. Ces projets sont les signes visibles du dynamisme des villes, et de leur volonté de transformation et de régénération urbaines. Ils sont, surtout, un moyen concret et efficace de faire muter un tissu urbain vieillissant, devenu inadapté aux besoins sociaux et économiques contemporains. Très nombreux en proche banlieue parisienne, et bénéficiant du renforcement du réseau de transports en commun par le plan régional de mobilisation et par Grand Paris Express, ces projets urbains concourent, pour beaucoup d'entre eux, à l'élargissement du cœur métropolitain. En Île-de-France, comme dans toutes les métropoles du monde, l'urbanisme de projet est donc un outil de la stratégie urbaine, incontournable et puissant, mais se substitue-t-il pour autant à la planification urbaine ? La juxtaposition des projets urbains suffit-elle à construire un projet métropolitain cohérent et soutenable ?

### Les grands territoires de projets en Île-de-France



## La planification, un outil du développement durable...

Les régions métropolitaines fonctionnent comme des écosystèmes pour lesquels chaque composant est relié aux autres et au tout. Le projet urbain, qui préfigure un quartier de la ville métropole de demain, ne peut donc se concevoir sans prendre en compte ses liens et ses échanges futurs avec son environnement urbain. Il doit pouvoir trouver sa place dans la métropole, et contribuer à son image et à son fonctionnement global. Le rôle de la planification stratégique est de lui fournir les informations, les références et les éléments d'arbitrage nécessaires.

La planification doit d'abord permettre de gérer l'articulation des échelles de l'aménagement urbain et territorial, de la parcelle à la région métropolitaine, en passant par le quartier, la commune et le territoire intercommunal. Le projet urbain peut alors définir son programme et son identité propres, prendre en compte les complémentarités et les concurrences, mettre en place les liens avec son bassin de vie et l'ensemble des ressources métropolitaines, ainsi que maîtriser son impact sur la vie des territoires voisins.

Elle aura aussi fonction d'assurer la gestion du temps, en évaluant, selon les échéances plus ou moins lointaines, la part de probabilités et d'incertitudes, en appréciant la synchronisation des projets ou leur décalage temporel, en fournissant une estimation prospective des besoins. Le projet urbain planifie ainsi son développement pour mieux s'insérer dans le marché, se préparer à des évolutions ultérieures et bénéficier, le moment venu, des effets de synergie que pourront lui apporter les projets complémentaires, notamment les projets de transport et d'équipement.

Elle traitera et croisera les différents domaines de l'aménagement avec ceux du développement urbain et territorial dans les dimensions sociale, économique et environnementale en révélant leurs impacts mutuels. Parallèlement, elle analysera et prévoira les maillages qui assurent cohésion et échanges en matière de mobilité, de communication, d'irrigation et de biodiversité.

Le projet urbain trouve de ce fait sa juste place et s'ancre au mieux dans l'écosystème métropolitain, en tirant le meilleur parti du milieu urbain où il s'insère, et en contribuant à la constitution d'une métropole durable.

La planification stratégique garantit également au projet urbain une certaine constance des politiques urbaines qui le concerne, et permet, par conséquent, de préciser et de crédibiliser les scénarios d'évolution de l'environnement urbain où il se situe.

En cela, elle réduit la prise de risque, facteur attractif pour les investisseurs, et facilite le montage du projet.

### ... et de démocratie urbaine

Dans les villes contemporaines, le projet urbain ne se réalise pas dans un désert. Il modifie un milieu vivant en suscitant inévitablement des réactions de défense. Faire accepter le projet urbain par les citoyens est une nécessité et une condition de réussite essentielle.

Dans le contexte démocratique des villes européennes, le projet urbain doit convaincre de sa légitimité et de son utilité publique face à la multiplicité des intérêts en cause. Il n'a de chance d'y parvenir qu'en se situant dans une vision claire du devenir de son environnement urbain, de ses conséquences et de son intégration dans le territoire. La planification éclaire les enjeux mobilisés par le projet urbain, motive

La planification s'intéresse à l'articulation des projets dans l'espace.



les options et les arbitrages d'aménagement au regard des différents aspects du développement urbain et justifie les propositions programmatiques ou morphologiques, au-delà de la simple opportunité ou d'intérêts sectoriels.

La richesse de la concertation, la transparence des procédures et la stabilité des règles du jeu que peut apporter la planification permettront au projet d'être compatible avec les aspirations multiples des citoyens, et lui éviteront des oppositions ou des changements de cap trop brutaux. Elle est aussi un référentiel indispensable pour fixer les objectifs et déterminer les indicateurs urbains qui conduiront à évaluer la réussite des projets urbains et, si nécessaire, à y apporter les inflexions opportunes.

Bien entendu, ce débat démocratique doit aussi avoir lieu lors de l'élaboration du projet urbain, mais seul le cadre de la planification assure une hauteur de vue et une sérénité nécessaires pour dépasser les conflits d'intérêts et les logiques sectorielles.

Ce qui est en question, c'est bien l'organisation de la gouvernance et de son ingénierie. Pour la gouvernance, il n'est pas certain que l'échelle territoriale du pilotage de la planification doive se confondre avec celle du projet. La commune, par sa proximité avec le citoyen, est souvent le bon niveau pour mettre en œuvre un projet. Mais ses limites s'avèrent fréquemment trop étroites pour construire une stratégie de développement urbain, qui prenne en compte l'ensemble de sa zone d'impact. Pour tout projet important, cette stratégie doit être conçue à une échelle intercommunale, et sa gouvernance organisée en conséquence. Pour l'ingé-

nerie, les logiques d'entreprise, auxquelles sont soumis les organismes en charge des études et de la maîtrise d'ouvrage déléguée, peuvent parfois engendrer des conflits d'intérêts. En effet, comment un établissement public d'aménagement (EPA), dont le bilan est jugé à la production de terrains constructibles, peut-il proposer des éléments d'évaluation vraiment objectifs sur l'opportunité d'une opération d'aménagement urbain qu'il sera amené à conduire? L'expérience des EPA en Île-de-France démontre leur difficulté à mener de pair, l'élaboration d'une stratégie territoriale et le lancement de leurs projets urbains.

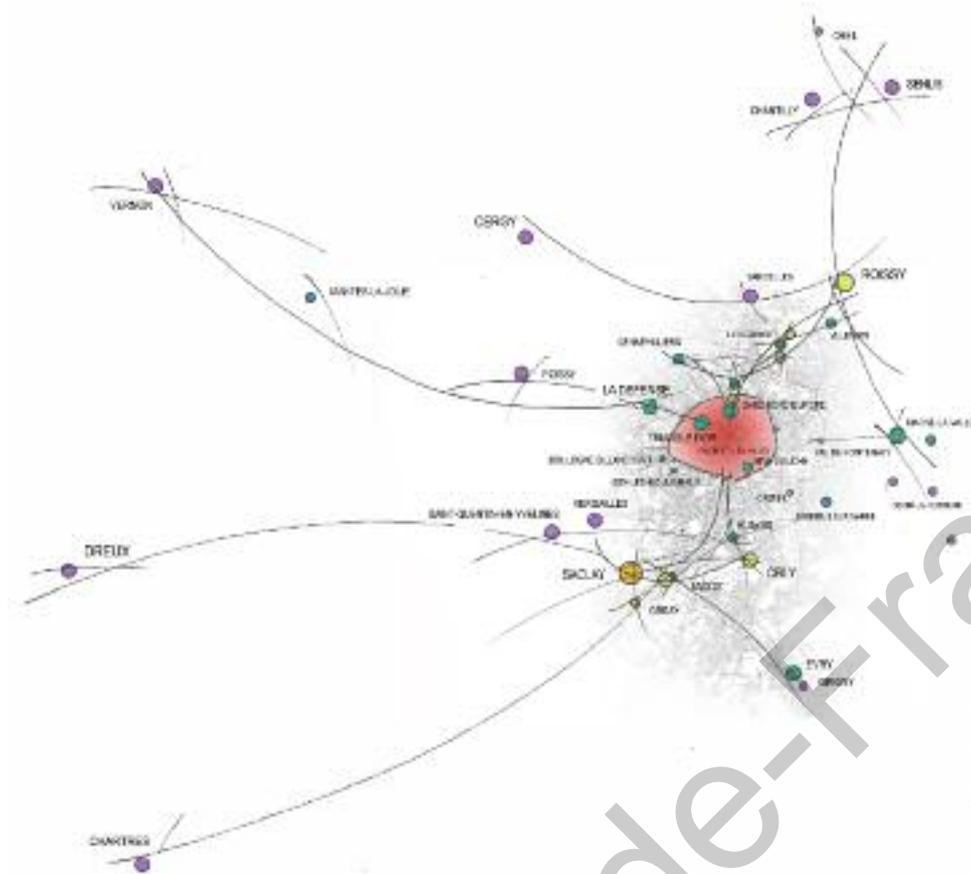
### S'adapter aux enjeux de la ville du XXI<sup>e</sup> siècle

Promouvoir un urbanisme de projet ne doit donc pas conduire à abandonner la planification urbaine et territoriale, mais à la concevoir autrement, dans une démarche dialectique qui favorisera la fertilisation mutuelle des deux démarches.

Cela suppose d'abord de ne pas succomber à la tentation du réglementaire. En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) avait eu l'intuition de cette mutation des dynamiques urbaines. Le passage du plan d'occupation des sols (POS) au plan local d'urbanisme (PLU), et celui du schéma directeur au SCot, avaient pour objectif premier de rendre sa primauté au projet de ville, et à la stratégie de cohérence territoriale. Le règlement d'urbanisme retrouvait son rôle d'encadrement, en complément des politiques urbaines. Malheureusement, cet objectif fut mal

La planification permet d'évaluer l'opportunité et la localisation des projets stratégiques, tels que le futur stade de rugby en Île-de-France.





© Atelier Christian de Portzamparc

La croissance en rhizome du système métropolitain, imaginée par l'Atelier Portzamparc pour le Grand Paris, montre que la planification peut être envisagée différemment.

compris et peu suivi d'effet. Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) des SCot et des PLU devait être la clé de voûte des nouveaux documents d'urbanisme. Or, il est trop souvent négligé et considéré comme une simple annexe au plan de zonage et au règlement. En Île-de-France, le Sdrif lui-même a pu céder à la facilité de se poser comme outil de gestion du droit des sols (notamment le Sdrif de 1994), plutôt que de formuler des orientations stratégiques permettant d'évaluer les projets au regard de leur contexte. Une telle approche normative peut en effet sembler plus facile à mettre en œuvre, dans la mesure où elle limite la marge d'appréciation des instructeurs des documents d'urbanisme locaux et des projets, les protège de la pression des intérêts particuliers, et évite aux décideurs d'avoir à arbitrer au coup par coup.

Pourtant, pour entrer en résonance avec l'urbanisme de projet, la planification doit privilégier sa dimension stratégique. Plutôt que prétendre fixer un plan d'aménagement, elle doit imaginer le chemin à suivre et les moyens d'agir sur le développement urbain pour l'infléchir vers un futur souhaité. Il s'agit moins d'encadrer l'aménagement urbain que de mettre en place les conditions qui permettront un développe-

ment durable grâce à une bonne articulation des échelles de temps et d'espace. Comment, à l'échelle d'un territoire urbain, peut-on favoriser la synergie des projets dans toute leur diversité ?

La planification doit fournir aux projets urbains les clés pour s'intégrer et s'ancrer dans son environnement urbain, mais aussi pour prendre en compte toutes les dimensions du développement, social, économique, environnemental. Le projet urbain attend donc de la planification qu'il lui apporte les conditions de transversalité nécessaires à un développement soutenable de l'écosystème urbain. Alors que le « Grenelle de l'environnement » a contribué à la multiplication de plans et de schémas sectoriels qui s'empilent et se contredisent parfois, ne faudrait-il pas rendre à la planification son rôle intégrateur ?

### Planification et projets urbains : une dialectique permanente

Mais la planification doit aussi s'alimenter des projets urbains avec ce qu'ils apportent d'innovation et d'inattendu. La démarche hiérarchique et linéaire de la planification imaginée par les lois d'orientation foncière de l'après-guerre est anachronique dans le monde incer-

tain de ce début de siècle. Pour être appropriée, efficace et utile, la planification doit s'ajuster en permanence à l'évolution du contexte social et économique. Mais elle se mettra aussi en capacité de réagir aux innovations portées par les projets, de s'y adapter, sans pour autant abandonner ses objectifs et ses axes stratégiques fondamentaux. Ceci l'amènera parfois à s'opposer à des projets ou à les faire évoluer pour sauvegarder la durabilité du développement métropolitain.

Promouvoir l'urbanisme de projet doit donc aller de pair avec l'ouverture de chantiers permanents de planification urbaine aux différentes échelles de la structuration métropolitaine. Ces chantiers seront l'occasion de donner leur légitimité aux projets, à condition que leurs travaux soient publics et conduits dans un esprit de concertation et de négociation impliquant toute les parties concernées par l'aménagement urbain, tous ceux qui vivent et agissent dans la métropole. À nous, urbanistes, de concevoir des outils mieux adaptés que ne le sont les plans de zonage et les règlements. De nouveaux modes d'expression et de communication doivent être développés pour débattre de la ville

en devenir, modéliser l'insertion des projets et évaluer leur impact. Les technologies numériques de l'information nous ouvrent des possibilités d'analyse et d'expression nouvelles (systèmes d'information géographique, imageries en trois dimensions). Sachons les utiliser pour alimenter et clarifier le débat urbain, et permettre des arbitrages raisonnés et intelligibles.

Il s'agit de mettre la planification urbaine au service des projets dans un processus itératif où ces derniers alimentent la planification en même temps qu'ils en découlent. Pour cela, il n'y a pas de recette universelle.

Les articles suivants montrent la diversité des démarches, mais aussi des modes de gouvernance et des ingénieries à mettre en place pour que ce processus s'harmonise au contexte spécifique de chaque territoire et de chaque métropole. Pour réaliser leurs ambitions métropolitaines, Grenoble, Angers, Tours, Clermont-Ferrand, Lyon, Rennes, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire, la métropole lilloise, l'Île-de-France et, en son sein, Paris et l'agglomération de Cergy-Pontoise, conduisent, chacune à leur manière, cette dialectique permanente entre planification et projets.



La planification fixe les règles du jeu pour les projets à venir.

Jean-Michel Évin<sup>(1)</sup>  
Anne Quantin-  
Pottecher  
AURG

# L'ingénierie territoriale, quelle plus-value pour les collectivités ?



La région urbaine de Grenoble : un vaste territoire qui prend appui sur un réseau de petites villes, à l'interface entre le Sillon alpin et la région lyonnaise.

Dans un contexte législatif et institutionnel en mouvement, qui fait écho aux évolutions des modes de vie, des modèles de développement, des enjeux environnementaux et énergétiques, les acteurs de l'ingénierie publique doivent se repositionner. Les réformes structurelles redessinant l'espace des relations territoriales avec des moyens globalement revus à la baisse, il est impératif d'affiner leurs stratégies, d'étendre, de renforcer et de coordonner leurs compétences, pour mieux répondre aux attentes des collectivités et territoires, aujourd'hui et demain. C'est l'opportunité de construire une ingénierie publique renouvelée, plus efficace et plus utile.

## Un outil en pleine mutation

Le chantier « urbanisme de projet » engagé par l'État en 2011 (dont le groupe « planification » était coprésidé par Jean-Paul Bret<sup>(2)</sup>) a permis d'identifier de nombreuses pistes de perfectionnement du droit ou des pratiques de l'urbanisme. Dans ce cadre nouveau, impactant ses activités, son organisation et ses projets, l'Agence, outil technique partenarial mutualisé, a redéfini clairement son rôle en engageant une réflexion stratégique largement ouverte.

Les nombreux élus rencontrés et les directeurs généraux des services se sont mobilisés autour de l'élaboration du projet d'Agence, ainsi que les membres d'un comité technique partenarial. Le diagnostic initial a été un support important de la réflexion et des choix stratégiques. Il a permis, au regard des attentes des territoires,

Depuis 1967, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise est le partenaire historique des élus et acteurs locaux. Par sa vocation d'ensemblier et sa pluridisciplinarité, elle est de tous les projets et de toutes les évolutions... Alors que le contexte évolue et que les attentes liées sont très fortes, elle adapte son offre de service, en partenariat avec les autres acteurs de l'ingénierie territoriale. C'est tout l'enjeu de son projet d'Agence 2011-2014.

de repositionner l'offre de service et de l'inscrire dans son champ concurrentiel, mais aussi de repreciser les métiers, compétences et missions à conforter ou à renforcer, engageant la pérennité de l'Agence. Ainsi, quatre enjeux stratégiques, débouchant sur six chantiers opérationnels déterminent le projet d'Agence. Intégrant ces axes de travail et de progrès, l'offre de service a été redimensionnée autour de la dimension d'utilité publique, déclinable à toutes les échelles de territoires et de projets en aidant à :

- organiser le dialogue interterritorial (dans le cadre de la mise en place des pôles métropolitains et de la généralisation des SCot) ;
- conforter l'intercommunalité (dans le cadre de l'application de la réforme des collectivités territoriales et des évolutions législatives) ;
- concevoir et mettre en œuvre des politiques urbaines et territoriales durables (dans le cadre de la loi ENE<sup>(3)</sup> et des mutations induites vers la ville et les territoires post-carbone) ;
- l'émergence d'une intelligence partagée du territoire (pour optimiser la ressource publique, mieux mettre en commun et rendre accessibles les données territoriales, favoriser la prospective et l'innovation).

(1) Jean-Michel Évin est directeur de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG). Anne Quantin-Pottecher est responsable de la communication.

(2) Président de l'AURG, président de la communauté d'agglomération du pays voironnais.

(3) Loi ENE : loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Tableau des enjeux stratégiques et des chantiers opérationnels de l'AURG

4 enjeux stratégiques : les axes de travail et de réorganisation de l'Agence	6 chantiers opérationnels pour couvrir le champ des enjeux
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conforter le cœur de métier de l'Agence autour de la planification de grande échelle, stratégie des territoires et des coopérations métropolitaines.</li> <li>2. Renforcer l'expertise en matière de politiques publiques thématiques en prenant mieux en compte les modes de vie.</li> <li>3. Déployer l'expertise historique dans le champ de l'innovation : <b>PLU Grenelle, urbanisme stratégique et projet urbain durable.</b></li> <li>4. Redimensionner la fonction observation-représentation : un outil prospectif au service des réflexions stratégiques multiéchelles.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Structurer la fonction observation.</li> <li>2. Structurer la fonction veille et innovation.</li> <li>3. Travailler sur les process et le pilotage des projets.</li> <li>4. Redéfinir le périmètre de l'offre de service en matière de planification petite échelle.</li> <li>5. Structurer une offre en matière d'urbanisme préopérationnel.</li> <li>6. Élargir le rayonnement territorial et la zone d'influence de l'Agence.</li> </ol>

### Le travail partenarial, inscrit dans le « code génétique » de l'Agence

Un prolongement évident du projet d'Agence est le travail engagé avec l'ensemble des partenaires techniques, qui se finalise aujourd'hui autour de la préfiguration d'une plate-forme de services communs, de fait largement contributive aux enjeux de l'urbanisme de projet.

Ce travail impulsé et piloté par l'Agence fait suite à une première réflexion du conseil général de l'Isère autour des enjeux de resserrement du lien entre l'offre d'ingénierie publique départementale et les attentes des collectivités et des particuliers dans les champs de l'aménagement, de l'habitat et du foncier. Les acteurs techniques ont voulu aller bien au-delà d'une première analyse trop restrictive et faire valoir leur vision-expert en engageant une contribution collective concrète autour de l'organisation d'une offre de service complète et complémentaire, chaînée (sans doublons ni chaînons manquants), qui réponde plus globalement aux attentes de tous les territoires. Avant même que les conclusions de ce travail soient rendues, la démarche a déjà produit des avancées notables : il est tout à fait méritoire, voire inédit, que des organismes de culture, d'histoire, d'organisation, de taille aussi différentes, dans un contexte qui pourrait inciter au repli sur soi, se soient donné les moyens de formuler un projet commun, de le piloter ensemble dans un délai tendu, de se plier en toute transparence à l'exercice visant à « mettre à plat » l'offre d'ingénierie territoriale disponible sur une même grille, en précisant les positions de chacun (aux plans qualitatif et quantitatif, dans le champ de la planification et dans celui du projet). Ce premier essai réussi a enclenché une mécanique collective d'analyse, d'organisation et de projection orientée autour de la coconstruction d'une offre de service aux collectivités (assortie d'un travail sur l'offre de service aux particuliers et systèmes d'information). Les études conduites ont montré que la logique de rationalisation n'était pas la plus pertinente, et qu'il était préférable, au contraire, de s'engager sur la voie de la mutualisation en faveur de la mise en réseau des expertises et des intelligences, qui

donne sa place à chacun, au bon endroit et au bon moment. L'idée-force étant de partir de ce que les collectivités et territoires attendent, plutôt que de ce que chacun sait faire, pour redéployer plus utilement les compétences et construire ensemble des solutions pluridisciplinaires, lisibles et faciles d'accès autour d'un outil technique partenarial dédié et multi-expert.

### Des études à l'opérationnel : vers une offre d'ingénierie territoriale au service d'un urbanisme de projet

On trouve dans la démarche qui vient d'être décrite, au travers de sa vision constructive et du service potentiellement offert (couvrant le spectre des besoins, de l'amont à l'aval, jusqu'à la mise en œuvre), tout ce qui fonde l'urbanisme de projet et ouvre la voie à sa mise en pratique.

En 2016, les PLU devront *a minima* intégrer les dispositions de développement durable des lois Grenelle et, au-delà, répondre à une véritable stratégie de développement et d'aménagement durables. Il va leur falloir innover, expérimenter, pour que de nouvelles pratiques émergent. Qui peut les accompagner le plus utilement possible, tout au long du processus d'élaboration, en veillant à la cohérence d'ensemble et à l'évaluation de la mise en œuvre ? La question se pose plus encore pour les PLU intercommunaux (intégrant les politiques sectorielles, PLH, PDU)... Il y a, à cette échelle, un large potentiel d'investigation et d'innovation pour l'Agence, intervenant historiquement sur le SCot et les PLU, pouvant être valorisé et porté *via* des appels à projet par exemple. Avec l'appui de son réseau partenarial, notamment ici le CAUE et Groupe 38, elle peut déployer son expertise dans une dynamique de PLU « nouvelle génération » à vocation pilote, pour favoriser le passage à l'acte d'aménager et de construire.

D'une manière plus générale, on sent bien chaque jour l'importance de la demande d'ingénierie territoriale, alors que ses acteurs, insuffisamment connus de tous les maîtres d'ouvrage, parfois mal positionnés ou concu-

rentiels, n'apportent pas toujours, isolément, les solutions attendues. Préparation des projets, questions économiques des PLU, évolution vers l'intercommunalité, accélération des calendriers qui amènent à la « grenellisation » des documents d'urbanisme et à leur mise en compatibilité avec le SCot... : le besoin s'affirme d'une offre d'ingénierie territoriale performante, recomposée, qui se déploie dans le sens de l'urbanisme de projet. C'est ici que le travail engagé par l'Agence d'urbanisme avec ses partenaires prend tout son sens. La constitution d'une offre de service interorganismes structurée, articulée aux attentes des collectivités et des territoires au sein d'un processus opératoire clair, doit faciliter « le faire », en croisant le champ du projet (faisabilité, programmation, acquisition...) avec celui de la planification et de la qualité urbaines (SCot, PLU, OAP, études...). Elle vise à dénouer les complexités, à mettre en phase les tâches et les acteurs, à relier les configurations d'action, à déployer des modes de partenariat public-privés nouveaux...

Aujourd'hui, cinq grandes offres de services sont en cours de finalisation autour des questions de « politiques et planification interterritoriales », « politiques et planification territoriales », « politiques et planification locales », « projets intercommunaux et communaux », « projets à la parcelle ».

Les deux premières relèvent du champ de la planification : elles doivent permettre d'envisager une offre de service structurée aux échelles régionale (réseau Urba3 des agences d'urbanisme Rhône-Alpes), métropolitaine et intercommunale. L'Agence est notamment très impliquée, en partenariat avec les directeurs généraux des collectivités, et avec l'appui de partenaires techniques comme MDP73 ou le CAUE 74, dans la démarche de pôle métropolitain Sillon alpin, qui porte en germe nombre de projets urbains d'un genre nouveau. Elle a également contribué à la signature du premier

contrat d'axe en France, par lequel la réalisation d'une nouvelle ligne de tramway a amené le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) et les communes traversées à codéfinir le tracé et les enjeux d'urbanisme au sein d'un même projet.

Les trois offres suivantes, conçues pour permettre aux acteurs publics d'aborder le projet de manière globale et chaînée, recourent particulièrement l'urbanisme de projet. Les acteurs techniques pratiquent l'extrême imbrication entre la planification locale (PLU), la nécessité d'articuler les compétences au sein d'un pilotage exigeant du projet, jusqu'aux premières phases d'opération, le développement d'outils modernes, comme la représentation volumétrique 3D (pour concrétiser les notions de capacité, de densité...), etc. Convaincus de la nécessité d'inscrire les PLU dans une démarche de projet ancrée sur les exigences d'un urbanisme durable, l'Agence et son réseau d'acteurs s'engagent à renforcer leur dimension opérationnelle, notamment par la réalisation d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ambitieuses et réalistes.

### **L'Agence dans le vent d'innovation qui souffle autour de la conduite des projets et de la « fabrique de la ville »...**

Naturellement inscrite dans le chaînage des stratégies de développement et d'aménagement, de la grande échelle à la petite échelle et de la planification au projet, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise peut affirmer un certain leadership qui l'amène à prendre une part active dans la conception et le pilotage de projets complexes ou d'opérations expérimentales (de renouvellement urbain, d'urbanisme commercial, de quartiers gares, etc.). Dans la conduite de son projet d'Agence, elle a ainsi largement impulsé la réflexion collective autour du renouvellement significatif de

**Premier du genre en France, le contrat d'axe signé par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise est une coproduction innovante et historique. Incitant à modifier les pratiques, il a mobilisé, autour de l'Agence d'urbanisme, une ingénierie pluridisciplinaire associant les compétences urbanisme et transport à chaque phase d'étude.**



### Le SCot ou l'héritage de près d'un demi-siècle de planification

L'arrêt à une très large majorité du SCot de la RUG « le 19 décembre 2011 » relève d'une longue expérience de planification sur un territoire dont le périmètre n'a cessé de s'élargir. Il faut y voir l'héritage d'un schéma directeur, première scène de gouvernance à l'échelle de la RUG (alors de 157 communes) largement préparatoire en matière de structuration territoriale et d'apprentissage du travail collaboratif. L'espace hétérogène d'expansion de la région grenobloise a, très tôt, été largement dimensionné, assimilant pratiquement en une seule et même étape les deux phases habituellement distinctes de la constitution d'une agglomération et de l'affirmation d'une région urbaine. L'intercommunalité de projet s'est également développée très tôt, stimulée dans les années 1990 et rationalisée dans le cadre des politiques contractuelles impulsées par la Région Rhône-Alpes, incitant les EPCI à se fédérer. Une nouvelle étape devrait être franchie en 2013 avec la mise en œuvre des prescriptions du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) présentées par le préfet de l'Isère en décembre 2011. Cette « logique d'avance », greffée sur une autre « spécificité locale » - la conjugaison équilibrée des leaderships (politique ou territorial) -, qui s'exprime à l'échelle exceptionnelle de 273 communes, semble donc perdurer et trouver une nouvelle affirmation dans le SCot. Même s'il a souvent pu se combiner avec des choix contradictoires dont les effets se mesurent aujourd'hui, le modèle de ville compacte au développement soutenable, rompant avec les logiques routières extensives, a trouvé, sur ce territoire riche en espaces fragiles, une réelle audience. Dans sa vision progressiste, le SCot (l'un des onze SCot Grenelle expérimentés) entend tirer les leçons de l'expérience de ces décennies de planification, en se donnant des moyens clairs et explicites de mettre en œuvre son projet d'aménagement, de faire du concept de développement durable une « pratique opératoire » déclinable à toutes les échelles.

l'offre de service d'ingénierie territoriale, contributive à l'urbanisme de projet, et à l'émergence d'outils partenariaux d'un genre nouveau (intégrant des compétences en montage opérationnel, stratégie foncière, programmation, spatialisation, bilans prévisionnels et urbanisme réglementaire...). La porte est ouverte à l'innovation. En témoigne le récent contrat de développement territorial (CDT), « clé de voûte » de la mise en œuvre du projet du Grand Paris. Une voie à suivre? Nul doute qu'il faille activer,

à partir des besoins d'un projet partagé, des outils souples, efficaces et inventifs, articulant au mieux les questions de stratégie, de planification, de politique foncière, de fiscalité, de financement et de contractualisation... L'Agence et ses partenaires s'investissent dans cette recherche.



Esquisse de composition urbaine pour une opération. L'Agence précise les intentions du projet et fixe le niveau d'exigence dans les orientations d'aménagement et de programmation... Tout est à inventer: quel niveau de précision pour passer le relais? Quels sont les besoins des élus pour négocier avec le promoteur?

# Conduire le changement de la stratégie territoriale

Isabelle Leulier-Ledoux<sup>(1)</sup>  
Aura



Le renforcement de l'attractivité territoriale implique une stratégie de développement durable de l'espace métropolitain, au bassin de vie, et jusqu'à l'opération d'aménagement. L'Aura accompagne les collectivités et l'ensemble des acteurs dans cet exercice complexe d'articulation des échelles pour sortir de la fragmentation territoriale et construire un projet économiquement durable, écologiquement raisonnable et socialement équitable.

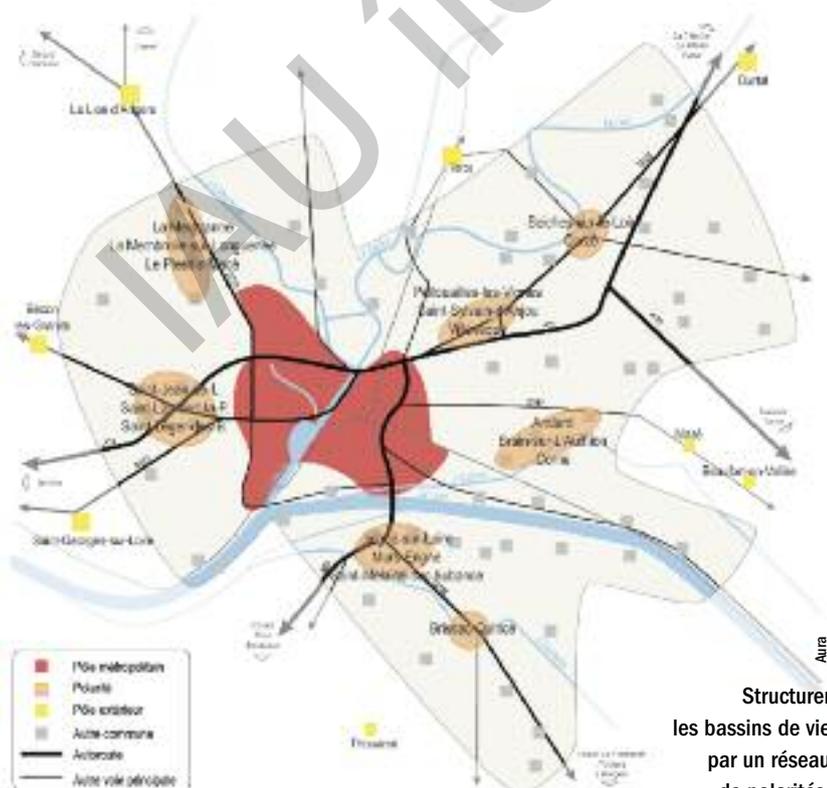
L'articulation des échelles est un préalable pour construire des projets cohérents, du local au global.

La stratégie territoriale du SCot du pays Loire-Angers, portée par le syndicat mixte du pays Loire-Angers<sup>(2)</sup>, démontre une volonté politique ambitieuse de coopération et de solidarité intercommunales, tant dans l'organisation du développement que dans la traduction dans le document d'orientations générales.

## L'échelle du bassin de vie : le SCot du pays Loire-Angers

L'Agence d'urbanisme, maître d'œuvre de l'ensemble de la démarche, a animé les ateliers territoriaux pour bâtir les schémas de référence à partir des trois axes du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) : renforcer l'attractivité ; organiser un développement solidaire dans un territoire multipolaire priorisant l'articulation développement et déplacement ; préserver et valoriser les richesses naturelles et agricoles.

Au-delà du dessin politique, porté par les deux instances que sont le comité syndical et le bureau, de promouvoir un développement différencié à l'échelle du pays, le contexte géographique, paysager et fonctionnel du territoire a déterminé une organisation intensifiant le rôle structurant du pôle métropolitain (Angers et la première couronne), et de sept polarités (cinq « à constituer », composées de trois communes, et deux « constituées », portées par une commune), en confortant les centralités de l'ensemble des communes. La définition des polarités et les orientations d'organisation de l'espace relatives à chaque territoire sont l'aboutissement d'un diagnostic territorial, largement partagé à l'échelle de chaque EPCI



Structurer les bassins de vie par un réseau de polarités.

(1) Isabelle Leulier-Ledoux est architecte urbaniste à l'Agence d'urbanisme de la région angevine (Aura).

(2) Le syndicat mixte du pays Loire-Angers comprend quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et soixante-six communes.

avec la chambre d'agriculture, pour préserver une agriculture périurbaine performante, et avec le conseil général pour organiser une desserte efficace par des lignes express de transports collectifs. Il est important de préciser que la majorité des communes desservies par l'étoile ferroviaire, étant situées en zone inondable, sont soumises au règlement des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), et ne bénéficient donc de peu de possibilités d'intensifier les territoires proches des gares.

Le choix d'un développement multipolaire a donc été édicté par les enjeux de maîtrise d'organisation et de mutualisation d'une offre urbaine répondant aux besoins des habitants d'un bassin de vie de proximité, associés à une politique de déplacements volontariste. Le projet est ambitieux car, aujourd'hui, aucun « territoire polarité », hormis le pôle métropolitain,

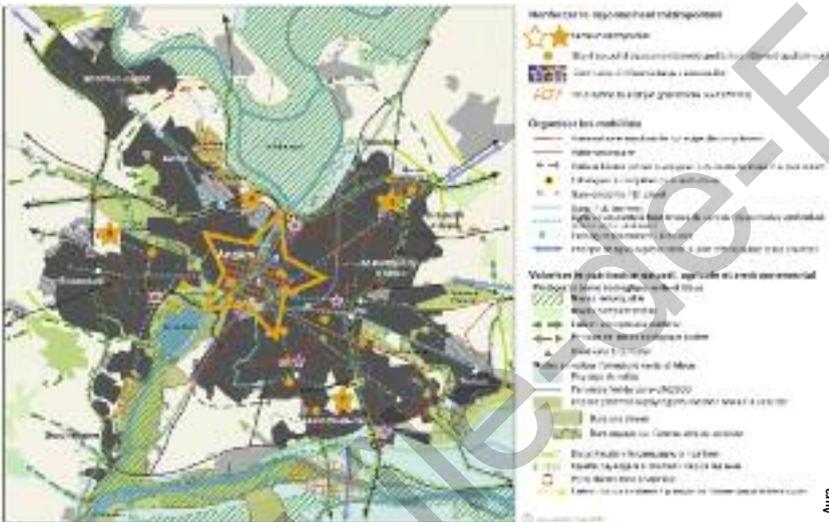
n'excède 9 000 habitants. L'innovation en termes de formes urbaines et architecturales est stratégique pour la viabilité d'une desserte en transports en commun autant que pour une offre d'habiter attractive.

Les dimensions paysagères, naturelles et agricoles ont constitué les invariants du projet. Les conditions de développement ont été définies à partir du socle agronaturel constituant l'armature de la trame verte et bleue du territoire, avec l'aide d'un bureau d'études et de la chambre d'agriculture.

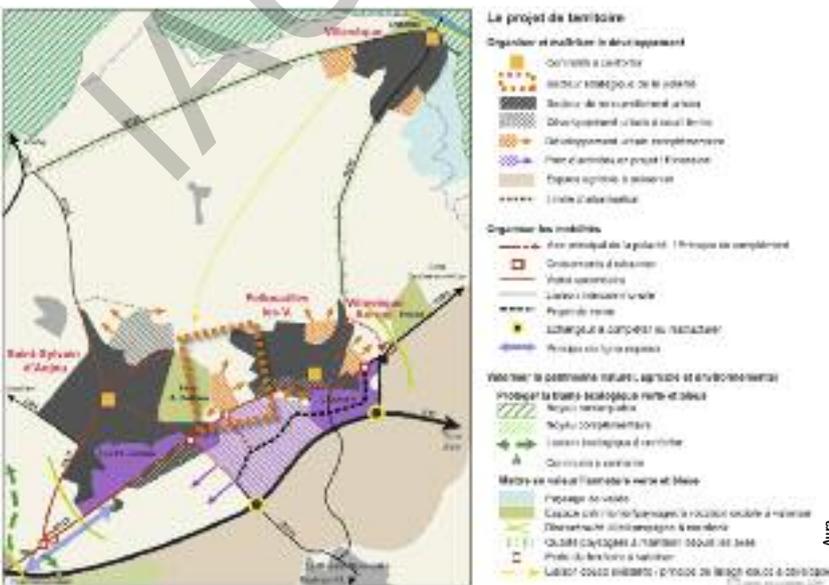
Le processus d'appropriation et d'élaboration de la stratégie de développement pour les communes polarités, qui doivent accueillir 24 % de l'offre nouvelle résidentielle et un parc d'activités, a donné lieu à des organisations différentes entre Angers Loire Métropole et les trois communautés de communes. En effet, Angers Loire Métropole a missionné des bureaux d'études urbaines et de programmation sur ses trois polarités, pour avoir une vision à très long terme. L'Agence a accompagné les autres territoires. La démarche a été largement partagée avec l'ensemble des acteurs, personnes publiques associées ou consultées, associations, conseil de développement, durant toute la procédure d'élaboration dans le cadre de rencontres, de conférences, d'expositions...

La traduction des attendus stratégiques de développement à l'échelle de chaque polarité est intégrée dans le document d'orientations générales sous la forme de schéma retranscrivant, avec un graphisme volontairement simple, les principales orientations de développement afin d'apporter une lisibilité de la stratégie territoriale à long terme. Elles permettent aussi aux communes et aux EPCI de développer des processus projets inventifs, respectant les identités locales. Il est accompagné d'une notice apportant des éclairages sur les spécificités de chaque territoire, en lien avec les conditions de développement, l'organisation des mobilités et la préservation des composantes naturelles et agricoles, et les prescriptions, orientations et objectifs du document d'orientation générale (DOG) les concernant.

Le dessin affiche donc des limites à l'urbanisation, liées à la préservation du fonctionnement agricole, des orientations territoriales pour optimiser le fonctionnement territorial, et l'identification d'un secteur stratégique à préserver pour organiser la programmation liée au besoin du bassin de vie. La souplesse introduite dans ces zooms territoriaux permet d'apporter de la visibilité sur les conditions de développement à long terme pour l'ensemble des acteurs, et de laisser les collectivités gérer leur mise en œuvre dans le cadre de projet de territoire, de PLU et d'opérations d'aménagement.



Pôle métropolitain : articuler la stratégie de renforcement de l'attractivité métropolitaine en lien avec l'organisation des mobilités durables.



Polarité à constituer : construire un projet de bassin de vie en intensifiant l'offre urbaine.

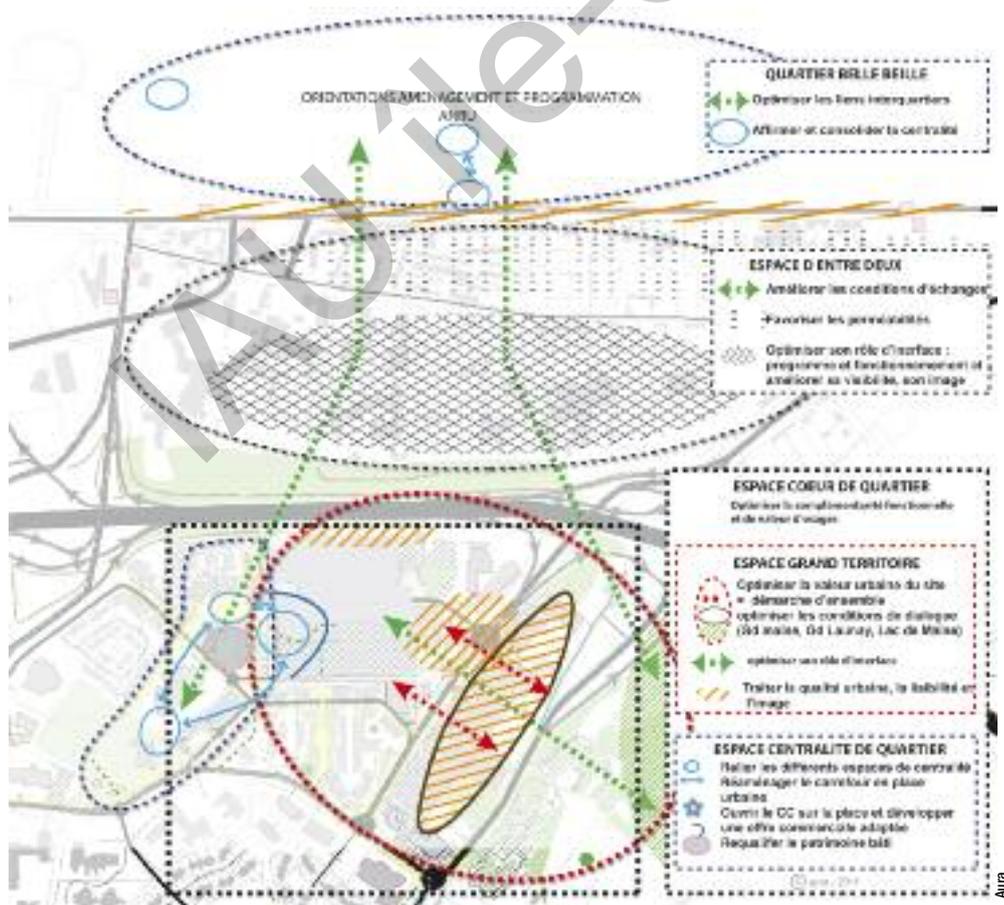
La prise de compétence urbanisme par les EPCI constituera un facteur de réussite.

L'approbation du SCot est une étape importante. Sa mise en œuvre rentre dans une phase active et l'Agence d'urbanisme poursuit ses missions auprès des collectivités. Elle les accompagne sur la définition du volet programmatique de l'offre résidentielle et coélabore les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur les secteurs stratégiques du plan local d'urbanisme intercommunal (Plui) d'Angers Loire Métropole.

### L'échelle du secteur : Grand Maine

Le pôle commercial Grand Maine est identifié dans le SCot comme pôle commercial de grand rayonnement à restructurer. La direction de l'urbanisme et des projets urbains a fait appel à l'Agence pour écrire le cahier des charges des orientations urbaines et architecturales à soumettre à l'opérateur commercial. Au-delà de la vocation commerciale à préserver, le site s'inscrit dans un territoire complexe mixant des problématiques d'entrée de ville et d'entrée de quartier, d'environnement commercial, offrant une image banale et fragile avec l'îlot commercial adjacent du Grand Launay, d'imbrication avec les équipements et services de centralité et la proximité d'un espace naturel d'envergure rejoignant les rives de la Maine.

Le diagnostic réalisé sur un périmètre élargi a permis de revoir les conditions de renforcement de l'attractivité du site en intégrant ceux du secteur. L'exemple de la diversité des usagers utilisant quotidiennement l'offre de restauration de Grand Maine montre la nécessité d'optimiser la richesse urbaine et sociale du site. En effet, de nombreux salariés, collégiens et lycéens, travaillant dans le quartier de Belle-Beille, traversent tous les midis la départementale D323 dans des conditions peu confortables ou peu durables. Les itinéraires modes doux sont longs et peu lisibles, ils incitent les piétons et les cyclistes à emprunter les échangeurs. Le réseau viaire et l'offre de stationnement à proximité de la centralité ne sont pas adaptés pour un usage automobile intensif. Le changement d'échelle permet de questionner les conditions de dialogue interquartiers en termes d'échanges, d'organisation urbaine et fonctionnelle, et de lien social. À l'échelle du secteur, il contribue à mieux articuler les enjeux de programmation immobilière, de qualité d'habiter, de déplacements et de temps. Enfin, il permet de définir les conditions de requalification du centre commercial à l'échelle du secteur, et de passer d'un processus d'accompagnement d'un projet privé à une démarche urbaine.



L'élargissement du périmètre d'étude permet d'optimiser les valeurs d'usage de Grand Maine.

Les enjeux territoriaux associés à ce nouveau périmètre permettent de casser la monofonctionnalité des différents secteurs. Ils constituent aujourd'hui le cadre des échanges avec l'opérateur privé. L'Agence a synthétisé et hiérarchisé les attendus associés à la restructuration du centre commercial, en fonction des enjeux de requalification urbaine du secteur.

Le premier concerne l'organisation des déplacements avec deux orientations majeures pour optimiser la desserte du centre commercial :

- la gestion des flux voitures et livraisons, en préservant l'usage des voies de desserte aux riverains, et en organisant les accès grand territoire depuis la voie principale;
- l'organisation d'itinéraires sécurisés et continus pour les piétons, pour les résidents du quartier et vers les stations de bus et la passerelle enjambant la deux fois deux-voies. Les déplacements piétons de proximité permettant d'accéder aux différents éléments de centralité (pôle scolaire, parc des Mazis, place du Riobé) devront être optimisés, notamment en portant une attention particulière au traitement de la façade commerciale.

Le second attendu aborde la programmation :

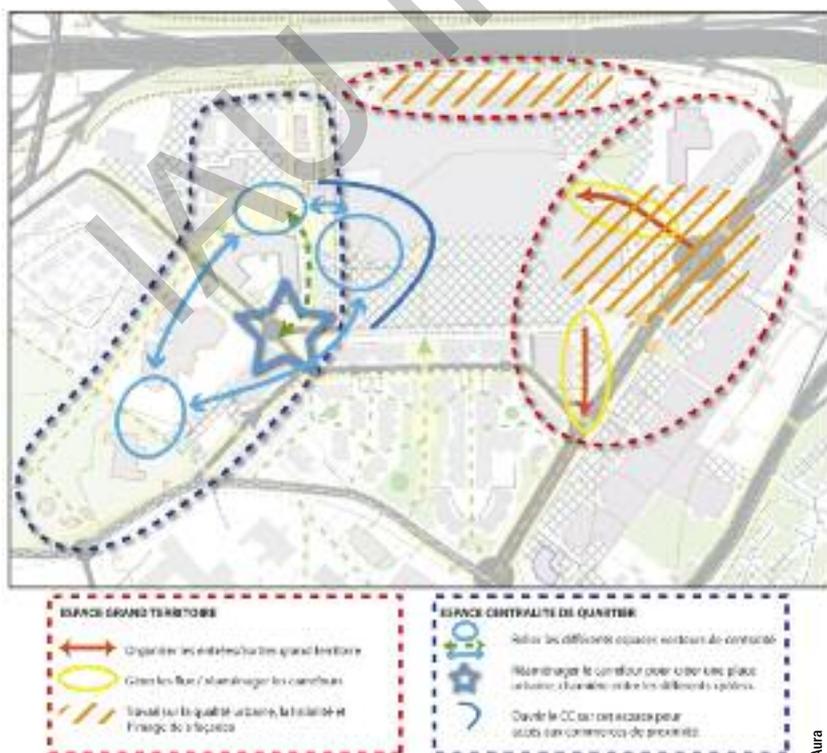
- la maîtrise des extensions de la surface commerciale pour préserver le maillage de l'offre grand territoire;
- la programmation commerciale à proximité de la centralité afin de participer à l'animation du quartier sur ce secteur. L'organisation urbaine devra permettre des accès directs aux commerces et restauration depuis la terrasse et la place urbaine.

Le troisième attendu apporte des préconisations sur les conditions d'insertion urbaine et architecturale pour améliorer sa fonction « vitrine » :

- les aménagements des espaces publics, notamment à l'entrée du site pour la partie basse et le long des immeubles résidentiels mitoyens de la dalle de parking en partie haute. Le projet doit s'ouvrir sur l'espace public et s'inscrire comme un élément fort de la centralité;
- la préservation des perspectives visuelles sur la ville depuis la dalle et la terrasse de la place Riobé;
- l'intégration dans l'enveloppe architecturale des différents éléments urbains connexes (station-service, cellules commerciales...) implantés à l'entrée du centre;
- une attention similaire pour le traitement de toutes les façades, notamment celle ouverte sur la centralité avec des accès et ouvertures sur l'extérieur et les deux « moins nobles », la façade arrière et ses enseignes donnant sur la route départementale D323 et la toiture particulièrement visible depuis la passerelle.

L'évolution des documents de planification priorisant le projet avant la règle va entraîner un changement important dans les modalités d'élaboration de Plui, tant pour la réalisation d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur les secteurs stratégiques, que dans l'organisation des réflexions et des échanges avec les collectivités et l'ensemble des acteurs du territoire. Ce changement tient prioritairement aux modalités d'émergence d'un projet urbain partagé et concerté, porté par une maîtrise d'ouvrage urbaine permettant de coordonner les attentes des acteurs et les objectifs urbains, paysagers et environnementaux. Le changement d'échelle d'analyse et de projet modifie profondément les conditions de mise en œuvre d'une démarche globale, et non d'un projet ponctuel, et impose une implication active des collectivités dans son portage. Cela sous-entend une appropriation collective pour « faire ensemble » et une gestion de la temporalité (études amont, échanges, animation, calage, expertises, études de faisabilité...). Ce dernier point est essentiel pour préserver une dynamique et assurer la réussite du projet dans le temps. Il suppose une ingénierie technique pour animer, suivre et proposer des outils tant juridiques que financiers. Ce changement pose également la question de l'organisation des modalités d'évaluation des projets dans le temps, au regard des objectifs de développement durable attendus.

**Secteur Grand Maine :**  
édicter les enjeux d'un urbanisme urbain durable pour cadrer les conditions de requalification du pôle commercial.



# Le projet urbain : l'opportunité de passer « du dire au faire »

Céline Tanguay<sup>(1)</sup>  
ATU



La gare, un secteur de renouvellement urbain de la ville de Notre-Dame-d'Oé.

Depuis son origine, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours (ATU) a travaillé à différentes échelles, de la planification (SCot<sup>(2)</sup> et PLU<sup>(3)</sup>) aux projets urbains précis et dessinés (schémas organisationnels de nouveaux quartiers, plans de déplacement, aménagements d'espaces publics...). Il n'y a pas de projet urbain cohérent sans prise en compte du contexte global : géographie, identité du territoire associée à la connaissance des valeurs symboliques et d'usage des lieux, démographie... La résultante, qui se traduit souvent par un schéma ou une esquisse, n'est que la partie dessinée d'une réflexion complexe et multiscalaire qui suscite souvent débat, les perceptions des uns et des autres pouvant être très divergentes. Un projet doit être discuté et partagé : le rôle de l'Agence consiste alors à révéler le contexte, identifier les enjeux et donner les codes qui permettent de comprendre l'évolution temporelle et spatiale du site d'étude. C'est en ce sens que l'Agence travaille, avec la conscience de l'emboîtement des échelles et de l'interdépendance des territoires. Ce message est partagé avec ses partenaires : élus, techniciens, services de l'État... La pluridisciplinarité de l'équipe mobilisée sur le projet urbain permet d'associer différentes compétences et points de vue et, au-delà, de faire cheminer le projet stratégique vers des réflexions plus locales (conception d'espace). L'étude de cas de Notre-Dame-d'Oé illustre le travail de l'Agence d'urbanisme dans une démarche de projet urbain. En décembre 2010,

L'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle présente deux projets urbains innovants, à la fois par la démarche de conception, mais aussi par la méthode de concertation. Ces travaux ont permis à l'Agence de décliner à l'échelle locale les objectifs et orientations du SCot, et d'associer à la démarche de nouveaux partenaires.

la commune (3780 habitants) et Val Touraine Habitat (bailleur social) lui ont confié une étude de programmation/esquisse sur deux sites : la Borde et la gare/centre-bourg. Cette étude comprenait également une approche environnementale et un volet concertation sous forme d'ateliers (voir encadré). Pour réaliser cette étude, plusieurs membres de l'équipe ont été sollicités : architecte, paysagiste, programmiste, experts en environnement, déplacement, habitat et modes de vie, ainsi qu'un graphiste.

## Du SCot au contexte local

Le SCot de l'agglomération tourangelle, en cours de finalisation, a déjà fait l'objet de publications pédagogiques affichant les quatre piliers du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- hiérarchiser les centralités et favoriser l'accueil de population dans les périmètres privilégiés de développement selon quatre niveaux de centralité : le cœur métropolitain, les pôles relais, les communes périurbaines avec gare (dont fait partie Notre-Dame-d'Oé) et les autres communes. Pour les communes périurbaines, les secteurs privilégiés de développement sont situés schématiquement dans un rayon de 500 m autour des centres-bourgs et de 1 000 m autour des gares. Il s'agit de favo-

(1) Céline Tanguay est paysagiste urbaniste à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle (ATU).

(2) SCot : schéma de cohérence territoriale, à échelle intercommunale.

(3) PLU : plan local d'urbanisme, à échelle communale.

### Territoire d'étude

#### de l'Agence d'urbanisme

Le socle du programme partenarial de l'Agence : 40 communes, 830 km<sup>2</sup> dont 200 km<sup>2</sup> urbanisés, population de 355 000 habitants (2009) dont :

- Tour(s) plus, communauté d'agglomération : Tours et 18 communes, population de 278 025 habitants ;
- 3 communautés de communes : 21 communes, population de 76 800 habitants.

riser le développement de la ville de proximité et de privilégier le renouvellement urbain aux extensions urbaines;

- préserver et valoriser le socle agronaturel, vecteur d'identité, d'aménité, de richesse et de biodiversité;
- changer les pratiques de mobilité en développant « l'étoile ferroviaire », colonne vertébrale du territoire, les transports collectifs et le maillage des circulations douces;
- engager une stratégie commune de développement de l'activité et de l'emploi.

Ces ambitions ont été présentées au comité de pilotage et aux participants des ateliers pour les sensibiliser aux projets qui s'inscrivent dans le PADD du SCot. Les deux sites d'étude se situent à l'intérieur des secteurs privilégiés de développement (les 500 et 1 000 m). Mais, pour les élus locaux, le projet de territoire vient rompre avec un mode de faire la ville sous forme d'opérations pavillonnaires autonomes peu diversifiées et peu denses.

L'aire d'étude comprend deux sites contrastés : un secteur en renouvellement urbain autour de la gare de Notre-Dame-d'Oé et un site en extension, la Borde (7 ha). Ce dernier, bien qu'appartenant à la commune commanditaire, a la particularité de se trouver à 300 m du centre-bourg et de l'école de la commune voisine de Chanceaux-sur-Choisille, alors que le centre-bourg de Notre-Dame-d'Oé se situe à plus d'1 km. Les deux communes font partie de deux EPCI<sup>(4)</sup> différents, ce qui complexifie encore un peu leur coopération.

L'Agence a démontré, en amont, la nécessité d'avoir une réflexion à l'échelle du bipôle Chanceaux-sur-Choisille/Notre-Dame-d'Oé : l'impact de l'arrivée des nouveaux habitants sur les effectifs scolaires, la complémentarité des équipements, la hiérarchisation de la trame viaire... Il a été proposé d'inclure dans le comité de pilotage les élus des deux communes et d'élargir la composition des ateliers de concertation à l'ensemble des habitants.

Malgré une faible représentation de la commune « voisine » (proportion d'une personne sur dix), les échanges ont permis de prendre conscience de la nécessité du « travailler ensemble » et de penser l'aménagement au-delà des frontières communales.

### **La phase diagnostic : une étape clé pour bien orienter le projet et anticiper l'avenir**

Dans ce contexte particulier de « bipôle », un diagnostic poussé et ciblé sur les deux sites d'étude a fait apparaître quelques points importants qui ont influencé la démarche et les réponses apportées.

### **Le futur quartier de la Borde**

Eu égard à la localisation du site, l'estimation du potentiel de logements, basée sur les densités affichées dans le SCot, a été légèrement revue à la hausse tout en veillant à s'inscrire dans un environnement bâti peu dense. Lors des ateliers avec les habitants, les questions de formes urbaines, de densité, de besoin d'intimité, de nécessité de préserver l'espace agricole ont nourri les échanges. Mais la principale difficulté d'urbanisation vient des caractéristiques géophysiques du site : un plateau argileux relativement imperméable et une pente quasi nulle. Les questions liées à la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement se sont imposées. Afin d'anticiper les impératifs à prendre en compte dans la conception du projet et mieux estimer le bilan préopérationnel (fait par le maître d'ouvrage), l'Agence a proposé de consulter un bureau d'études spécialisé dans les réseaux.

Les échanges entre le bureau d'étude et l'Agence ont nourri la réflexion en donnant les outils pour être plus concret dans les propositions spatiales.

Ce diagnostic partagé et les ateliers de concertation ont permis de :

- redéfinir le périmètre de l'opération;
- introduire la gestion des eaux pluviales dans l'espace public;
- alerter sur les surcoûts liés à la capacité des réseaux;
- conserver une certaine intimité aux habitants en place;
- faciliter le maillage viaire et prévoir une deuxième tranche dans le long terme;
- prendre en compte la cohérence du parcellaire agricole.

### **Le secteur de renouvellement urbain gare/centre**

Sur ce deuxième secteur, l'Agence, outre l'estimation du potentiel de logements du site de la gare, a élargi le périmètre d'étude à un cœur d'îlot limitrophe peu dense.

Actuellement, les entreprises situées près des voies ferrées entrevoient une délocalisation possible. Il en est autrement du cœur d'îlot, principalement occupé par des personnes âgées, et caractérisé par un parcellaire complexe. Si le renouvellement de cet îlot au bâti parfois vétuste s'imposera à terme, il apparaissait délicat de l'évoquer aujourd'hui. Mais anticiper l'avenir est un des principes qui s'applique à tout projet urbain. Ici, reconsidérer le périmètre sans minimiser la difficulté de mise en œuvre, a permis de mieux organiser la trame future des espaces publics.

(4) Établissement public de coopération intercommunale.

Le rôle de l'Agence est aussi de donner des outils au maître d'ouvrage pour l'accompagner dans ses décisions. C'est pourquoi le secteur gare/centre a été découpé en fiches « unités préopérationnelles » caractérisant les difficultés spatiales et foncières de la mise en œuvre du projet. Ce travail permet d'établir un calendrier prenant en compte, entre autres, la disponibilité du foncier.

Tout comme dans le projet de la Borde, le bureau d'études a apporté son expertise sur les réseaux, dont la principale difficulté rencontrée concerne les eaux de ruissellement associées à la pollution du secteur gare.

Ce diagnostic partagé et les ateliers de concertation ont permis de :

- revoir le périmètre de réflexion et planifier les opérations dans le temps ;
- illustrer la trame des espaces publics à court, moyen et long terme ;
- anticiper les mutations foncières ;
- redynamiser le centre ;
- faire évoluer et diversifier l'offre de logements en centre-bourg ;

- compléter le réseau des circulations douces ;
- faciliter l'accès à la gare (tous modes de déplacement) et proposer la création d'un parking relais ;
- prendre en compte, dans leur affectation future, la pollution potentielle de certains sites.

**Communiquer les idées, préparer le passage à l'acte**

Le projet urbain nécessite une capacité de communication, une tâche qui n'est pas toujours facile. Si un schéma est significatif pour un urbaniste, il en est autrement pour les habitants et certains élus, qui ont de la difficulté à faire le lien entre le concept et la projection en plan ou en trois dimensions. Cette représentation peut rapidement devenir l'objet de tous les espoirs ou, au contraire, de crispations.

Afin d'étayer la diversité des partis d'aménagement, l'Agence d'urbanisme présente des « références » extérieures et locales associant morphologies urbaines, densités et typologies bâties.



Le futur quartier de la Borde : orientations d'aménagement et de programmation, et deux esquisses proposées par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours.



Le secteur de renouvellement urbain gare/centre : orientations d'aménagement et de programmation, et deux esquisses proposées par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours.

Dans l'étude de cas de Notre-Dame-d'Oé, chaque site a fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) illustrée. Ce document accompagnera le cahier des charges lors de la constitution de l'équipe de maîtrise d'œuvre.

La démarche se veut pédagogique auprès du maître d'ouvrage et des élus. Pour chaque site, deux esquisses répondant au schéma d'orientation ont été présentées à titre d'illustration au comité de pilotage et aux élus du conseil municipal. Dans la démonstration, il est clairement mentionné qu'il existe autant d'esquisses que de concepteurs et que l'essentiel est de répondre au schéma d'orientation. Ce dernier a pour objectif d'inscrire le projet dans le site en organisant forme urbaine et densité, perspective, trame viaire, espace public, maillage des circulations douces...

Le maître d'ouvrage étudie actuellement son bilan financier prévisionnel de l'opération sur les bases de la programmation présentée. Lors du prochain atelier avec l'ensemble des parti-

cipants des différents ateliers, l'Agence exposera les schémas d'orientation et les orientations d'aménagement et de programmation, Val Touraine Habitat présentera le rôle d'un maître d'ouvrage, les élus exprimeront leur ambition par rapport aux propositions, et les habitants réagiront aux projets...

Cette rencontre marquera une étape décisive dans la démarche. Ce sera l'occasion de mesurer l'écart entre les idées de chacun et la projection dans le temps et l'espace d'un projet de ville.

Pour l'Agence, faire du projet urbain, c'est s'assurer de la prise en compte de toutes les échelles territoriales dans l'acte de faire la ville concrètement, sur le terrain. À cette cohérence verticale (des différentes échelles), il faut en ajouter une autre, plus difficile peut-être à tenir, une cohérence horizontale qui fait converger tous les acteurs (élus, techniciens, opérateurs, habitants) sur un projet réellement coconstruit. Ce n'est qu'en associant ces deux axes qu'émergera cette ville durable, fruit d'un mode de production urbaine profondément revisité.

#### Une concertation sous forme d'ateliers

Même si le « développement durable » se conjugue à tous les temps depuis la loi SRU et le Grenelle de l'environnement, il n'en demeure pas moins que les « projets vertueux » sur notre territoire sont rares. Il est donc difficile pour les élus et les habitants de « se faire une idée » de cette notion et d'anticiper en ce sens l'évolution d'un site de projet. C'est parfois encore plus inaccessible pour les riverains d'une future opération qui voudraient souvent voir « leur paysage figé ».

Face à ce constat, l'Agence a proposé au maître d'ouvrage des ateliers-échanges. Afin de faciliter la liberté d'expression, deux groupes ont été constitués : un premier avec des habitants et un second avec des élus/techniciens/maîtres d'ouvrage, le fil rouge des ateliers étant « le quartier rêvé ». Pour animer ces rencontres, l'Agence d'urbanisme a conçu un jeu de cartes illustrant les questions essentielles liées au développement durable : formes urbaines, gestion de l'eau, déplacements, nature en ville, déchets, proximité des équipements/services, espace public, place de la voiture en ville... L'objectif visé est le partage des idées, des *a priori*, des questionnements engendrés par les projets de la Borde et de la gare/centre. La première rencontre a fait abstraction des sites à l'étude, « chacun imaginant son quartier rêvé » grâce au jeu des cartes. La deuxième s'est déroulée autour d'une discussion thématique avec une vision prospective sur les sites à l'étude, après une visite de terrain commentée par les animatrices de l'atelier.

Grâce au jeu des cartes, ces échanges ont été riches d'enseignements :

- le pavillonnaire n'est pas un idéal pour tous ;
- les parcours de vie nécessitent une diversité de formes urbaines ;
- la majorité des participants préférerait se déplacer en transport collectif, à pied ou à vélo ;
- l'économie d'énergie et le développement des énergies renouvelables sont incontournables...

Depuis la dernière visite d'opérations, au printemps 2011, l'étape « projet et programmation » a été réalisée et les premières esquisses ont été présentées à l'automne au comité de pilotage. Le prochain atelier, commun aux deux groupes, aura lieu au printemps 2012. Les élus participant au comité de pilotage connaissent les schémas et esquisses. Mais pour les habitants, ce laps de temps important écoulé depuis la visite de terrain peut se révéler un handicap pour la suite des échanges. Aussi, bien informer les participants du calendrier est impératif pour le succès de la démarche participative.



Le « jeu de cartes » a été un support précieux : les discussions ont fait apparaître des contradictions selon le vécu et les expériences de vie de chacun.

# Clermont, quelle stratégie urbaine pour l'accueil du TGV ?

**Rachid Kander<sup>(1)</sup>**  
Clermont Métropole



Inscrit dans la loi Grenelle, le projet de TGV reliant Paris, Orléans, Clermont et Lyon vient de voir s'achever le débat public, marqué par une forte mobilisation des acteurs du territoire. Au-delà des enjeux de tracés, de temps de parcours et de niveau de service se pose, pour la capitale régionale, la question de l'aménagement et du développement de son territoire, plus particulièrement celle de la gare et de son environnement urbain.

Clermont vient d'accueillir l'atelier du Club projet urbain et paysage de la Fnau, autour du projet urbain sur le secteur incluant les quartiers Saint-Jean et Cataroux, également appelés secteur de l'entre-deux-villes, par sa position géographique. Ce territoire sépare les anciennes cités de Clermont et de Montferrand, unifiées par édit royal au XVII<sup>e</sup> siècle. Ces travaux se déroulent à un moment clé de l'élaboration des documents de planification, à l'interface du SCot récemment approuvé, et du PLU, dont les travaux viennent de s'engager. Il constitue, à ce titre, un exemple intéressant pour aborder la question de l'urbanisme de projet et, plus spécifiquement, le lien entre la planification et le projet urbain.

## Une dynamique de projet qui articule à différentes échelles : territoires, leviers de projets et documents de planification

La vision stratégique d'aménagement du bassin clermontois a connu une dynamique particulière lors de l'élaboration de la charte qui a fondé le pays du Grand Clermont en 2003. Elle s'est poursuivie par la démarche de coopération métropolitaine engagée en 2005 dans le cadre du partenariat Clermont Auvergne Métropole, en réponse à l'appel à projets des réseaux métropolitains de la Datar<sup>(2)</sup>.

Ces deux étapes, articulées avec le schéma régional d'aménagement et développement durables du territoire régional (Sradrt) approuvé en 2009, ont facilité une certaine dynamique de projet à différentes échelles.

## L'articulation avec le système métropolitain lyonnais

Premier partenaire économique de la capitale auvergnate, la métropole lyonnaise constitue le pôle de rayonnement européen le plus proche. De nombreux échanges notamment scientifiques et économiques existent. La mobilisation particulière des chambres consulaires et des élus lyonnais, stéphanois et clermontois autour du projet de TGV reliant Paris, Orléans, Clermont et Lyon, a mis en exergue la réalité de l'inscription du développement clermontois dans le système métropolitain lyonnais pour en devenir « le Grenoble de l'ouest », selon Serge Godard, président de la communauté d'agglomération Clermont Communauté et maire de Clermont-Ferrand. L'ouverture, dès la fin 2012, du « barreau de Balbigny », dernier tronçon de l'autoroute A89 réduira le temps de parcours entre les deux capitales régionales à 1 h 35 environ, et favorisera le rapprochement.

## La dimension régionale

Au cœur de l'Auvergne, la métropole clermontoise constitue la principale locomotive économique régionale. Elle accueille l'essentiel des grands équipements, services métropolitains, administrations, ainsi qu'un bassin de recherche publique et privée, et d'enseignement supérieur, riche de 35 000 étudiants.

(1) Rachid Kander est directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole.

(2) Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

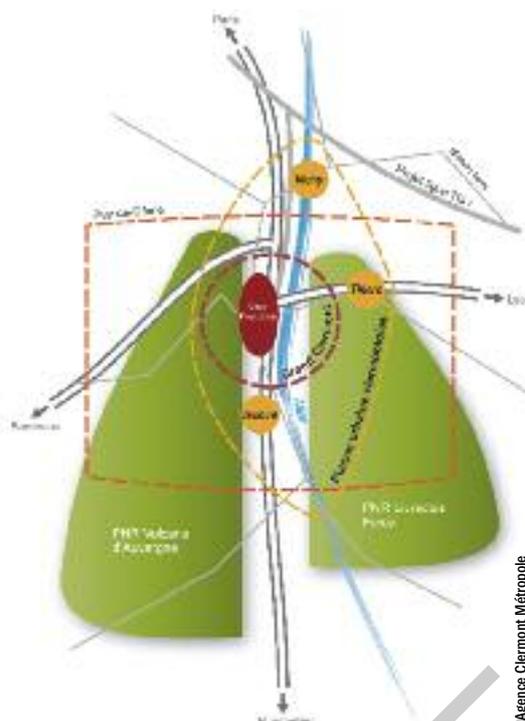


Schéma de structuration du futur « pôle métropolitain ».

#### Positionnement de l'Agence par rapport à l'ÉcoCité

La première intervention de l'Agence Clermont Métropole sur le site Saint-Jean/Cataroux a visé, dès 2001, à définir le potentiel urbain et permettre ainsi son inscription, en 2005, comme espace de valorisation et de requalification urbaine prioritaire au SCot.

La seconde contribution a consisté à faire émerger et à élaborer la candidature clermontoise, suite à l'appel à projet ÉcoCité, et ceci, au croisement de ses missions de prospective, de veille et de mise en œuvre de la ville durable.

Dans ce projet, l'Agence a bâti son positionnement sur différents volets que sont l'innovation technologique, le défi environnemental et l'enjeu sociétal au service de la ville durable; le site Saint-Jean/Cataroux devant constituer le laboratoire clermontois.



En concentrant les fonctions urbaines les plus importantes, Clermont contribue, par effet de redistribution et de desserrement, au dynamisme de la plaque urbaine intégrant les bassins de Vichy, Thiers et Issoire. Cet ensemble, également nommé l'Auvergne urbaine par le Sraddt et qui préfigure un futur « pôle métropolitain », est structuré le long de la rivière Allier et s'inscrit à la jonction des deux parcs naturels régionaux que sont le PNR des volcans d'Auvergne et le PNR du Livradois-Forez.

#### L'échelle du SCot, périmètre du pays du Grand Clermont

La stratégie d'aménagement et de développement du SCot du Grand Clermont s'articule autour des enjeux de préservation de l'environnement, de requalification urbaine et de limitation de consommation foncière, de la mobilité durable ainsi que de la cohésion sociale.

Les 108 communes du Grand Clermont se répartissent en un cœur métropolitain, qui comprend la plupart des communes de Clermont Communauté et de Riom Communauté, sept centres urbains de proximité, dits pôles de vie, ainsi que des espaces périurbains.

À travers ce choix d'organisation multipolaire du territoire, le SCot a pour finalité d'articuler, de manière cohérente, différentes échelles spatiales dans lesquelles s'inscrivent des projets d'infrastructures et de moyens de transport, des projets phares et démonstratifs de requalification et de valorisation du territoire, les espaces emblématiques (chaîne des Puys, Val-d'Allier, Gergovie), ainsi que les ressources naturelles du territoire, confortées par les deux parcs naturels régionaux.

Le cœur métropolitain regroupe les territoires les plus intenses, qui concentrent les fonctions métropolitaines les plus importantes, et sur lesquels se déploient les politiques d'aménagement, de transport et d'équipement les plus urbaines. Au sein de cet espace, le SCot a identifié des espaces de valorisation et de requalification urbaines prioritaires (Evrup), qui possèdent un fort potentiel de structuration, résultant d'actions foncières et d'opérations d'aménagement publiques, à engager ou à consolider.

Le territoire de « l'entre-deux-villes » constitue l'un des sept Evrup du Grand Clermont, et a été le sujet de travail de l'édition 2012 de l'atelier du Club projet urbain et paysage de la Fnau autour de la question suivante : « Quelle stratégie urbaine métropolitaine sur le secteur de l'entre-deux-villes, dans la perspective de l'arrivée du TGV? »

#### L'effet levier du label ÉcoCité

Attribué par le Meeddm en 2009, au côté de dix-huit autres agglomérations françaises, ce label confirme la cohérence du projet de l'ÉcoCité Clermont Métropole, dont l'ambition affichée est de « fabriquer le standard de la ville de demain, durable et solidaire ».

En permettant l'accès au fonds Ville de demain géré par la Caisse des dépôts, le label ÉcoCité constitue, par ailleurs, un levier opérationnel afin de faire émerger les projets et les actions innovantes pour la fabrication de la ville durable, dans les champs de la mobilité, du bâti, de l'espace public et de l'énergie.

Ces axes techniques s'articulent avec d'autres, plus politiques, exprimés dans le SCot, pour une métropole respectueuse de l'environnement, prospère, et engagée dans une réelle dynamique de projet. Cette vision d'avenir implique de renforcer la cohérence des politiques publiques, au niveau global, comme aux échelles locales, autour d'une double stratégie :

- une ÉcoCité qui s'affirme autour de la plaque urbaine clermontoise sur son dynamisme et son excellence, rayonnante et créative en matière de fonctions métropolitaines et d'innovations, véritable locomotive pour l'Auvergne ;
- une ÉcoCité qui défend le bien-être et le vivre-ensemble, attentive et solidaire aux besoins des habitants, générations actuelles et futures, en harmonie avec la nature, favorisant le quotidien et les échelles de proximités.

#### Le projet urbain de l'entre-deux-villes

L'enjeu du « rayonnement de la capitale régionale » à travers le développement économique est une constante dans les stratégies de programmation et d'aménagement du territoire de l'entre-deux-villes.

### Une dynamique urbaine historiquement portée par les enjeux métropolitains

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'implantation des activités industrielles, notamment de l'entreprise Michelin, a été facilitée par une topographie favorable, offrant de larges emprises foncières quasi viabilisées, ainsi que par la proximité des fonctions urbaines : équipements, logements, commerces, services (y compris ceux mis en place par l'entreprise Michelin). Les infrastructures de transports (train et tramway), ou encore la rivière Tiretaine à travers sa double fonction de force motrice et d'exutoire des eaux usées, ont été d'autres atouts de ce territoire.

### Aujourd'hui, le double enjeu de l'entre-deux-villes

L'enjeu métropolitain est particulièrement renforcé avec la perspective de l'accueil du TGV à l'horizon 2025. La combinaison de cet enjeu avec le potentiel foncier actuellement mutable offre une opportunité « historique » de bâtir une stratégie urbaine qui s'inscrit dans une vision métropolitaine.

En effet, l'emplacement du site de l'entre-deux-villes, en cœur d'agglomération et à proximité des axes de transports, des axes structurants ainsi que des infrastructures ferroviaires, en font un site à fort potentiel pour l'accueil d'activités, d'équipements et de services de rayonnement métropolitain, renforçant ainsi l'offre du CHU

Estaing, du stade Marcel-Michelin et du centre de congrès Polydome.

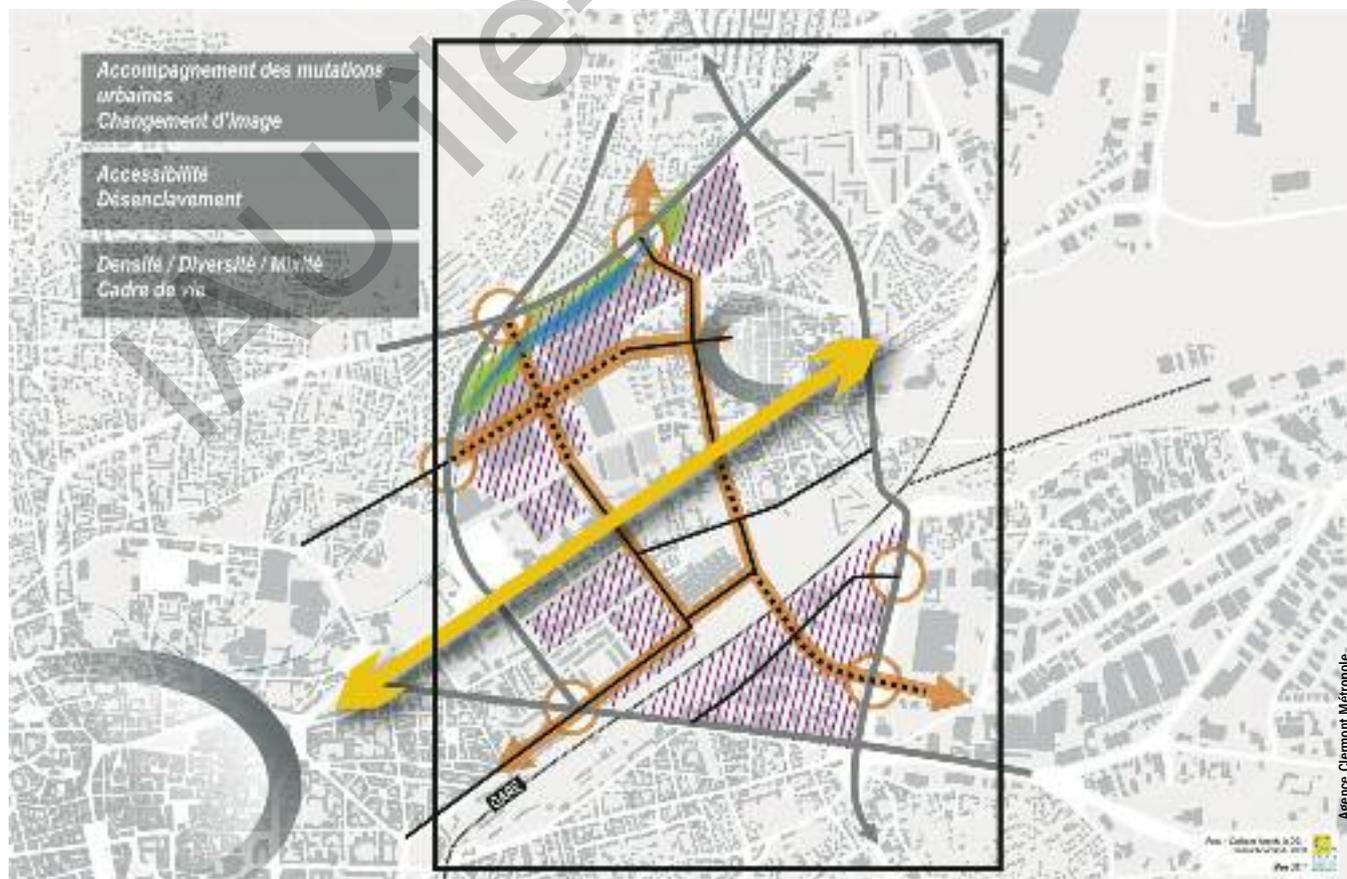
L'enjeu de « faire la ville sur la ville » *via* la reconquête de sites industriels en mutation et la mise en œuvre de la ville des courtes distances, durable et désirable, permet d'offrir une alternative à l'étalement urbain, typologiquement et économiquement crédible.

### Une démarche de « projet processus », garante de la bonne articulation des stratégies à différentes échelles

Si l'enjeu métropolitain est une constante dans la programmation de l'aménagement de l'entre-deux-villes, il n'en est rien des modalités opérationnelles de conception et de réalisation. Initialement projet d'expansion urbaine porté essentiellement par l'entreprise Michelin, l'entre-deux-villes connaît depuis quarante ans une dynamique de renouvellement urbain techniquement complexe et multipartenaire. Par ailleurs, le rôle de l'action publique dans les processus d'élaboration de la ville durable, a connu ces dernières décennies une évolution profonde.

En effet, d'un processus « descendant », dans lequel les collectivités définissaient le projet et donc « les règles du jeu » au nom de l'intérêt général, les pratiques de projets ont évolué vers une dynamique « ascendante », où le projet se définit avec une plus large association des

Carte de synthèse des enjeux de l'aménagement de l'entre-deux-villes.



Présentation des travaux  
de l'atelier du Club  
projet urbain et paysage  
de la Fnau.



Réaction « à chaud » sur l'atelier  
Dominique Adenot

*Dominique Adenot est adjoint à l'urbanisme, à l'habitat et au logement de la ville de Clermont Ferrand, et vice-président à l'économie, la recherche et l'innovation de Clermont Communauté.*

« L'atelier du Club projet urbain et paysage de la Fnau arrive à un moment où nous lançons la réflexion sur le PLU de Clermont-Ferrand, et notamment sur le PADD. Nous avons d'autant plus besoin de matériaux pour enrichir notre réflexion stratégique et sortir du quotidien pour voir plus large et plus loin. Sur le secteur Saint-Jean/Cataroux, cet exercice apporte aux élus une vision et une temporalité. Par ailleurs, il se dit des choses perturbantes, qui remettent en question un certain nombre de convictions fortes, c'est le cas par exemple pour le contrat ville-nature. Ceci est très précieux, car il est important de réinterroger nos politiques régulièrement pour mieux les adapter aux demandes de la population. »

acteurs économiques, associatifs, etc. Cette évolution traduit également la réalité des équilibres économiques et financiers, avec une moindre implication des collectivités au bénéfice des opérateurs privés.

L'évocation du concept d'« urbanisme de projet » s'inscrit dans cette évolution et dans un contexte où :

- le projet urbain nécessite aujourd'hui d'articuler à la fois les échelles, les approches, les méthodes ainsi que les outils juridiques et financiers dans un contexte où le champ d'intervention de l'action publique est réexaminé ;
- le projet urbain peut être, à la fois et de manière interactive, l'origine ou la résultante d'une stratégie globale, elle-même en ajustements permanents, et formalisée à travers les outils de planification ;
- le projet urbain est une question d'opportunités qu'il faut souvent savoir provoquer, attendre ou bien saisir. C'est l'art de gérer les aléas et les opportunités du court terme, sans perdre de vue les impératifs du long terme et de la cohérence globale.

Un regard extérieur permettant d'insuffler  
d'autres pistes de projets

Les travaux de l'atelier du Club projet urbain et paysage de la Fnau apportent un éclairage pertinent sur la mise en articulation des échelles. En cela, ils participent à la diffusion des pratiques de l'urbanisme de projet. Ses propositions sur l'entre-deux-villes se déclinent en plusieurs actions :

- organiser la ville de demain, insérée dans un maillage métropolitain et constituant le cœur métropolitain de Clermont ;
- proposer une ville-paysage et créant une trame d'espaces verts et d'espaces publics, confortant la trame d'équipements ;
- élaborer un plan-guide faisant émerger les axes structurants, notamment un axe nord-sud reliant les grands secteurs de projets et ouvrant sur le grand paysage ;
- dessiner des zooms sur des secteurs de projets plus précis comme le site des pistes, symbole de Michelin, ou le quartier Saint-Jean.

L'objectif de cet atelier est bien d'impulser des dynamiques, qui seront ensuite approfondies et relayées par l'Agence d'urbanisme de Clermont et ses partenaires.

# Agence de Rennes : au service du projet urbain

Jean-Michel Marchand<sup>(1)</sup>  
Audiar



Les études de l'Agence de Rennes ont permis la réalisation d'un millier de logements sur des friches d'activités, autour d'une ligne de transports en commun.

Les objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale du pays de Rennes ont donné le cap dès 2007 : priorité au renouvellement urbain pour économiser l'espace et nécessité de lancer des approches complémentaires sur onze grands sites de l'agglomération, stratégiques pour son développement. Le projet de l'Agence a clairement repris ces thèmes à travers plusieurs travaux qu'elle a menés et qu'elle poursuit.

## Les études de renouvellement urbain

Alors que le sujet commençait à émerger dans les débats issus de la loi SRU<sup>(2)</sup>, l'Agence a été missionnée sur des études visant à établir le potentiel de renouvellement urbain des communes. L'objectif était de montrer que les villes n'étaient pas condamnées à s'étendre, dès lors que des outils étaient mis en place très tôt, en amont du projet. Rapidement, ces études ont pris un caractère pré-opérationnel pour plusieurs raisons.

L'attente des élus sur la faisabilité économique du renouvellement urbain est tributaire de la quantification des m<sup>2</sup> constructibles. Or, évaluer ce potentiel ne peut pas être réalisé de manière théorique et implique, en amont, le dessin du projet urbain.

À cela s'ajoute le pouvoir évocateur de l'image, qui donne à voir l'évolution du quartier. Et même si le projet n'est évidemment pas définitivement calé, nos propositions permettent d'assister les élus dans la définition progressive des ambitions qu'ils souhaitent se donner.

Depuis dix ans, le désengagement progressif de l'Agence d'urbanisme de Rennes sur les plans locaux d'urbanisme lui a permis de se recentrer sur des études préalables d'aménagement, ciblées sur des thématiques précises (le renouvellement urbain notamment) ou sur des sites stratégiques de l'agglomération. Cette évolution exige un savoir-faire différent des études habituellement dévolues aux agences.

Montrer un volume bâti dans son contexte, les aidera plus sûrement à se projeter dans l'avenir des sites étudiés que tous les discours sur les hauteurs d'immeubles ou la densité. Cependant, ce type d'approche est plus lourd qu'une étude sur une zone d'extension urbaine. Foncier, faisabilité économique, contraintes d'urbanisme peuvent peser fortement sur le projet au point de le rendre irréalizable. Les communes hésitent à financer des études coûteuses dont elles savent qu'elles risquent de ne pas déboucher.

Pour éviter cela, l'Agence intervient très en amont, dans un souci de « défricher » le champ de l'étude. Notre premier objectif est de faire émerger des projets et de les conduire vers des phases opérationnelles. Le départ est assez classique : étude du site, enjeux urbains, repérage des secteurs mutables... Puis vient la définition plus concrète d'un projet d'urbanisme avec son potentiel de constructibilité, sa faisabilité financière ainsi que les modes opératoires possibles. Ces travaux ont parfois pour effet l'engagement d'opérations nouvelles sous forme principalement de zone d'aménagement concerté. Plus sûrement, ils permettent de définir des secteurs fonciers cibles, qui deviendront des priorités dans le cadre des politiques foncières d'agglo-

(1) Jean-Michel Marchand est directeur d'études « qualité et projets urbains » au sein de l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiar).

(2) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Évaluer la faisabilité du renouvellement urbain implique de dessiner le projet urbain. Plus que les discours sur la densité, la visualisation des volumes bâtis aide les élus à se projeter.

mération<sup>(3)</sup>. Mais ils permettent aussi (et ce n'est pas anecdotique) l'accompagnement des élus sur des politiques d'urbanisme qu'ils ont parfois des difficultés à mener du fait des réactions épidermiques qu'elles suscitent auprès des habitants.

L'Agence tient ici son rôle, là où le financement d'étude est déficient et où il ne peut pas être intégré à des frais d'opération (compte tenu du caractère indéfini des projets).

En clair, ces études préalables ont en général du mal à trouver un financement. Les villes ne les initient pas de leur propre chef, pour des raisons de coût, alors qu'elles sont stratégiques pour la mise place des politiques d'agglomération, quand elles ont pour enjeu le renouvellement urbain.

L'Agence a lancé ce type de réflexion sur une quinzaine de communes dans l'agglomération. Dans certaines villes, la réflexion portait d'abord sur l'espace public. D'autres études

évaluaient le potentiel à l'échelle de la commune, certaines étaient focalisées sur un secteur urbain. Des réflexions ont été menées sur la densification de quartiers pavillonnaires; d'autres (pour Rennes) sur l'arrivée d'une station de métro ou sur la restructuration d'un îlot occupé par un ancien hôpital, l'îlot Cochardière.

### D'une réflexion préalable au projet urbain : l'îlot Cochardière

La frontière est souvent ténue entre l'étude de définition d'un projet et le projet lui-même. Les travaux menés sur l'îlot Cochardière illustrent cette difficulté. L'îlot Cochardière est une emprise hospitalière au cœur de la ville, qui devrait être prochainement libérée pour recevoir des programmes immobiliers. La Ville de Rennes se donne pour objectif de réaliser un cahier de prescriptions urbaines à destination du centre hospitalier régional afin de cadrer la valorisation urbaine d'un site restant de propriété privée.

À la base, le cahier des charges du service études de la Ville était le suivant :

- approfondissement du projet urbain à l'échelle de l'îlot;
- définition d'au moins deux scénarios différenciés de constructibilité et d'organisation des espaces publics de l'îlot;
- analyse argumentée des scénarios permettant d'orienter le choix d'un scénario à décliner dans la phase d'approfondissement préopérationnelle;
- approfondissement préopérationnel du scénario d'aménagement retenu;
- approfondissement des principes détaillés de composition dans le contexte urbain et architectural du secteur, avec définition précise des capacités constructives de l'îlot, des typologies de bâtiments (Shon par îlot, immeuble, emprises bâties, etc.) et du programme d'aménagement des espaces publics.

Cette précision demandée à tous les niveaux de décision a conduit, au fur et à mesure de l'avancée de l'étude, l'approfondissement du scénario retenu en définition d'un véritable projet urbain. Dès lors, de nouveaux enjeux émergent, plus techniques (volumes du bâti, ombres portées, topographie des espaces publics, accessibilité, circulation, stationnement), auxquels l'étude se doit d'apporter des réponses concrètes, des solutions techniques, des propositions paysagères...

(3) Rappelons que Rennes Métropole s'est dotée d'une politique foncière disposant d'un budget conséquent qui lui permet un portage foncier sur des biens acquis pour réaliser des opérations de renouvellement urbain.



Un certain savoir-faire technique est nécessaire pour ce type d'étude. Il demande une mise à jour permanente des connaissances. Mais ce savoir-faire participe aussi de la culture générale de l'Agence, et lui permet de faire des propositions plus pertinentes lors des travaux sur des échelles plus vastes.

Le positionnement de l'Agence sur ces études est donc clair. Elles doivent certes apporter une réflexion préalable constructive, mais aussi permettre l'expression d'un véritable projet urbain.

### Les sites stratégiques

Le SCot du pays de Rennes a défini un certain nombre de sites stratégiques sur lequel des réflexions sont régulièrement menées.

Des études (marchés de définition) associant plusieurs cabinets d'urbanisme de renom ont été réalisées dans certains secteurs : secteur nord-est de l'agglomération (opération plus connue sous le nom Viasilva 2040, urbaniste Christian Devillers) ; secteur sud-ouest de l'agglomération.

L'Agence est là sur une position d'accompagnement. Elle est amenée à participer à l'élaboration de ces projets en amont dans les diagnostics environnementaux, la programmation, la définition de cahier des charges sous la conduite du service des études urbaines de Rennes Métropole. Cette posture d'assistance à la maîtrise d'ouvrage n'est pas confortable. De surcroît, la visibilité de l'Agence n'est pas évidente, avec des risques de doublon avec les services de l'agglomération, d'où un travail mené en ce moment avec ces services pour améliorer ce mode de collaboration.

Au-delà de ces travaux d'accompagnement, l'objectif de l'Agence est de participer à la définition de projets urbains stratégiques. Son conseil d'administration a souhaité qu'elle intervienne sur des sites à enjeu associant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Outre son savoir-faire technique, elle est en effet en capacité de jouer un rôle d'intermédiation, de facilitateur dans la définition d'un projet partagé entre les établissements impliqués.

L'Agence a ainsi travaillé sur un vaste secteur nommé axe est-ouest, desservi par une ligne de transports en commun à forte capacité. L'Agence a conduit deux études, dont l'une sur une commune voisine de Rennes : Cesson-Sévigné. Cette première étude a été l'occasion de réaménager des friches d'activités le long de la desserte de transports en commun, permettant ainsi la construction d'un millier de logements entre 2005 et 2011. Les opérations engagées ont constitué le premier acte d'une stratégie qui concernera par la suite, la requalification de toute l'avenue jusqu'au pôle gare de cette ville



Différentes opérations d'urbanisme initiées par l'Agence de Rennes.

(réflexions auxquelles l'Agence a participé à nouveau). Les travaux de l'Agence se sont concrétisés par une orientation d'aménagement qui a encadré les différents projets de promotion immobilière.

Toujours sur le même site, l'Agence a, cette fois-ci pour le compte de la Ville de Rennes, conduit une réflexion sur l'évolution d'une vaste emprise hospitalière en restructuration ainsi que l'implantation d'un centre de secours. L'étude urbaine Baud-coteaux de Vilaine a eu pour objet la définition du programme et celle de la composition urbaine de la frange nord d'une avenue, depuis le centre-ville de Rennes jusqu'à l'université de Beaulieu. Ce projet a permis à la Ville et aux partenaires intervenant sur le territoire (Rennes Métropole, conseil général, centre hospitalier, Sdis, université) de disposer d'un plan-guide pour les actions à mettre en œuvre dans le temps sur ce secteur. Plus concrètement, l'étude a fourni le cahier des charges urbanistique du futur concours de la nouvelle caserne du Sdis. Elle a servi de

schéma directeur pour l'évolution future du quartier. En particulier, elle a apporté les éléments nécessaires à l'adaptation du PLU de la ville sur le secteur.

Pour le futur, l'Agence entend travailler sur d'autres sites stratégiques qui n'ont pas encore bénéficié de réflexion d'urbanisme. À la demande de son partenariat, elle a inscrit dans son programme de travail annuel l'élaboration d'un schéma d'urbanisme sur l'entrée nord de l'agglomération.

En effet, l'Agence se doit de démontrer qu'elle sait travailler et élaborer des projets urbains à cette échelle géographique « intermédiaire » : celle des grands secteurs intercommunaux. Il lui faut montrer la valeur ajoutée de ses interventions à des niveaux de territoire qui ne sont pas ceux sur lesquels elle est intervenue depuis sa création : les projets d'aménagement de place, d'îlot, et plus largement à l'échelle globale des périmètres de SCot ou des coopérations régionales.



Olivier Pasquiers / le bar Floreal

## Interview

Alain Amédéo est vice-président du conseil régional d'Île-de-France, en charge de l'aménagement, des parcs naturels régionaux, de l'inter-régional et des contrats ruraux. Il a également en charge la révision du Sdrif, lancée par la conférence territoriale régionale du 28 novembre 2011. De formation pluridisciplinaire d'urbaniste et d'historien, il a enseigné pendant huit ans avant de rejoindre, en tant que chargé de mission transport, le conseil général de la Seine-Saint-Denis de 2001 à 2008. Il a été adjoint à l'urbanisme et aux espaces verts d'Aulnay-sous-Bois, vice-président du Stif et président de la commission des investissements et du contrat de projet du Stif de 2004 à 2010.

# Quelle articulation entre le schéma directeur Île-de-France 2030 et les projets ?

## Les Cahiers – Comment se fait l'articulation entre le schéma directeur régional d'Île-de-France et les projets urbains locaux ?

Alain Amédéo – Il faut rappeler que l'objet du schéma directeur d'Île-de-France (Sdrif) consiste à organiser l'ensemble des problématiques d'aménagement du territoire régional, construire une vision globale partagée et, enfin, permettre au local de réaliser son projet, à partir d'un cadre de référence à la planification. Seule l'Île-de-France présente la spécificité d'une planification régionale que doit impérativement respecter le niveau local. C'est une opportunité pour la mise en cohérence d'ensemble et l'anticipation sur les grands défis du territoire francilien. C'est aussi un atout au vu de la complexité du territoire et des enjeux nationaux. Car le Sdrif est conçu à l'aune du développement durable, dans la perspective des décennies à venir, et en concertation avec l'ensemble des acteurs. Il se doit d'être ambitieux dans ses objectifs, efficace dans ses prescriptions, mais aussi concerté quant à ses modalités d'application.

Comme il n'est plus aujourd'hui pensable, techniquement et politiquement, d'imposer une planification, nous sommes dans un jeu permanent d'ajustement et d'itération avec les collectivités et leurs représentants, la société civile, et avec l'État. Comme par ailleurs le Sdrif s'impose au niveau local, l'association avec l'État permet de se prémunir de tout risque de tutelle de la collectivité régionale, si tant est qu'elle le soit, sur les autres collectivités.

La mutation du territoire régional proposée par le Sdrif repose avant tout sur une vision partagée, et je constate qu'une grande majorité des acteurs y adhère désormais : intensification urbaine et lutte contre l'étalement urbain, valorisation des ressources et du patrimoine, adaptation aux crises énergétique et climatique, amélioration de la cohésion territoriale *via* le logement, les transports collectifs et les services publics, engagement dans la transition économique... Par ailleurs, comme la subsidiarité et le dialogue entre collectivités participent des grands principes recherchés dans le Sdrif,

il revient au local de traduire à sa manière les orientations régionales, car il s'agit, tout en les respectant, de susciter la liberté d'initiative locale, afin de répondre au plus près aux besoins et aspirations des habitants et des acteurs locaux.

## L. C. – Comment produire un Sdrif tout à la fois concerté et prescripteur ?

A. A. – Le Sdrif est bien un projet de cohérence d'ensemble établi en concertation, et l'initiative locale est le maillon de sa mise en œuvre. Car tout l'enjeu de la planification régionale est que cette mise en cohérence puisse se transformer

en mise en dynamique de la vision régionale, et que le Sdrif soit le moteur de cette transformation territoriale. Les projets locaux contribuent à cette vision régionale partagée et la concrétisent. Les prescriptions formulées dans le Sdrif doivent donc trouver

un juste niveau de précision dans le détail des règles, les seuils chiffrés, la finesse de la cartographie, tout en étant pédagogique par souci d'efficacité. La carte de destination générale des sols relève ainsi d'un compromis entre les enjeux techniques territoriaux définis et les politiques régionales et locales. Elle est fabriquée de façon itérative avec l'ensemble des collectivités. En cela, le principe de représentation de l'urbanisation sous forme de pastille s'adapte très bien au respect du principe de subsidiarité. Cela laisse, à l'échelle locale, une marge d'appréciation suffisante pour l'émergence de projets locaux. Sous une même pastille, dans le respect des règles et de la concertation locale, on peut réaliser des projets urbains extrêmement différents en matière de formes urbaines et architecturales, dans le rapport entre l'espace bâti et le végétal, dans l'équilibre de programmation des équipements, activités et logements.

Enfin, le Sdrif Île-de-France 2030 est conçu pour le long terme. Soyons donc humbles sur cet aspect : son suivi et son évaluation feront l'objet d'une démarche d'amélioration continue, concertée et efficiente.

*« Comme la subsidiarité et le dialogue entre collectivités participent des grands principes recherchés dans le Sdrif, il revient au local de traduire à sa manière les orientations régionales. »*



C. Lantier / IAU idF

## Interview

Vincent Fouchier est directeur général adjoint de l'IAU Île-de-France, délégué au Sdrif, et directeur du département planification et aménagement durables. Depuis 2004, l'IAU Île-de-France assure la maîtrise d'œuvre de l'élaboration du schéma directeur régional d'Île-de-France, en appui à la Région et à ses services. Cet exercice de planification concertée se fait en relation étroite avec différents partenaires : le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France (Ceser), l'État, les collectivités territoriales, les partenaires socio-économiques et les acteurs associatifs. En 2008, le conseil régional d'Île-de-France a voté l'adoption de son projet de Sdrif. Ce projet n'est toutefois pas entré en vigueur à défaut d'un avis favorable du Conseil d'État. Plusieurs lois, dont celle sur le Grand Paris, ayant modifié le contexte juridique. Le projet de Sdrif est actuellement retravaillé pour répondre aux enjeux ayant évolué depuis 2008.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=552>

En savoir plus sur le Sdrif

# Le Sdrif, incubateur de projets

## Les Cahiers – Comment le schéma directeur régional d'Île-de-France peut-il susciter des initiatives locales ?

Vincent Fouchier – Le schéma directeur régional d'Île-de-France (Sdrif) est à la fois un support et un cadre pour les projets locaux. Ce n'est pas un empêchement de tourner en rond, c'est un horizon collectif potentiel. Aujourd'hui, faute de document de référence, il y a de la cacophonie et de la concurrence. Les habitants, les investisseurs, les associations n'ont pas de visibilité sur le devenir de leur territoire, et l'émergence de projets locaux s'en trouve fragilisée. Au plan strictement juridique, l'Île-de-France présente cette originalité de bénéficier d'une planification régionale qui doit être impérativement respectée au niveau local<sup>(1)</sup>. Nous ne sommes donc pas seulement dans l'affichage d'une politique, mais bien dans l'élaboration d'un cadre à la planification locale.

## L. C. – Comment produire un cadre qui ne soit pas trop contraignant ?

V. F. – Le Sdrif ne doit pas être trop prescriptif pour respecter le principe de subsidiarité faisant en sorte que les documents locaux traduisent à leur manière les orientations régionales. Par exemple, le Sdrif ne cartographie pas tout. En dehors des extensions urbaines, une partie des urbanisations potentielles sont seulement

régies par des règles textuelles, et c'est au niveau local d'y répondre. La carte de destination générale des sols repose également sur un travail itératif entre la connaissance des projets locaux et les orientations fixées au niveau régional. Enfin, le rapport entre le régional et le local se fait aussi dans le temps : au niveau local, les orientations et les exigences du Sdrif peuvent être intégrées progressivement, laissant la place au dialogue<sup>(2)</sup>.

## L. C. – En Île-de-France, la faible couverture du territoire par des SCot n'est-elle pas un problème pour articuler planification régionale et projets locaux ?

V. F. – Il existe une singularité législative française : les dispositifs nationaux classiques se sont sédimentés sans tenir compte des spécificités locales. Le développement de PLU intercommunaux en Île-de-France serait un réel progrès car il est vrai que les Scot sont tiraillés entre le Sdrif et les PLU. Nous pourrions avoir des PLU intercommunaux qui soient en lien direct avec le Sdrif. Mais cette évolution passe par une adaptation du cadre législatif. Une autre difficulté est liée à la multiplication des

(1) Voir l'art. L. 141.1 du code de l'urbanisme.

(2) Aujourd'hui, la loi a évolué et prévoit un délai de trois ans pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

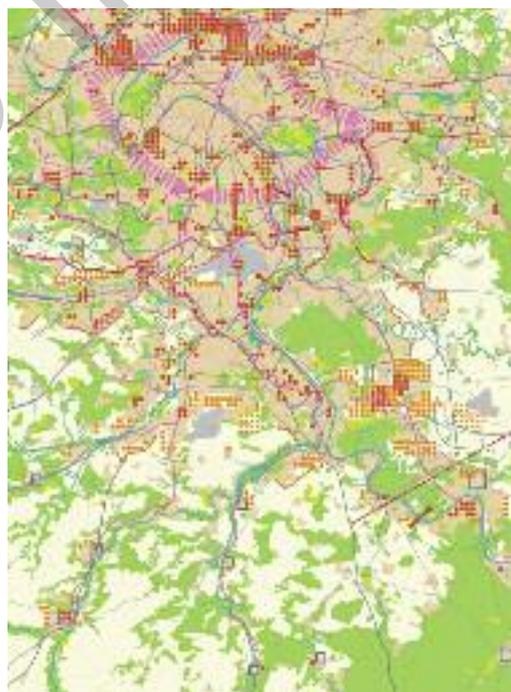


Schéma directeur de la région Île-de-France

Thème Sdrif - 2008 (2008-2012) - 2012 (2012-2017) - 2017 (2017-2022)

Carte de destination générale des différentes parties de territoire

avec les communes de la région Île-de-France. Cette carte est destinée à servir de référence pour les documents d'urbanisme locaux.



Pour permettre la mise en œuvre de projets locaux, la planification régionale ne doit pas être trop prescriptive, et respecter le principe de subsidiarité. Projet de Sdrif (2008).

documents de planification sectorielle portés parfois par la Région, parfois par l'État, et dont les liens de compatibilité sont difficiles à comprendre.

**L. C. – Comment le Sdrif doit-il et peut-il s'adapter à l'émergence de projets locaux ?**

V. F. – Le Sdrif n'a pas à être un document consensuel, les attentes des acteurs multiples étant inconciliables globalement. Il y a donc un arbitrage à faire. Cet arbitrage passe par la négociation, l'incitation, voire la contrainte. Les comités techniques, les comités de pilotage et l'enquête publique du Sdrif sont les cadres formels de cette négociation. Aujourd'hui, la législation ne permet pas d'adapter le Sdrif facilement, et c'est un problème. En respectant l'économie générale du projet, le Sdrif devrait pouvoir s'adapter soit à des projets locaux ayant toute leur pertinence, soit à des évolutions économiques et démographiques qui imposent des modifications. Enfin, tout projet reconnu d'utilité publique s'impose au Sdrif. Dans ce contexte, comment garantir la cohérence globale du projet régional dans le temps ? C'est notamment une difficulté avec les contrats de développement territorial (CDT) créés par la loi Grand Paris, qui couvrent les 4/5<sup>e</sup> de la population francilienne, mais dont la Région n'est pas signataire.

**L. C. – Quels sont les outils de mise en œuvre du Sdrif localement ?**

V. F. – À partir du Sdrif, il existe de multiples manières d'accompagner les projets locaux par des politiques régionales portées par la Région elle-même, ou par l'État et les départements. L'objectif est de « transversaliser » les opérations et les moyens de l'ensemble des acteurs. Par exemple, la Région est en train d'officialiser un nouveau dispositif de charte urbanisme/transport permettant d'accompagner les grands projets de transport par des actions urbaines

conjointes. C'est une manière d'utiliser le levier des nouveaux transports pour susciter des projets. Aujourd'hui, le projet urbain doit combiner les opérations d'aménagement (zone d'aménagement concertée ou équivalent) et la mutation des tissus urbains. Dans ce contexte, comment utiliser le règlement d'urbanisme ? Lorsque le Sdrif inscrit qu'une commune doit participer à l'effort de densification, il prévoit qu'un PLU ne puisse plus dédensifier. Les outils régionaux comme l'Établissement public foncier (EPF), l'Agence des espaces verts (AEV), le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) et l'Agence régionale de développement (ARD) offrent également une force de frappe importante. On pourrait aussi imaginer d'accorder un financement attaché à chaque pastille d'urbanisation pour encourager les projets.

**L. C. – Le Sdrif a-t-il suscité des évolutions dans la manière de voir l'urbanisme en Île-de-France ?**

V. F. – Les débats, les échanges et les négociations qui ont accompagné le Sdrif ont fait évoluer les pratiques et les mentalités. Est-ce que le Sdrif a fait naître des projets ? Je pense que oui. Avec le Grenelle ou l'Atelier international du Grand Paris, il a décrispé un certain nombre d'acteurs, d'élus et d'associations sur la question de la densification. La mutation des espaces urbains n'est plus perçue comme génératrice de saturation, de laideur ou d'espaces verts en moins. Mais en matière d'urbanisme, les changements de pratiques prennent beaucoup de temps et d'énergie. Il faut vingt ans pour cela ! Le temps de réaliser un schéma directeur, des recensements se succèdent, une crise économique tombe, et il faut reconsidérer le projet.

Propos recueillis par Amélie Darley et Gwenaëlle Zunino

*« Aujourd'hui, le projet urbain doit combiner les opérations d'aménagement et la mutation des tissus urbains. »*



Le quartier des Pyramides, à Évry : le summum intellectuel de la planification de l'époque, freiné par la crise pétrolière de 1973.



C. Lanté/IAU îdF

## Interview

Gérard Lacoste est directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement de l'IAU île-de-France. Depuis de nombreuses années, l'IAU île-de-France veille à disposer des données les plus à jour et les plus pertinentes pour décrire et analyser les transformations de la métropole. Mais les bases de données bâties grâce à la mobilisation de l'appareil statistique disponible n'éclairent qu'une partie de ces évolutions. Avec les mutations institutionnelles en cours et la multiplication des projets portés par les collectivités et l'ensemble des acteurs de l'aménagement, il est nécessaire aujourd'hui de saisir au plus tôt les projets qui émergent sur le territoire régional et d'en offrir une vision consolidée. C'est le défi que l'IAU îdF a décidé de relever en 2008 en concevant sa « carte projets », démarche prolongée aujourd'hui par l'exercice de synthèse des contrats de développement territorial engagé en 2012.



[http://sigr.iau-idf.fr/?id\\_mapfile=370](http://sigr.iau-idf.fr/?id_mapfile=370)  
Carte interactive des projets d'aménagement en Île-de-France

# La carte projets de l'IAU île-de-France : quels objectifs, quelles utilisations ?

**Les Cahiers – Quels sont l'origine et l'objectif de la mise en place de la « carte projets » de l'IAU îdF ?**

Gérard Lacoste – Cette idée de « carte projets » a été débattue collectivement en amont de la révision du Sdrif de 2008. L'objectif était, d'une part, de se faire une idée des dynamiques locales et de leurs traductions au plan opérationnel afin d'apprécier la portée de tous les projets en germe dans les territoires. D'autre part, au regard de la faible construction de logements, il y avait la volonté de comprendre ce que l'urbanisme opérationnel génère actuellement et quel poids il représente dans la production urbaine comparé à la construction diffuse.

**L. C. – Quels sont les éléments nécessaires à la fabrication de cette carte ?**

G. L. – Du point de vue méthodologique, il s'agit d'un recollage entre les projets identifiés par les chargés d'études de l'IAU îdF, à partir de diverses bases de données comme celles des ZAC, et par les médias spécialisés dont nous sommes partenaires. Aujourd'hui, nous sommes face à un matériau assez hétérogène. La « carte projets » a l'avantage de repérer des territoires sur lesquels des choses peuvent bouger, ou bougent déjà. En revanche, un travail d'amélioration de la qualité et de la lisibilité reste à faire. Pour être totalement utilisable et porteuse d'informations fiables et à jour, cette carte doit être mise en réseau, et donner à la fois l'historique et l'actualité de chaque projet. Pour cela, un partenariat est envisagé avec l'État, les conseils généraux et

les communautés d'agglomérations, afin de s'inscrire dans une démarche plus active et plus participative.

**L. C. – À la lecture de la « carte projets », peut-on dire qu'il y a une relance de l'urbanisme opérationnel en Île-de-France ?**

G. L. – Plus qu'une relance de l'urbanisme opérationnel, ce que l'on constate incontestablement, c'est une relance de la volonté d'imaginer un cadre urbain nouveau. Cela s'exprime aujourd'hui par un dialogue intercommunal avec la volonté de réfléchir sur un projet de territoire. Plusieurs facteurs ont été déclenchants : l'intercommunalité, les débats sur le Sdrif, le Grand Paris et les contrats de développement territoriaux (CDT). Dans le cadre des CDT, beaucoup d'intentions et d'études voient le jour, permettant de construire une image rêvée du territoire. Toutefois, nous ne pouvons pas encore dire aujourd'hui que les CDT se traduisent par une relance de l'urbanisme opérationnel.

**L. C. – Cette carte permet-elle de donner une lecture des territoires stratégiques en Île-de-France ?**

G. L. – Elle témoigne d'un foisonnement qui recouvre beaucoup de territoires stratégiques. Elle montre qu'il existe des zones plus proactives que d'autres. Néanmoins, je ne dirais pas encore aujourd'hui qu'elle permet d'identifier des territoires stratégiques.

Propos recueillis par Gwenaëlle Zunino

*« Plus qu'une relance de l'urbanisme opérationnel, ce que l'on constate incontestablement, c'est une relance de la volonté de bâtir du projet. »*





Agglomération Cergy-Pontoise - Photo Lionel Pages

## Interview

Dominique Lefebvre est maire de Cergy, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et vice-président de Paris Métropole. Il a créé avec les élus de la communauté d'agglomération des deux rives de Seine, des villes d'Achères, de Conflans-Sainte-Honorine, de Maurecourt et de Poissy, l'association Confluence Seine-Oise, dont il assure la présidence.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=1158>

Carte et fiches de synthèse  
des CDT

# Le contrat de développement territorial, vers une convergence de projets

## Les Cahiers – En quoi le contrat de développement territorial (CDT) de la Confluence Seine-Oise s'appuie-t-il sur des projets urbains ? Quels sont-ils ?

Dominique Lefebvre – Nous avons la chance d'être le seul territoire en dehors du Grand Paris à pouvoir bénéficier d'un CDT avec une belle visibilité et une bonne dynamique ! Il s'appuie sur le projet stratégique d'intérêt national et international de l'État : le grand port d'Achères. Sa réalisation nécessite, par conséquent, de régler des problèmes d'infrastructures et d'aménagements portuaires et urbains sur un territoire élargi. C'est une formidable opportunité, qui crée un dynamisme pour un territoire qui se redécouvre.

Le projet de protocole du CDT tente de faire une photographie de l'existant. Nous sommes au stade de l'addition des projets tels qu'ils se développent. Nous voyons apparaître de nombreuses complémentarités, des traits communs, des synergies possibles. Ce territoire voit la création d'un grand port, d'une gare, d'une ville nouvelle... Pour Cergy-Pontoise, il est nécessaire de poursuivre les projets concernant le Grand Centre, le Centre national du patrimoine, le Centre national de hockey sur glace. Ayant peu d'espace de développement, Conflans-Sainte-Honorine mise sur la qualité de vie en se concentrant sur la question des transports. À Poissy, les enjeux concernent surtout la mutation de la vallée de la Seine et de l'industrie automobile. Pour Achères, le port est le point de départ du développement urbain. Il s'agit d'afficher dans le CDT un enjeu régional nous inscrivant dans la dynamique du Grand Paris. À ce titre, la capacité à s'engager sur des projets structurants à l'échelle du territoire est importante.

## L. C. – Le CDT est-il une opportunité pour fédérer des politiques ?

D. L. – Pour l'instant, c'est l'esprit de fédération qui domine. Un travail d'analyse et d'affinement doit encore être fait, mais la convergence suit son cours. Nous pourrions voir les conséquences et son ampleur en 2025. La logique du contrat de territoire repose sur des dynamiques territoriales montantes : des collectivités s'accordent entre elles pour développer des projets qui correspondent aux enjeux de leurs territoires. Le CDT suppose une acceptation des

élus, des collectivités concernées et des populations. Il faut créer un espace politique de réflexion collective et mettre en corrélation les différents projets. Partageant des intérêts communs tout en étant éloignés, les maires des différentes communes du CDT sont parvenus à un *consensus*. Cette dynamique politique doit faciliter la réalisation de nombreux projets et permettre le développement du territoire, mais pas à n'importe quelles conditions ! Développer la Confluence autour du port d'Achères suppose de régler préalablement la question des infrastructures de transports, routière avec le prolongement et le bouclage de l'A104, ferrée avec la LNPN et

*« Il faut créer un espace politique de réflexion collective. »*

la gare d'Achères, la tangentielle ouest et la tangentielle nord, et donc l'amélioration du RER A. C'est un préalable au projet d'urbanisme et le cadre conceptuel et politique indispensable à la réalisation de ce grand projet d'aménagement du territoire du Grand Paris.

## L. C. – En tant que président d'intercommunalité et maire de Cergy, l'intercommunalité est-elle nécessaire pour la mise en œuvre du CDT ?

D. L. – Les limites administratives départementales ont créé des frontières invisibles mais étanches. Les élus ne sont pas dans le même espace politique et ne dépendent pas du même préfet, ni du même conseil général. La signature du CDT suppose d'avoir préalablement réglé la question de l'intercommunalité dans les Yvelines. Poissy, Achères et Conflans-Sainte-Honorine y sont prêts et la « PAC » sera un atout, alors que le projet du gouvernement d'intercommunalité Seine et Forêts, autour de Saint-Germain-en-Laye, n'a pas de cohérence territoriale et de projet. C'est un choix stratégique et de cohérence territoriale. Il est impossible de s'extraire de ces espaces politiques de solidarité et de dynamique de projets.

## L. C. – Dans ce contexte de mise en place des CDT, quel est le rôle de l'État dans l'accompagnement des projets urbains ?

D. L. – L'Île-de-France est la région française où le rôle et la place de l'État sont évidents. Cependant, l'État doit porter les enjeux d'intérêt national, tout en travaillant avec la Région, les départements et les intercommunalités. Il est impossible d'imposer ses choix et sa

vision. Nous avons vu avec le Grand Paris que le dialogue était indispensable. Le risque est d'aboutir à de mauvais compromis. D'un côté, l'État doit prioriser ses financements et, de l'autre, la Région a ses orientations politiques qu'elle financera au cas par cas, selon les CDT et en fonction des projets.

Vu le faible rôle actuellement assigné par la loi à la Région, qui n'est pas signataire des CDT, que seuls les communes, les intercommunalités et les départements peuvent signer, et compte tenu de nos interrogations sur la volonté et sur la capacité de l'État à assurer la cohérence territoriale, à supposer que nous partagions la même vision du développement régional, il faudra revoir probablement le calendrier et la méthode d'élaboration, de concertation et de signature des CDT. Il y a donc deux problèmes non réglés, qui soucient d'ailleurs les élus rassemblés au sein de Paris Métropole : cette cohérence territoriale d'ensemble, et le financement qui reste, pour une bonne part, « l'Arlésienne » des CDT.

**L. C. – En quoi le CDT Confluence Seine-Oise participe-t-il de la cohérence régionale ?**

D. L. – La mise en cohérence de ces contrats, leur complémentarité ou leur concurrence, dans la logique d'aménagement de l'Île-de-

France sont indispensables. En quoi vont-ils traduire une véritable vision de l'aménagement régional, et permettre un développement harmonieux du territoire, notamment au sein des espaces interstitiels ? Cette question est, en partie, occultée par la démarche politique engagée par le gouvernement actuel. L'idée est que les projets structurants doivent être financés par la rente foncière des opérations d'aménagement et de développement. Mais il faut aussi l'équilibre social, surtout en grande couronne. Certes, mais même si les objectifs de construction de logements dans les CDT étaient tenus, ce qui reste à vérifier, la polarisation du développement économique et de la croissance de l'emploi en Île-de-France autour des dix pôles stratégiques de développement déterminés par le gouvernement de François Fillon ne peut qu'inquiéter les autres territoires, et en particulier la grande couronne. Il y a bien un équilibre social et économique à rechercher pour mettre fin à cette dualisation néfaste entre territoires de développement économique et territoires d'habitat, dont les conséquences ingérables sur les déplacements en Île-de-France ne sont plus à démontrer. C'est à cette condition que le Grand Paris pourra avancer et sera utile pour l'avenir de notre région.

Propos recueillis par Gwenaëlle Zunino



Le contrat de développement territorial est un levier supplémentaire pour la réalisation des projets urbains : le projet Grand Centre à Cergy-Pontoise.



# S'appuyer sur un fil conducteur

**Marseille, la reconquête du centre-ville  
par les espaces publics** 88

**L'art comme révélateur  
de projet** 92

**Le patrimoine industriel  
comme fil conducteur de projet** 94

**La reconquête des berges de Seine  
dans la métropole parisienne** 98

**Paris, la reconversion  
des voies sur berge** 102

# Marseille, la reconquête du centre-ville par les espaces publics

Frédéric Roustan<sup>(1)</sup>  
agAM



Donner une nouvelle image à l'hypercentre de Marseille par une harmonisation de l'espace public.

Marseille bénéficie d'une dynamique positive depuis plusieurs années, notamment avec les secteurs d'Euro-méditerranée et de Grand Est. L'hypercentre de Marseille est un espace urbain emblématique, véritable lieu de vie, terrestre et maritime. Il est le symbole de l'identité marseillaise, concentrant la majeure partie du patrimoine bâti historique de la ville et le cœur du territoire métropolitain. La Ville et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) souhaitent inscrire le renouveau du centre-ville dans ce processus positif, avec un projet multithématique dans lequel devront s'inscrire les futures actions publiques, et qui devra servir de socle pour organiser le partenariat avec les différentes collectivités territoriales concernées. Ces dernières années, la ville de Marseille et MPM ont conduit plusieurs actions significatives dans le centre-ville, suivant plusieurs objectifs :

- l'amélioration de l'espace public ;
- la protection et la valorisation du patrimoine urbain ;
- la réhabilitation de logements dans le cadre des trois périmètres de restauration immobilière ;
- l'élargissement du cœur de ville et la dynamisation commerciale ;
- la promotion des déplacements collectifs et des modes doux, à travers la réalisation du tramway et la mise en place du service Le Vélo ;
- une meilleure gestion du stationnement par de nouvelles offres...

Pour une modernité digne d'une métropole du XXI<sup>e</sup> siècle, Marseille a élaboré un plan-guide ambitieux de son hypercentre, basé notamment sur l'harmonisation des espaces publics. À l'occasion de Marseille capitale européenne de la culture en 2013, le site symbolique du Vieux-Port se métamorphosera par l'aménagement de ses espaces publics, la reconfiguration des circulations, le développement des déplacements doux et l'amélioration des pratiques quotidiennes.

Des résultats tangibles sont déjà à mettre au crédit de ces interventions conséquentes.

La réalisation de deux lignes de tramway par la Régie des transports marseillais a engendré le renouvellement urbain autour des axes concernés. Suite à ces actions, la ville de Marseille a sollicité l'agAM pour faire des propositions visant à la requalification de ce double territoire, le centre-ville et le Vieux-Port. L'objectif était de déterminer à la fois le périmètre de l'hypercentre, et de valider des préconisations pour que ce dernier, avec son espace emblématique, le Vieux-Port, soit reconnu comme le centre métropolitain. Dans l'objectif de faire du centre-ville de Marseille le reflet des ambitions d'une métropole du XXI<sup>e</sup> siècle, deux enjeux principaux ont été identifiés pour le centre-ville :

- poursuivre la requalification du cœur historique, porteur de l'image et de l'identité de Marseille et de la métropole ;
- consolider les fonctions institutionnelles et d'enseignement supérieur liées au statut de capitale régionale.

## Un « plan-guide » pour un projet global

À partir d'une meilleure organisation des réseaux de développement (circulation, stationnement, transports en commun, actions d'accompagnement), l'étude réalisée par l'agAM propose de faire de l'espace public lui-même une véritable « signature » du centre-ville et de

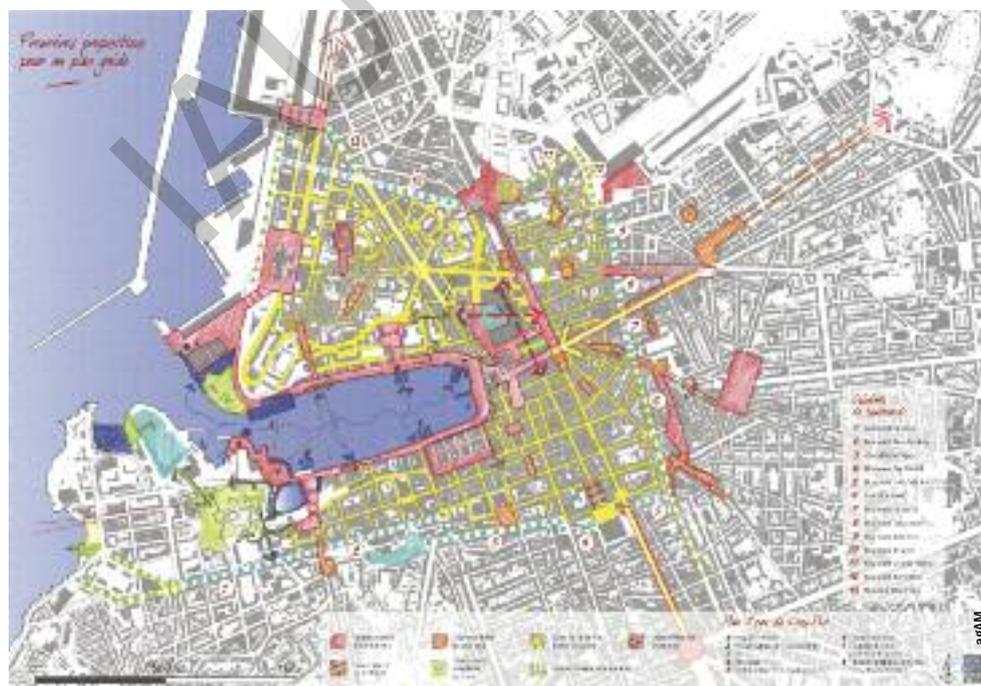
(1) Frédéric Roustan, architecte urbaniste, est directeur d'études du pôle projets urbains à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (agAM).

traduire ces aménagements suivant quatre axes :

- marquer les limites du territoire par une ceinture de boulevards à planter par des arbres d'alignement ;
- proposer de grands espaces multifonctionnels comme supports de la politique d'animation du centre-ville en matière de culture, de commerce, d'économie ou de plaisance, notamment le J4, le quai des Belges, les jardins d'Entrecasteaux et du Pharo, etc. ;
- réserver des lieux adaptés aux services de proximité – des places pour les marchés, des aires de jeux, des cours pour la flânerie, des jardins pour s'aérer –, qui viendront compléter les espaces offerts aux événements ;
- transformer la plupart des rues situées à l'intérieur de cette ceinture de boulevards en voirie semi-piétonne – à l'image du quartier de l'Opéra.

Ces quatre axes définissent ainsi un cadre urbain dont la requalification permettra aux autres politiques publiques d'optimiser leur propre efficacité. Ce plan insiste également, de façon systématique, sur la nécessité d'une gestion urbaine améliorée (propreté, lutte contre les incivilités) et d'une coordination des interventions.

Le projet centre-ville/Vieux-Port s'inscrit comme le pivot de l'attractivité et de la qualité urbaines à l'échelle métropolitaine. Il se positionne comme le cœur de la cité et du territoire métropolitain. À ce titre, il participe pleinement aux objectifs de la mise en œuvre du développement urbain durable, porteur d'attractivité et de qualité résidentielle, culturelle et économique.



Le plan-guide de l'agAM détermine notamment les limites, les lieux de proximité et les espaces publics majeurs sur l'ensemble de l'hypercentre de Marseille.

### L'agAm et les projets urbains

Quelles évolutions constatées concernant les interventions de l'Agence dans le projet urbain ? Si l'Agence a toujours fait de l'aménagement urbain, c'est depuis une douzaine d'années qu'elle s'est positionnée en terme réel de projet urbain. Elle y travaille à différentes échelles, qui vont de l'extension d'une mairie à l'aménagement de l'interface ville/port de 1 000 ha, en passant par la programmation d'une médiathèque pour une commune d'environ 7 000 habitants. Ce qui a beaucoup changé, c'est la méthode de travail qui, aujourd'hui, se fait en véritable partenariat au travers d'ateliers regroupant les compétences internes et les maîtres d'ouvrage concernés, créant une véritable synergie au profit d'une réponse partagée. Quelles améliorations apporter ? Les sujets transversaux, étudiés pour le compte de certains partenaires, sont une forte invitation à revisiter les méthodes de travail et à faire prévaloir une coproduction et une appropriation communes, confirmant le positionnement de l'Agence sur un travail avec les services, et non pas à la place des services. En outre, l'Agence a pour avantage de sauvegarder une mémoire du projet qu'il est important d'exploiter et d'associer tout au long de la vie du projet urbain, depuis l'adoption des propositions jusqu'à la phase préopérationnelle ou constructive.

### S'assurer d'une gestion quotidienne de proximité

La réalisation du plan-guide du centre-ville/Vieux-Port, avec notamment la réorganisation et l'intégration du plan d'eau dans la ville, implique une gestion quotidienne de proximité qui se traduit par une série d'actions. Organiser les transports publics collectifs sur l'ensemble de la rade et offrir un meilleur accueil aux plaisanciers et croisiéristes demande une coordination spécifique des services tels que la capitainerie, l'accueil, etc.

Par ailleurs, la programmation d'événements majeurs, la création de showrooms, la mise en valeur des voiliers de tradition et des barquettes marseillaises suscitent également une organisation dédiée.

Enfin, la réduction de la place de la voiture sur les quais, avec une gestion des flux et des parkings en périphérie, permet de réaliser une continuité piétonne entre les différents points attractifs autour du bassin du Vieux-Port : le J4 avec le Mucem (musée des Civilisations de la Méditerranée) et le Cerem (Centre régional de la Méditerranée), la reconfiguration du quai des Belges et le réaménagement du bassin du Carénage.

### Choisir la maîtrise d'œuvre

Un consensus entre les principales collectivités concernées s'est ainsi dégagé autour des propositions de l'Agence sur les espaces publics, la circulation, les transports. La Ville et MPM ont approuvé, en février 2009, les principales conclusions et les pistes de travail. Le concours international a été lancé fin 2009, et le lauréat choisi fin 2010. Michel Desvigne<sup>(2)</sup> associé à l'architecte Norman Foster<sup>(3)</sup>, à Yann Kersalé, aux équipes de Tangram et d'Ingerop ont été désignés pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet de réaménagement du Vieux-Port et du centre-ville. Un plan-guide a été mis en place pour la réhabilitation de l'hypercentre-ville sur environ 400 ha. Le programme se déroule en deux temps :

- une première phase articulée autour d'une zone englobant le quai des Belges sera opéra-

tionnelle en 2013, année durant laquelle Marseille-Provence sera capitale européenne de la culture ;

- la seconde phase du projet, une « chaîne de parcs » et le glacis de Saint-Victor pour recomposer le paysage marseillais et sa façade maritime, doit être achevée d'ici 2020.

Pour mener à bien un projet d'une telle envergure dans un temps limité, un pilotage et des partenariats spécifiques ont été mis en place. Le pilotage rassemble les élus et les services techniques de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, de la Ville de Marseille et du conseil général des Bouches-du-Rhône. Par ailleurs, une gouvernance spécifique s'est mise en place pour la mise en œuvre opérationnelle. L'objectif est de réaliser les travaux les plus significatifs et les plus symboliques de requalification d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013, date à laquelle Marseille deviendra capitale européenne de la culture : notamment, la mise en place d'une semi-piétonnisation du Vieux-Port et d'une large part du périmètre alentour.

À ce jour, le chantier du Vieux-Port commence, les pêcheurs ont été, dans un premier temps, délocalisés sur le quai des Belges, afin que l'on puisse intervenir sur les emplacements qu'ils occupaient. Un échantillonnage a été réalisé sur une petite partie du quai, afin de faire le choix de la pierre définitive et des différents calepinages qui seront posés. Depuis le 5 mars dernier, le bas de la Canebière est essentiellement piéton et ouvert aux transports en commun, permettant ainsi de sensibiliser et de « discipliner » les Marseillais.

### L'articulation entre les orientations urbaines et le projet lauréat

L'articulation entre les propositions de l'Agence et le plan-guide de l'équipe Desvigne se fait sur différents points. L'Agence a donné des grands axes d'aménagement pour ce futur projet, et notamment l'un des plus importants : la sup-

(2) Grand prix du paysage en 2003, et de l'urbanisme en 2011.  
(3) Lauréat du Pritzker en 1999.

L'équipe Desvigne/Foster dessine le nouveau visage du Vieux-Port. Sa semi-piétonnisation devrait être réalisée pour l'inauguration de Marseille-Provence, capitale européenne de la culture, en janvier 2013.



pression de 50 % de la place dédiée à la voiture. En conséquence, l'Agence a anticipé cette réduction, en orientant les véhicules vers les trois anneaux de la ceinture de la ville.

Le projet Desvigne-Foster traite les abords du Vieux-Port, y compris le plan d'eau, mais également la chaîne des parcs formant une nouvelle façade maritime côté palais du Pharo. Ce projet redonne au Vieux-Port son unité en terme d'espace public en restituant, à l'entrée du port, sa configuration originelle de calanque, et étend les intentions en ramenant la nature au sein du centre-ville. Il ne s'agit pas seulement d'une semi-piétonnisation, mais d'un acte général sur un périmètre de 400 ha, permettant de légitimer la nature, le piéton, les déplacements doux, les transports en commun, ainsi que l'éclairage public, le port, lieu emblématique dans la vie marseillaise, étant très fréquenté en soirée.

### Utiliser au mieux l'Agence d'urbanisme

L'agAM a réalisé l'étude en 2008, puis l'a finalisée en y intégrant les réflexions des élus, des services techniques de la Ville et de la communauté urbaine, début 2009. Elle a ensuite animé auprès de la communauté urbaine, maître d'ouvrage, les groupes de travail pour la rédaction du programme et les commissions techniques qui ont assisté le jury du concours international. Pour cela, l'agAM a mobilisé une équipe composée de quatre architectes urbanistes et d'un ingénieur transport.

Depuis, l'agAM joue son rôle d'expert et de conseil permanent auprès du maître d'ouvrage, mais aussi auprès de la maîtrise d'œuvre, pour un meilleur suivi de l'opération du Vieux-Port en 2013 et, surtout, pour l'élaboration du plan-guide de l'hypercentre jusqu'en 2020. Aujourd'hui, la communauté urbaine a demandé à l'Agence d'être l'animateur des différentes institutions et le conseil auprès de la maîtrise d'œuvre pour l'aider à réaliser ce plan-guide. Elle se positionne avec le bureau d'études techniques Algoé en tant que coordinateur dans le projet plan-guide Vieux-Port, afin de conduire, collecter, spatialiser et aider la

maîtrise d'œuvre dans sa mission. Elle sollicitera également, à travers des réunions, et notamment des ateliers thématiques, les futurs acteurs du territoire Vieux-Port. Suite à ce plan-guide, de nombreux secteurs muteront et il est indispensable de les anticiper. Ces secteurs font, pour certains, l'objet de projets Anru et de projets grand centre-ville, pour réhabiliter les îlots insalubres et redynamiser le centre avec une politique commerciale et de logement dynamique. L'idée est, bien sûr, que le plan-guide soit un plan-directeur, et que les futurs aménagements et projets s'y intègrent totalement, en respectant les grandes orientations urbaines.

L'expression, d'une façon claire, des enjeux et des objectifs permettra notamment aux investisseurs privés, comme publics, d'intervenir en toute connaissance de la volonté et des objectifs de la ville et de la communauté urbaine.

**Le Vieux-Port aujourd'hui,  
lieu emblématique de Marseille.**



# L'art comme révélateur de projet

**Amélie Darley**  
**Gwenaëlle Zunino**  
IAU île-de-France



Tadashi Kawamata, L'Observatoire, création pérenne Estuaire Nantes-Saint-Nazaire 2007-2009 © Gino Maccanelli

Nantes et Saint-Nazaire font l'objet d'un projet politique métropolitain qui date de vingt ans. Comment Estuaire, en tant que manifestation artistique, a permis de révéler et de donner du sens à cette idée de métropole ? La question est ici posée à Jean Blaise, directeur de la SEM Le Voyage à Nantes, en charge de l'édition 2012.

L'Observatoire de Tadashi Kawamata permet de découvrir le territoire autrement.

La métropole de Nantes Saint-Nazaire repose sur une réalité économique qui positionne Saint-Nazaire en avant-port de Nantes. Mais pour les habitants, ce territoire n'existe pas. Les maires de Nantes et de Saint-Nazaire, garants du projet politique métropolitain, ont trouvé à travers le projet Estuaire une occasion de lui donner un sens.

Ce projet est né de la découverte de l'estuaire, espace chargé de poésie et sorte de lien physique dans ce vaste territoire. Cet espace peu fréquenté bénéficie au départ d'atouts indéniables : sa beauté et son étrangeté, mais aussi sa richesse écologique et son patrimoine industriel. Les trois éditions 2007, 2009 et 2012 de ce projet ont réuni quelque vingt-six œuvres artistiques pérennes réalisées *in situ* et qui constituent aujourd'hui un ensemble, sorte de monument dispersé. Ces réalisations à ciel ouvert ont été choisies pour leur capacité à jouer avec l'espace public et le rapport aux 60 km d'estuaire. Chaque projet artistique s'inspire du site dans lequel il s'implante et tire son sens du territoire dans lequel il s'inscrit. La métropole de Nantes Saint-Nazaire existait de fait, mais cette manifestation a donné à voir son existence. Grâce à cette manifestation, l'idée de métropole comme territoire est désormais ancrée.

Par ailleurs, les petites communes qui composent cet espace entre Saint-Nazaire et Nantes en ont profité pour s'interroger sur leur rapport à l'eau et aux berges. Ce territoire, abandonné après le départ des activités industrielles, est

aujourd'hui en train de s'articuler autour d'une démarche commune visant à se tourner vers la Loire.

Avec L'Observatoire, aménagé par Tadashi Kawamata, la commune de Lavau-sur-Loire, ancienne ville portuaire, a ainsi retrouvé le lien qui l'unissait à la Loire. Suite au creusement du chenal et des travaux de comblements, la Loire s'est peu à peu retirée pour laisser place à une large zone marécageuse. L'artiste part de l'étude attentive du site (histoire, géographie, mode de vie des habitants) pour dessiner son projet de passerelle. La passerelle – lien entre le passé et le présent, lien entre une population et une autre – est conçue en bois, son matériau de prédilection. L'artiste offre aux habitants un nouveau point de vue sur le fleuve en créant un cheminement aboutissant à un observatoire. Le visiteur s'élève peu à peu dans les roselières et atteint une plate-forme sur laquelle est implantée une tour. En 2009, l'artiste finit l'œuvre en implantant, sur 800 m, un chemin de bois sur les prairies et les roselières qui séparent l'observatoire du village. Situé à 40 cm au-dessus du sol, sans garde-corps, il offre au promeneur l'expérience d'une véritable immersion dans la nature.

Cette démarche artistique a réuni des acteurs du territoire tels que les grandes entreprises industrielles ou encore les communes situées au sud de la Loire, pourtant absentes du SCot. Elle a permis de dépasser les clivages politiques en initiant une démarche partenariale sans

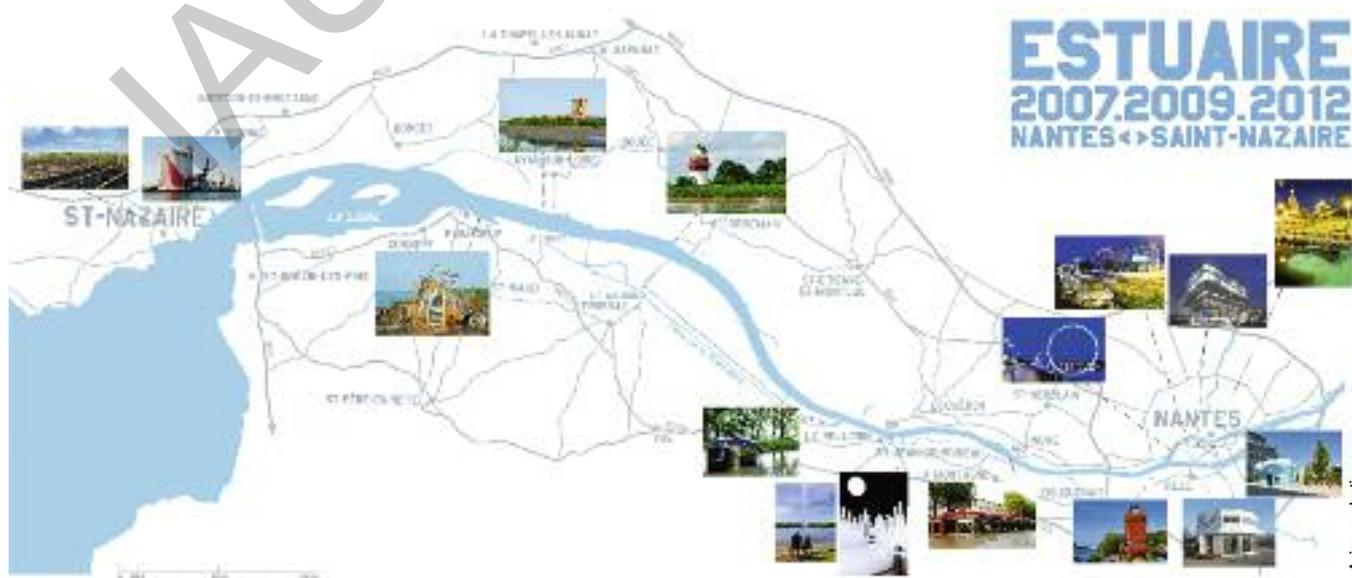
précédent. Elle a également aidé à la préservation de l'environnement. À travers Le Jardin du tiers paysage, Gilles Clément voit en la base de Saint-Nazaire « un lieu de résistance », capable d'accueillir la diversité écologique de l'estuaire. Le jardin est un espace en triptyque inspiré des trois dispositifs de l'architecture en place : les chambres d'éclatement des bombes voient surgir Le Bois de trembles, les travées non recouvertes accueillent Le Jardin des orpins et des graminés, et la fosse accueille Le Jardin des étiquettes. Les feuilles des cent sept trembles qui surgissent du béton s'agitent au moindre souffle de vent.

Enfin, le projet Estuaire conduit aujourd'hui à une réflexion sur le potentiel touristique de ce territoire. Les acteurs ont pris conscience de l'atout constitué par les bords du fleuve, et les communes y voient l'opportunité de développer une économie touristique qui pourrait prendre la forme d'un projet collectif. Aujourd'hui, des promenades à vélo sont organisées autour de la découverte du patrimoine naturel et industriel remarquable de l'estuaire de la Loire. L'enjeu est bien de tirer parti de cette dynamique amorcée pour en faire plus qu'un événement artistique. Avec l'édition 2012, des cheminements doux et des installations touristiques devraient voir le jour. Et si la démarche artistique qui a tiré son sens du territoire suscitait en retour des envies de projets urbains partenariaux ?

Le projet Estuaire est intéressant à différents titres. Tout d'abord, pour son idée : introduire de l'art sur le territoire, sensibilisant le grand public pour faire naître l'idée de métropole. L'art révèle le territoire au public. Puis pour sa démarche : partir du projet politique pour réaliser un projet artistique. L'effet de rassemblement des communes autour de cette manifestation est très encourageant. Enfin, pour la protection du territoire : ces manifestations sont désormais garantes de la préservation de l'estuaire. Les artistes offrent ainsi à cet espace un mode de développement doux et raisonné.



L'architecte Kinya Maruyama a mis en place un *workshop* avec les habitants pour créer Le Jardin étoilé de Paimbœuf.



Par la multiplicité de ses projets, la manifestation Nantes Estuaire amorce la vision d'un territoire métropolitain.

**Bernard Reichen<sup>(1)</sup>**  
Reichen et Robert  
& Associés

# Le patrimoine industriel comme fil conducteur de projet



MACARAT - ANIMA agence Nicolas Michelin & Associés et EXP architectes © Iplan perspective

Le patrimoine industriel est l'élément fondateur du quartier de l'Union.

À la fin des années 1970, les premières délocalisations des industries du textile ont mis en évidence la problématique de reconversion d'un patrimoine aussi méconnu que mal protégé.

Ce mouvement s'est ensuite amplifié, et une démarche architecturale s'est vite transformée en démarche urbaine. Il ne s'agissait plus seulement de bâtiments, mais de territoires entiers qui se sont ainsi trouvés « mis en friches ».

Ce sont ces deux mouvements, conjugués mais différents, qui ont été les champs d'action de l'agence Reichen et Robert dès les années 1980. Les châteaux de l'industrie, tels que la chocolaterie Menier à Noisel (siège de Nestlé)

L'agence Reichen et Robert & Associés est spécialisée dans la transformation de friches industrielles en véritables quartiers urbains. La dimension patrimoniale, associée notamment à la thématique du réemploi, est fondamentale et initiatrice dans sa démarche de conception. Voyage au cœur du quartier de l'Union, au sein de la métropole lilloise, colauréat du prix écoquartier 2011.

ou les grands moulins de Pantin (BNP Paribas) sont devenus des emblèmes. Aujourd'hui, c'est l'action urbaine et la réinsertion des patrimoines mineurs dans des projets nouveaux qui sont au cœur de nos pratiques.

## La thématique du réemploi

Depuis une décennie, les enjeux du développement durable ont déplacé le regard porté sur ces territoires de l'industrie. Nous sommes passés des enjeux de la reconversion à ceux du réemploi : celui des territoires, des bâtiments, des matériaux et des matières. Le réemploi des territoires inclut toute la dynamique de reconquête d'un lieu qui a déjà été occupé, depuis la problématique des sols pollués jusqu'à la valeur de « ressource » d'un site. Le réemploi des bâtiments, pour sa part, dépasse la valeur patrimoniale pour aller vers la valeur d'usage. Le réemploi des matériaux recouvre de nombreuses thématiques. On peut par exemple restituer ailleurs un bâtiment historique qui a été démonté, en reprenant l'idée des expositions universelles. Cela pose des questions nouvelles : c'est l'idée du patrimoine déplaçable, du patrimoine mobile tel que nous le menons à Nice dans la reconstitution de la gare du sud, pavillon de l'exposition de 1889, qui va connaître son deuxième remontage. Et aussi celle du réemploi des matières, nouveau champ de l'écologie, avec la réutilisation de l'eau en premier lieu.

Vue d'ensemble du projet.



Reichen et Robert & Associés architectes-urbanistes

(1) Bernard Reichen est architecte urbaniste.

Ce n'est pas le site qui change, mais le regard porté sur ce site. L'économie de moyens crée de nouvelles dynamiques de projets. C'est une démarche, et peut-être une esthétique, qui vont naître de ce mouvement.

### Les différents patrimoines

Dans une époque de grande mutation où l'on voit les effets de la globalisation et de l'écllosion d'un monde virtuel envahir nos vies, ce qui « fait patrimoine » évolue considérablement. C'est l'idée d'un « bien commun » qui se dégage de façon confuse.

On peut dire aussi que dans un monde de l'éphémère et devant la profusion de formes et d'images, les objets patrimoniaux sont de plus en plus abordés comme une « matière première », limitée en quantité et surconsommée par le développement.

La conservation est entrée dans le champ de la pensée écologique. Faire avec, protéger nos racines, arrêter le gaspillage sont des sentiments aujourd'hui généralement partagés.

L'idée du « progrès » existe toujours, mais elle est sortie du champ de l'espace pour entrer dans celui de la technologie et de la science. Contrairement aux hypothèses du mouvement moderne, la société change plus vite que l'espace.

Cette société mobile, connectée, a aussi besoin de s'approprier des espaces qu'elle peut modeler selon ses besoins.

Les « halles industrielles » sont ainsi devenues un « imaginaire universel », symbole de liberté et de création. Si cette architecture « répétitive » a acquis un tel statut, c'est aussi parce qu'elle peut se lire comme une musique : le motif et la répétition, les rythmes et le « contrepoint » sont les outils d'une composition qui exprime une dynamique, une idée du mouvement, en accord avec notre époque.

Dans le monde entier, de nombreux lieux reconvertis ou simplement investis par des créateurs témoignent de cette évolution.

### Le concept du réemploi dans le quartier de l'Union

Le quartier de l'Union était un site industriel de 80 ha dédié au textile, à cheval sur les communes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. Ce projet, déjà lancé avec les habitants, a été couronné du Grand Prix national ÉcoQuartier 2011, décerné par le ministère de l'Écologie et du Développement durable.

À l'origine, en 2004, l'agence Reichen et Robert & Associés avait réalisé le plan-guide du projet. En 2007, elle avait dû réinventer le projet, en mettant en avant les enjeux du développement durable, et en affirmant le réemploi comme véritable valeur du quartier de l'Union.

Au-delà des bilans économiques ou de la maîtrise énergétique, c'est la dimension sociale qui supporte maintenant la notion d'écoquartier.

Dans les territoires hérités des structures industrielles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, où toute une population a été marquée, durant des décennies, par le désengagement de l'industrie traditionnelle, la notion de projet urbain ne pouvait se résumer à un programme et à une économie.

Nous avons fait le constat que des « familles urbaines » contrastées se partagent – au même moment – un même territoire – en y vivant des temps différents.

La différence avec la situation d'un lieu comme Alma gare il y a trente ans est que ces familles sont toutes « connectées » et installées dans le temps numérique, au-delà d'une approche purement socioéconomique. Ces familles, nous leur avons donné des visages pour réinventer le projet, à partir de leurs besoins, de leurs attentes mais aussi de leurs différences. Ces « sept familles de l'Union » sont :

1. La proximité populaire
2. L'offre résidentielle
3. La recherche innovation
4. La ville des petits investissements
5. Le génie urbain
6. Le tertiaire supérieur
7. La consommation, l'image de marque

L'îlot Stephenson, défendu par ses habitants pour éviter la démolition des maisons considérées comme insalubres, a déclenché ce processus. La démarche alternative menée par Patrick Bouchain dans l'Atelier électrique est devenue le catalyseur d'une « proximité populaire », inscrite dans le projet. Au risque d'ailleurs que le « déjà là » ou le « faite-le vous-même » ne déstabilisent d'autres démarches plus classiques ou

### Quelques chiffres

#### sur le quartier de l'Union

Sur 74 ha, le programme concerne 500 000 m<sup>2</sup> de Shon, dont 180 000 m<sup>2</sup> sont consacrés au tertiaire, 105 000 m<sup>2</sup> aux activités, 130 000 m<sup>2</sup> aux logements, 70 000 m<sup>2</sup> aux équipements, et 10 000 m<sup>2</sup> aux commerces et services.

Maître d'ouvrage :

Lille Métropole Communauté urbaine et Sem Ville renouvelée

Maître d'œuvre :

Reichen et Robert & Associés

Sept familles urbaines ont été définies pour mieux réinventer le projet.



L'implication des habitants pour la transformation de l'îlot Stephenson a permis de développer une démarche alternative, concrétisée par l'Atelier électrique.



SEM Ville Renouvelée

plus normatives. Comme autre exemple, le « parcours résidentiel » est un enjeu qu'il a fallu gérer par la mixité sociale et par la diversité des typologies de logements, pour l'insérer sans heurts dans le paysage social existant.

De même, à l'activité traditionnelle installée dans l'usine de la Tossée avec un hôtel d'entreprise, une pépinière ou un centre d'interprétation du patrimoine, répond le Centre européen des textiles innovants (CETI), un lieu emblématique qui est l'une des premières réalisations du projet (Isabelle Menu et Luc Saison architectes). L'activité héritée du monde du textile et la recherche de pointe se trouvent associées sur un même site.

Ensuite, la société Kipsta, filiale de Décathlon, va développer un pôle commercial associé à un centre de recherche sur les chaussures de sports collectifs, en s'appropriant les bâtiments et le site des brasseries Terken. Sur plusieurs terrains de football, tous les jeunes du quartier vont expérimenter des équipements inédits, en

ajoutant une autre dimension à la pratique du lieu. L'esprit « image de marque » devient le signe d'une autre famille, sans considération pour l'origine des acteurs qui participent à ce mouvement.

### Le parc et les salons de ville

Pour nous, toute la question est de faire vivre ensemble et de faire se rencontrer ces « familles » différentes.

Les « salons de ville » sont conçus comme des lieux d'échange et d'écoute. Ils sont disposés sur des parcours reliant les différents sites du projet. Ils complètent les dispositifs du parc central où l'écologie et la capacité d'appropriation sont conjuguées pour créer un lieu actif et vivant, associant le loisir à la pédagogie (conception du pôle paysagistes de l'agence). Dans ce processus, nous imaginons intégrer, sur le modèle initié par l'IBA de la Ruhr, les conditions d'une véritable « festivalisation » de l'urbanisme, où les actions et les projets seraient directement associés à l'organisation de la vie

L'intention du projet est de proposer une nouvelle image du quartier en gardant l'esprit du lieu.



Rebhein et Robert & Associés architectes-urbanistes © platinium perspective

sociale. L'Atelier électrique participe, bien sûr, à cette « festivalisation ».

Aujourd'hui, la société d'économie mixte a conçu la concertation comme un véritable partenariat avec les habitants, qui doivent adhérer au changement pour que le quartier fonctionne. Dans la pensée du développement durable, la construction de nouvelles pratiques, notamment par rapport aux consommations d'énergie, se font concomitamment avec la réalisation du projet.

### La place de l'automobile

Ce processus de transformation des pratiques est aussi associé aux enjeux de l'écomobilité. La clé de cette transformation passe d'abord par la mutualisation des parkings. L'idée première consiste à découpler le parking des fonctions urbaines pour permettre ensuite d'aller vers d'autres formes d'usage de la voiture, n'impliquant pas la propriété.

Le parking « service à la voiture » devient un « service à la personne ». Les « conciergeries de quartier » introduisent cette notion, tout en ouvrant la voie à la voiture électrique, à l'auto-partage et à toutes formes de location.

### Ville durable, ville idéale

À partir du thème du « déjà là » et des problématiques du réemploi, selon la manière de se projeter dans le futur et d'organiser la participation « active » des habitants, un quartier se met en place, à son rythme, en associant au mieux les temps du projet et les temps des habitants. Le quartier de l'Union est un projet « systématique », au sens où il valorise les problématiques transversales, et associe des logiques, généralement isolées les unes des autres.

C'est aussi un projet lucide. Nous savons qu'un « système » – pour survivre – doit intégrer dans sa conception ses « facteurs correctifs ». C'est sans doute l'une des choses les plus difficiles à prendre en compte dans un projet urbain.

Ce projet se conçoit sans aucun esprit de modèle. La ville durable n'est pas la ville idéale. C'est un chemin à parcourir que seuls les habitants, par leur adhésion, peuvent mener à bien.

### Le site DMC à Mulhouse: le réemploi de l'existant pour créer l'innovation

Autre exemple, le site magnifique des anciennes usines DMC de Mulhouse a pour ambition de devenir le domaine métropolitain de la coopération et de la création (DMC<sup>2</sup>). Un des fondements du projet est d'associer le patrimoine existant à l'idée d'innovation, en s'appuyant sur le principe du réemploi de la structure urbaine et des bâtiments, sur une programmation dédiée aux arts, à la culture et à l'enseignement, ainsi que sur une démarche environnementale globale. L'enjeu est également de (re)devenir un point d'intensité métropolitaine tout en conservant sa vie de proximité à réinventer.



L'ambition du site DMC, à Mulhouse, est d'être un pôle d'innovation métropolitain, tout en s'insérant dans la ville de proximité.



Les bâtiments créés s'intègrent dans le patrimoine existant pour créer un ensemble urbain cohérent.

# La reconquête des berges de Seine dans la métropole parisienne

Anne Hidalgo<sup>(1)</sup>  
Pierre Mansat<sup>(2)</sup>  
Ville de Paris



Depuis 2000 ans, la Seine illustre les transformations de la ville et structure son identité.

Toute l'histoire de la croissance de Paris s'organise dans son rapport au fleuve. De la bibliothèque François-Mitterrand au palais du Trocadéro, du parc de Bercy au parc André-Citroën, le promeneur qui navigue sur le fleuve retrouve l'histoire de cette ville. Ses monuments les plus prestigieux, ses esplanades majestueuses, la succession de ses trente-quatre ponts et la diversité des bâtiments alignés le long de ses trente-huit quais sont l'assemblage et la juxtaposition composite de quinze siècles d'histoire, à laquelle chaque époque a apporté sa contribution.

La Seine, à Paris, c'est aussi ce grand paysage de ciels dégagés et de lumières changeantes, saisi par les poètes, les peintres et les photographes. Ce site exceptionnel est classé patrimoine mondial de l'Unesco, du pont Sully au pont d'Iéna, depuis 1991. C'est enfin un rapport de proximité et de connivence entre la ville et son fleuve. En comparaison avec la Tamise, à Londres, ou le Rhône, à Lyon, sa faible largeur fait que, partout à Paris, les berges sont à portée de main ou de regard.

## La Seine, élément fondateur du paysage de Paris et de la métropole

Avant l'arrivée du chemin de fer, le fleuve était l'artère principale de Paris. Sur ses berges comme sur l'eau régnait une activité permanente. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la Seine était le moyen de communication et de transport le plus pratique, mais aussi le plus encombré.

La Seine a donné naissance à Paris. Considérée comme la plus grande avenue de la capitale, elle vit, depuis 2000 ans, au rythme des transformations de la ville. Aujourd'hui, son histoire continue de s'écrire, conjuguant son héritage aux enjeux de durabilité et de solidarité. Le fleuve, territoire de projets, illustre deux changements intimement liés : la transformation de la perception de la ville, et le renouvellement des manières de l'aménager.

La ville vivait par et pour son fleuve, espace de services et de loisirs, le port de Paris restant longtemps le premier port de France.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le paysage de la Seine s'est transformé et les Parisiens se sont éloignés du fleuve. Ils ne le regardent plus, hormis lors des expositions universelles qui, entre 1878 et 1937, font des bords de Seine la vitrine de Paris et lèguent des architectures, devenues depuis des symboles de la capitale : la tour Eiffel, le Grand Palais, le pont Alexandre III ou le palais du Trocadéro. Avec la révolution industrielle s'engage la canalisation du fleuve, la rectification de ses berges et la construction de barrages. Les rives constituées de berges et de pentes douces deviennent des berges à profil abrupt, avec des quais hauts et des quais bas. Avec la suprématie prise par le réseau ferré et le creusement du lit de la Seine, le sens du trafic fluvial s'est inversé. Celui venant de l'amont s'amenuise jusqu'à disparaître, celui en provenance de la basse Seine ne cesse de croître, de Grenelle à Gennevilliers, Rouen et Le Havre devenant les avant-ports de Paris. Les gares et les faisceaux ferrés de Lyon, d'Austerlitz, d'Orsay s'implantent à proximité du fleuve. Les activités portuaires passent successivement du commerce à l'industrie, comme le feront plus tard les

(1) Anne Hidalgo est première adjointe au maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, et présidente de l'Atelier parisien d'urbanisme.

(2) Pierre Mansat est adjoint au maire de Paris, chargé de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France.

usines des automobiles Renault, à Boulogne-Billancourt, et Citroën, quai de Javel. En 1910, les inondations de la Seine rappellent cruellement la proximité du fleuve et marquent durablement les esprits. Dans la banlieue naissante, elles éloigneront pour longtemps les habitations des rives, réinvesties par des activités industrielles et commerciales.

Au <sup>xx</sup> siècle s'amorce une autre métamorphose : la colonisation des berges par le système automobile. La cité s'adapte au développement de la voiture individuelle, achevant ainsi la séparation de la ville et du fleuve. Dans les années 1950 et 1960, les voies express sur berges figent pour quelques décennies les possibilités de rendre la Seine aux Parisiens. Dans toute l'agglomération, les citadins sont ainsi séparés de la Seine par des infrastructures de transports ou par de vastes emprises foncières (industries, ports, entrepôts, ou zones commerciales).

### **Les berges de Seine, des territoires urbains à reconquérir**

À l'heure de la métropole post-Kyoto, un changement s'opère dans le rapport qu'entretient la cité avec le fleuve. Partout dans la métropole parisienne, les villes reconquièrent les berges et s'en réapproprient les usages. Au bénéfice de la désindustrialisation, la Seine grise et polluée des Trente Glorieuses a changé d'image et a retrouvé son attractivité. Elle est aussi emblématique d'une nouvelle ambition urbaine portée par les villes elles-mêmes.

Là où l'État privilégiait les aménagements éradiquant la ville héritée, l'urbanisme pratiqué par les villes semble choisir la valorisation des quartiers anciens et la redécouverte de leur potentiel. À Paris, dès 1974, l'abandon du projet

de voie express rive gauche sur son tronçon central marque le début d'une approche différente. Cette évolution se traduit d'abord par un programme de restauration et d'embellissement, puis par une ouverture progressive du site aux promeneurs. Plusieurs ponts sont remis en état, comme par exemple le Pont-Neuf. Plus récemment, des passerelles sont créées pour améliorer les liaisons d'une rive à l'autre. Quelques ports et quais sont réaménagés pour faciliter la promenade et l'accueil du public sur les bateaux. Le port de la Tournelle, servant de parking, offre aujourd'hui des vues sur Notre-Dame et l'île Saint-Louis. Ses quais hauts sont aménagés pour les piétons et les vélos.

En amont et en aval du fleuve, des transformations majeures du territoire parisien s'opèrent sur de grands terrains en mutation. De nouveaux quartiers naissent sur ses rives, redonnant un accès à la Seine. À l'ouest, la ZAC Citroën donne naissance au seul parc parisien en contact direct avec les berges du fleuve. Dans cette partie du 15<sup>e</sup> arrondissement, la future piscine Seine Ouest, au droit du parc André-Citroën, renforcera le lien avec le fleuve. Plus récemment, le musée du quai Branly s'inscrit, lui aussi, dans la continuité de l'architecture monumentale du paysage séquanais.

À l'est, la Seine est, depuis trente ans, le théâtre des grands chantiers de la capitale. Rive droite se succèdent le quartier de bureaux de la gare de Lyon, le ministère des Finances chevauchant le fleuve et le quartier de Bercy, dont le parc est toutefois resté isolé de la Seine jusqu'en 2006, année de création de la passerelle Simone-de-Beauvoir. Contemporaine de la piscine flottante Joséphine-Baker, elle offre des vues sur le fleuve et sur les quais tout en faisant le lien avec l'opé-



Les projets qui se développent le long de la Seine, à Paris et au-delà, partagent l'objectif de recréer des liens entre la ville et le fleuve.



Avec des manifestations comme Paris Plage, la Seine sort du statut de simple espace à aménager, pour devenir un élément central de la vie de la cité.

La Seine, comme territoire de projets, inspire les élus et les urbanistes avec notamment l'idée d'un nouveau lien entre la métropole parisienne et la façade maritime, à travers le fleuve.

ration Paris Rive Gauche. Lancée dans les années 1990 et repensée depuis 2001, avec ses 130 ha, elle est emblématique de ce retournement de la ville sur le fleuve. De la nouvelle université Paris Diderot à la Bibliothèque nationale, et jusqu'à la gare d'Austerlitz, elle établit un front bâti sur le quai haut et conçoit l'aménagement des berges basses en lien avec le quartier. Les quais deviennent attractifs par l'animation de certains rez-de-chaussée, et la présence de bateaux recevant du public. Tout est fait pour rendre le cheminement agréable, redonner urbanité et aménité en bord de Seine. Mais la reconquête du fleuve est engagée bien au-delà du périphérique, où les projets en cours trouvent une résonance, voire un prolongement, avec ceux conduits dans la capitale. Ils ont en commun de repenser l'insertion urbaine des emprises logistiques et d'offrir une ouverture de la ville sur le fleuve. Ils ont également en commun d'associer, autour des projets urbains, acteurs privés et publics, techniques et politiques, experts et profanes, d'agir par touches

successives, d'intégrer les incertitudes. Ils sont l'illustration d'une démarche de projet pensée comme un processus d'actions sur le tissu urbain. Le plus spectaculaire de ces territoires en mutation est certainement celui des Ardoines à Vitry-sur-Seine et d'Ivry Confluences. En continuité avec le renouvellement urbain de la rive gauche parisienne et fortement connecté au futur quartier Masséna-Bruneseau, ces projets ont pour objectif de rétablir le lien entre le centre-ville et la Seine, et d'ouvrir les nouveaux quartiers sur le grand paysage séquanais. Sur l'autre rive, Bercy-Charenton reste, pour Paris, un important chantier à mener en coopération étroite avec Charenton pour redonner un visage urbain à un territoire saturé par les infrastructures routières et ferroviaires. Il constitue une opportunité d'établir de nouveaux liens entre la ville, la Seine et les réseaux verts, et cela, sans repousser hors de la capitale la logistique urbaine liée au fleuve.

En aval, à partir du pont du Garigliano se sont succédé depuis vingt-cinq ans une vingtaine d'opérations d'aménagement (ZAC Portes de Seine, Bords de Seine, Seguin Rives de Seine...) qui ont transformé 4,5 km de rives industrielles, en quartiers alignant bureaux, logements et équipements. Ce sont plus de 2 millions de m<sup>2</sup>, 40 000 emplois, 20 000 habitants qui composent ces nouveaux bords de Seine. Plus au nord, dans la boucle du fleuve, d'autres territoires vont connaître de profondes mutations. À Saint-Ouen (les Docks), à Saint-Denis (Gare Confluence) ou à l'Île-Saint-Denis (écoquartier fluvial), les projets urbains entendent renouer avec la Seine en créant logements, activités et aménagements paysagers, dans une logique de reconquête des berges. Enfin, le projet de la commune d'Achères, en partenariat avec la Ville de Paris, vise à bâtir un ambitieux programme d'aménagement urbain et portuaire sur d'anciennes terres d'épandage.



## Refaire de la Seine la ligne de vie de la métropole parisienne

On le voit, à travers ce foisonnement de projets, la Seine est redevenue l'axe vital de la métropole parisienne. Mais ces projets doivent répondre à de nouveaux défis. Lors de la consultation internationale du Grand Paris, lancée en 2008, la plupart des équipes ont insisté sur le rôle central de la Seine dans le développement de la métropole du XXI<sup>e</sup> siècle. Une fois de plus, la grande visibilité de la Seine dans Paris apparaît comme une évidence, comme un modèle : les équipes de Jean Nouvel, Richard Rogers et le groupe Descartes évoquent, par exemple, la transformation de la voie express rive droite au cœur de Paris. LIN et Studio 09, à travers leurs projets Seine Parc et Wetlands, mettent en avant le rôle de l'eau et du réseau fluvial dans l'équilibre écologique de la métropole. Ils inventent ainsi des stratégies d'intégration des zones humides et d'aménagement des terres inondables (constructions sur pilotis, reprofilage et végétalisation des berges, création de levées, digues et bassins de laminage...).

De fait, cette prise en compte de la Seine comme un corridor écologique majeur de l'agglomération parisienne est d'ores et déjà engagée. La Région, les départements, la Ville de Paris et de nombreuses communes de la métropole ont fait de la préservation des milieux naturels, du renforcement de la biodiversité et du développement des circulations douces le long du fleuve et de ses berges, un objectif central de leurs politiques d'aménagement. Cette orientation est déclinée à différents niveaux de schémas stratégiques : Sdrif, schéma régional de cohérence écologique, schémas départementaux d'aménagement de berges, plan biodiversité pour la Ville de Paris, plans locaux d'urbanisme... À Paris, Sèvres, Courbevoie, Épinay-sur-Seine, ou encore dans le bois de Boulogne, les aménagements prévoient des promenades et la valorisation écologique et paysagère des bords de Seine.

L'aménagement des bords de Seine doit aussi permettre de développer le transport fluvial de passagers dans la métropole (avec l'élargissement du périmètre de Voguéo notamment).

Il doit également intégrer le fret fluvial, indis-

pensable pour assurer une gestion durable des flux de marchandises. L'expérimentation récente, par une enseigne de grande distribution, d'un système de livraison par barges, depuis le port de Bonneuil-sur-Marne jusqu'au port de la Bourdonnais, en ouvre la voie.

Enfin, reconquérir le fleuve, c'est aussi se le réapproprier en changeant les usages, c'est en faire un lieu de vie animé et festif, un espace fédérateur de l'identité métropolitaine. Autour de la Seine, la ville semble sortir du statut de simple espace à aménager et devient un acteur collectif, une société à mobiliser, une identité locale qu'il convient de mettre en mouvement. Les multiples occasions offertes aux Parisiens de profiter, dans la capitale, des bords de Seine, comme la fermeture des voies sur berges le dimanche et l'été, révèlent une véritable attente. Depuis 2002, le succès de Paris Plage, avec ses animations et ses aménagements balnéaires sur les quais, confirme cet élan (plus de 3 millions de visiteurs en 2011). Dans toute la métropole, la Seine accueille de nombreux événements festifs et culturels : le festival de l'Oh!, dans le Val-de-Marne, Rock Seine, sans oublier la Nuit blanche<sup>(3)</sup>, résolument tournée vers le fleuve en 2012, et qui devrait séduire tous les amateurs d'art contemporain.

Renouer avec la Seine, c'est tout le sens du projet de reconquête des berges que nous portons actuellement avec le maire de Paris. Cet aménagement permettra de mieux partager l'espace, de réduire la place de la voiture individuelle, d'offrir un parcours continu aux piétons, aux cyclistes, et de nombreuses activités. Il mettra le fleuve au cœur de la ville et de ses activités multiples, en développant le transport de marchandises, de personnes, et en renforçant les usages liés à la nature, au sport et à la culture. C'est aussi la métropole de demain qui se dessine sur les bords de Seine.

(3) Nuit blanche est une manifestation culturelle parisienne organisée par la ville de Paris depuis 2002, et notamment soutenue par le conseil régional d'Île-de-France. La Nuit blanche Paris 2012 se déroulera durant la nuit du samedi 6 octobre 2012 dans plusieurs quartiers de Paris.

## Paris-Rouen-Le Havre ou l'axe Seine : reconquérir la Seine jusqu'à la mer

La Seine, territoire de projets, représente aussi une formidable opportunité pour penser la métropole parisienne à une plus large échelle. « Paris, Rouen, Le Havre, une seule ville dont la Seine est la grande rue. » La célèbre formule de Napoléon montre que l'idée n'est pas nouvelle. Pour que Paris occupe pleinement sa place de ville-monde au XXI<sup>e</sup> siècle, elle doit s'ancrer à son fleuve et à sa façade maritime, porte d'entrée naturelle de l'Europe de l'Ouest. L'urbaniste Antoine Grumbach, lors de la consultation du Grand Paris, en a fait le cœur de sa réflexion. Et de nombreux acteurs se sont récemment emparés du sujet, à commencer par les maires et présidents d'agglomérations du Havre, de Rouen et de Paris, engagés depuis 2009 dans une démarche de développement de l'axe séquanais, avec l'ambition de créer une véritable communauté de projets pour la vallée de la Seine, dans les domaines économique, industriel et logistique, tertiaire, touristique, environnemental et culturel. L'État a suivi et a accompagné cette démarche, avec la création du Commissariat général au développement de la vallée de la Seine, et les ports autonomes qui viennent de se réunir en un groupement d'intérêt économique (GIE). En s'appuyant sur les nombreux atouts de la vallée, ce territoire-capitale constitue notamment une formidable chance pour inventer une métropole exemplaire et durable, participer à la renaissance industrielle de la France, et devenir le laboratoire d'une économie fondée sur l'intelligence et la croissance verte. Ce rapprochement entre Paris et les collectivités normandes s'est notamment traduit par l'organisation de deux colloques, au Havre, en 2010, et à Rouen, en 2011, autour de plusieurs priorités : modernisation des ports, promotion de la ligne nouvelle Paris-Normandie, valorisation paysagère et touristique d'un environnement exceptionnel, revitalisation industrielle, etc. Et le travail se poursuit le 22 novembre 2012, à Paris, avec un nouveau colloque qui marquera le troisième temps de cette coopération inédite.

**Dominique Alba<sup>(1)</sup>**  
**Jean-Christophe Choblet**  
**Patricia Pelloux**  
Apur

# Paris, la reconversion des voies sur berges



Liaison jardins des Tuileries-  
musée d'Orsay.

## Quel est le rôle de l'Apur ?

L'Apur a été mandaté en 2009 pour réfléchir aux évolutions possibles des voies sur berges de Paris. Plusieurs scénarios ont été élaborés et présentés à Bertrand Delanoë, maire de Paris et à Anne Hidalgo, première adjointe, qui ont ainsi décidé de l'esprit et de la consistance du projet. Une mission Berges de Seine a été mise en place sous le pilotage du secrétariat général, mission dans laquelle l'Apur est directement en charge du plan-programme, de la cohérence du projet spatial et de l'accompagnement de l'équipe Artevia. L'Apur a organisé plusieurs séminaires de travail réunissant les directions de la ville, des experts architectes, artistes, sociologues, l'AIGP, les services de l'État, pour enrichir et partager les réflexions autour du projet. Il faut savoir que ce projet est réalisé en partenariat avec Ports de Paris, propriétaire des berges de Seine, Voies navigables de France, et de nombreux services de l'État, d'ailleurs membres du conseil d'administration de l'Apur : la préfecture de police en charge de la circulation et de la sécurité, mais aussi l'Architecte des Bâtiments de France, le ministère de la Culture, en lien avec l'Unesco, la préfecture de Paris et le ministère de l'Environnement.

Après avoir témoigné des mutations et pratiques de chaque grande période de l'Histoire, les quais de Seine font aujourd'hui l'objet d'une réflexion majeure. Elle porte notamment sur les tronçons du cœur de Paris occupés par la voie express, construite à une période où la ville devait s'adapter à la voi-

ture. Sur la rive droite, la voie Georges-Pompidou permet de traverser Paris d'ouest en est, sans feux tricolores. Sur la rive gauche, le contexte est différent. La voie sur berge a été réalisée uniquement sur 2,3 km, en raison de l'arrêt du projet d'extension en 1974, dû à la mobilisation des habitants et des associations de défense du paysage au droit de Notre-Dame, qui ne voulaient pas de voie express.

Le projet présenté par Bertrand Delanoë, maire de Paris, et Anne Hidalgo, première adjointe, en charge de l'architecture et de l'urbanisme, diffère sur les deux rives :

- rive droite, il s'agit de transformer la voie Georges-Pompidou en boulevard urbain, préservant ainsi la circulation, mais offrant des possibilités d'usages de promenade sur les quais et au bord de l'eau ;
- rive gauche, la voie sur berge est fermée à la circulation automobile sur sa totalité, soit 2,3 km entre le musée d'Orsay et le pont de l'Alma, pour que chacun puisse s'approprier ces 4,5 ha situés dans un cadre patrimonial unique.

Les quais de Seine ont toujours accompagné l'histoire de Paris en s'adaptant aux usages. Aujourd'hui, dans la dynamique francilienne de mutations des berges, les voies express parisiennes font l'objet d'un ambitieux projet de transformation. Rive droite, elles deviennent « boulevard urbain » rendant plus accessible le « magnifique *travelling* urbain ». Rive gauche, un espace public prend place sur le tronçon inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco.

## Rive droite : retrouver le lien entre les quartiers historiques et la Seine

La requalification des quais, prévue à l'été 2012, ouvrira la colline des musées sur la Seine, près du palais de Tokyo et du musée d'Art moderne et au droit du jardin des Tuileries. Elle réalisera aussi une nouvelle promenade entre l'Hôtel de Ville et le bassin de l'Arsenal, face à l'île Saint-Louis.

1<sup>re</sup> traversée : avenue de New York, au droit de la passerelle Debilly.

Le traitement « autoroutier », avec passage souterrain pour les piétons, est actuellement indigne d'un site fréquenté par des millions de visiteurs par an. L'aménagement de l'avenue de New York, et notamment la traversée à niveau, permettra de mieux relier le musée du quai Branly au palais de Tokyo. L'enjeu est de décloisonner, mieux échanger d'une rive à l'autre, rendre plus poreux cet espace de transition entre la ville et l'eau. L'esplanade du musée d'Art moderne de la Ville de Paris et du palais de Tokyo s'ouvrira ainsi vers la Seine.

2<sup>e</sup> traversée : très emblématique, entre les Tuileries et le musée d'Orsay, au droit de la passerelle Léopold-Sédar-Senghor, construite en 2000. Cette traversée permettra de mieux déambuler d'une rive à l'autre, du musée d'Orsay aux jardins des Tuileries, aux musées du Jeu de paume

(1) Dominique Alba est directrice, Jean-Christophe Choblet est scénographe urbain et Patricia Pelloux, chef de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur).

et de l'Orangerie. Elle valorisera la terrasse des jardins des Tuileries, qui retrouvera son rôle de belvédère sur la Seine. Ce lieu pourrait aussi accueillir un kiosque-café, en cohérence avec le projet de l'établissement public du musée du Louvre, et également des expositions temporaires et une signalétique spécifique pour les musées des deux rives.

Dans le 4<sup>e</sup> arrondissement, entre l'Hôtel de Ville et le bassin de l'Arsenal, la largeur des berges permet, en réduisant les deux files de circulation de 7 à 6 m, de créer une promenade piétonne sur un kilomètre de long. Pour y accéder, quatre feux sont installés sur la voie sur berge. Cette évolution rend accessible le bord de l'eau, et permet ainsi l'amarrage de quatre bateaux et la création d'une escale pour la future ligne de transport public, desservant le quartier du Marais et de l'île Saint-Louis. Suite à une consultation menée par Ports de Paris, à laquelle la Ville de Paris a été associée, il est prévu d'amarrer une péniche-librairie, un bateau-bar naviguant régulièrement, un bateau offrant différentes activités liées à l'environnement, et une barge à vocation sociale. La maison des Célestins, aujourd'hui inaccessible et inoccupée, pourra demain accueillir un café-restaurant. Une consultation pilotée par Ports de Paris est en cours pour sélectionner un opérateur et un architecte. Un passage piétonnier est également créé dans la culée du pont Morland, entre le port Henri-IV et le bassin de l'Arsenal, reliant ainsi, enfin, la promenade des bords de Seine à celle des canaux.

### Rive gauche : un nouvel espace public

Le projet rive gauche offre un espace ouvert au public permettant des activités saisonnières, liées au sport, à la culture, à la nature, et renforçant le panel de possibilités d'utilisation du fleuve (transport fluvial de logistique, de passagers, amarrage de bateaux...).

### Un site unique, une méthode de travail et de projet renouvelée

La méthode de conception et de vie du projet est radicalement différente sur la rive gauche. Le renouvellement de la méthode de projet « l'expérimentation urbaine » est au cœur du processus : l'ouverture du site est un point de départ, la suite se construira par ceux qui viendront. Le projet réside d'abord dans cette méthode renouvelée, l'appropriation des lieux par les citoyens, leur capacité à « expérimenter la ville » étant l'objectif.

Le projet doit faire face à deux contraintes majeures : l'inondation et la réversibilité. Les berges sont inondables, ce qui implique de pouvoir tout démonter en 24 h. L'ensemble doit aussi être réversible car la préfecture de police demande qu'on puisse remettre la circulation un jour, si cela s'avérait nécessaire. En outre, le site bénéficie d'un paysage magnifique. Sa transformation n'est donc pas un préalable, le paysage étant « exceptionnel » et inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Ces trois éléments clés sont les données de base qui participent de l'identité de ce projet.

Le projet des berges, rive droite et rive gauche.



© Apur - J.-C. Choblet



Port du Gros-Caillou : une patinoire comme exemple de programmation hivernale.



Port de Solférino aujourd'hui.



Port de Solférino demain, avec l'embarquement.



Port de Solférino, un espace public programmable : exemple avec une foire d'art contemporain.

La méthode est incarnée par le projet. Il s'agit de respecter les contraintes, de reconquérir le site et, prenant appui sur quatre thèmes programmatiques, de mettre à la disposition de tous un espace de 4,5 ha. La nature, le sport, la culture et les activités fluviales sont les quatre thématiques retenues pour articuler l'ensemble des réflexions et des actions. La nature, parce que la Seine est un corridor national de la biodiversité. Le sport, parce que les espaces de sport en plein air dans Paris sont rarissimes. La culture, avec la Seine qui relie les plus grands musées du monde. Et les activités fluviales, le port de Paris étant le premier port fluvial européen.

#### Un public « acteur du projet »

La concertation a guidé les intentions. Les besoins énoncés, les sujets mis en avant sont la matière de la construction du projet. La consultation publique a créé des envies, a défini des sujets qui seront intégrés et mis en scène. En particulier, beaucoup ont exprimé des demandes d'espaces libres, appropriables.

#### Une équipe pluridisciplinaire, chef d'orchestre

Pour accompagner cette dynamique, le projet « berges » a aussi « inventé » en matière de processus de pilotage. Il s'agit de créer des conditions pour « faire vivre » un espace. Aussi, il a été choisi de lancer un appel d'offres pour deux ans auprès d'équipes pluridisciplinaires, coordonnées par une équipe de programmation et de production déléguée. L'équipe dote le site, le gère, programme et produit les activités qui doivent jaloner une année au rythme des quatre saisons, des jours (le week-end et la semaine) et des horaires (le jour, la soirée, la nuit), en articulation avec la mission du secrétariat général de la Ville.

Cette équipe, dont le mandataire est Artevia, agence de production de projets et d'événements culturels, associée à Lille 3000 (Didier Fusillier), à l'architecte Franklin Azzi, au paysagiste Bas Smets, et à l'agence Carat Sport, dispose d'un budget de près de 5 millions d'euros par an pour installer, programmer, agir et gérer.

Le système de coopérative proposé par l'équipe lauréate permet à la fois des activités liées aux grands événements de la capitale (Paris Quartier d'été, Nuit blanche, le triathlon, le marathon...) et des productions associatives. Les programmations évolueront en fonction de l'adhésion du public à chaque saison.

## **Un plan-programme au service de la découverte de trois ports**

Le plan-programme, élaboré par l'Apur, met en évidence trois ports autour desquels se développent trois grandes thématiques :

- port du Gros-Caillou, une dominante sport et environnement ;
- port Alexandre III, un pôle guinguettes jour et nuit ;
- port de Solferino, une dominante culturelle.

Le long de la promenade, de nouveaux bateaux sont amarrés et des escales sont aménagées au service de la logistique fluviale, du transport public, de nouveaux services (activités sportives, culturelles, cafés, espaces de travail...).

Sur chacun de ces ports, un site-objet spécifique est créé, qui agit comme un déclencheur programmatique : l'archipel de jardins flottants au port du Gros-Caillou, un restaurant culturel dans la culée du pont Alexandre III, l'embarquement au pied du musée d'Orsay, qui constitue un lieu potentiel de présentations scéniques.

### **Le port du Gros-Caillou**

Le pôle nature, qui fait lien avec l'esplanade du quai haut, le jardin du musée du quai Branly introduit une nature en ville, évolutive. Des dispositifs mobiles seront mis en place. L'archipel en est une composante principale, constituant un espace public flottant composé de cinq îles, un emporte-pièce des paysages de l'Île-de-France (île aux oiseaux, prairie, belvédère, verger, île aux brumes). Le plan-programme prévoit là une escale pour une future ligne de transport public, desservant les quais et se connectant à la station du RER C Alma, située en bord de Seine. La partie centrale du port du Gros-Caillou comprend un espace réservé à la logistique fluviale, fonctionnant le matin et laissant le site libre l'après-midi et le week-end. Dans la partie amont, la berge dispose d'un espace capable d'accueillir des activités sportives programmables selon les saisons. Une péniche gérée par la Direction de la jeunesse et des sports se situe à proximité, dans laquelle se trouve la régie générale du pôle. Les activités proposées sont libres et gratuites, et permettront par exemple de s'initier à l'équitation, au skate, à la glisse, au patinage, l'hiver... La concertation a fait émerger un souhait de pratiques sportives libres, mêlant promenades, activités encadrées et liberté d'action.

### **Le port des Invalides/Alexandre III**

Quelques cafés-guinguettes constituent un espace intergénérationnel, où les publics évoluent et se mélangent selon les heures. La culée du pont Alexandre III est transformée en un

restaurant et lieu culturel, ouvert jour et nuit. Le tunnel routier est conservé et peut accueillir des performances artistiques. Suite à un appel d'offres, la concession a été attribuée à la société VFE, dont l'architecte et directeur artistique est Didier Faustino. L'accessibilité piétonne conçue par le projet rend ici possible la réalisation d'une escale pour la future ligne de transport public, en connexion directe avec la station du RER C Invalides, ainsi que l'amarrage de quatre bateaux, dont la consultation est en cours, pilotée par Ports de Paris. Une guinguette démontable est installée sur le quai pour offrir un lieu capable de rassembler les familles, d'expérimenter avec elles, et un espace proposant où les grands et les seniors peuvent jouer autant que leurs enfants, être connectés au wi-fi, écouter de la musique, pratiquer un cours de tai-chi, ou simplement lire...

### **Le port de Solferino**

Un vaste espace pré-équipé en réseaux d'eau et d'électricité sera dédié à des programmations culturelles (lecture, danse, projections, expositions...). Et enfin, dans le prolongement du parvis du musée d'Orsay, un embarquement fait « descendre Paris sur la berge », sur de grandes marches démontables autant d'assises pour se reposer, lire, contempler le site des Tuileries, le Louvre et aussi, parfois, découvrir quelques spectacles sur l'eau.

### **Quelles évolutions pour nos métiers ?**

Si le projet « urbain », ou la planification long terme, conserve sa légitimité et son intérêt, il doit aujourd'hui s'accompagner d'une souplesse et d'une réactivité qui lui permettent d'intégrer les variations liées au contexte économique, et les attentes des citoyens pour des actions rapides et participatives. L'Apur, dans ce contexte très ouvert et parfois interrogatif, a choisi de travailler de deux façons : en développant de nouvelles données et en enrichissant les croisements avec son système cartographique pour renouveler la connaissance des territoires, le « suburbanisme » de Sébastien Marot, assurer un « face-à-face entre projet et état des lieux », et en considérant que le projet urbain dispose de nouveaux leviers tels que des actions rapides, voire événementielles qui font aussi « la ville ». Pour la transformation des berges, il a ainsi été retenu un mode léger, rapide et réversible, alimenté par une large concertation, des ateliers et un pilotage en équipe projet ville. Ce pourrait être une sorte de manifeste sur la façon de réfléchir aux pratiques et aux dessins de l'espace public de la ville dense.



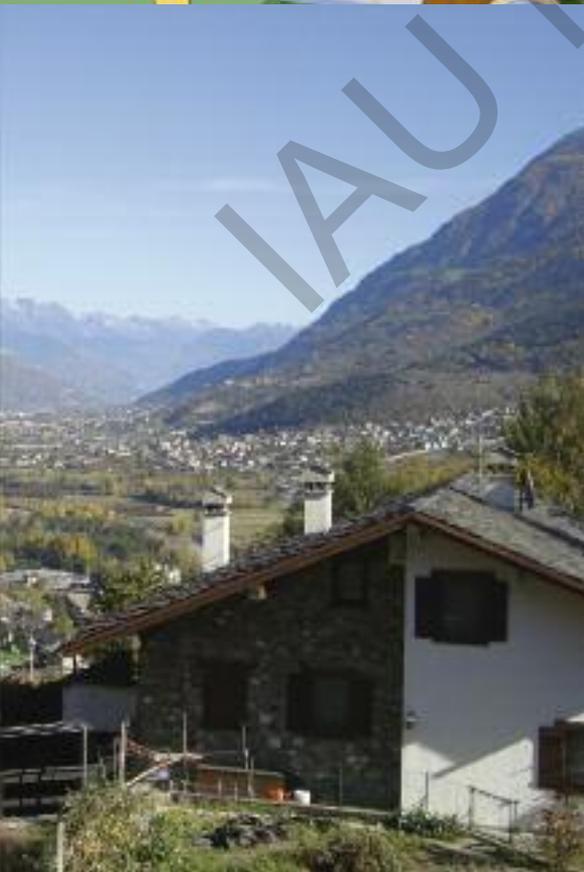
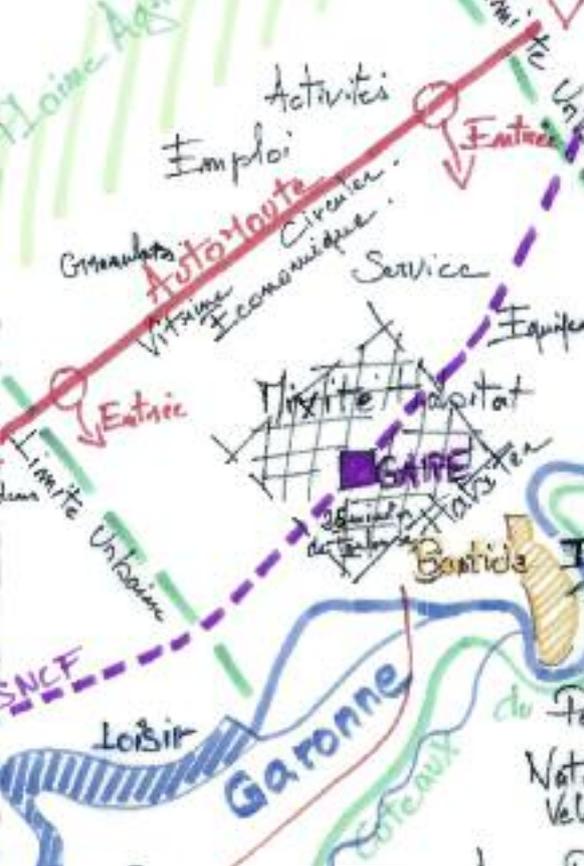


# De la conception à la mise en œuvre

L'urbanisme de projet, et notamment la volonté de construire une culture commune autour du projet urbain, implique un changement de méthodes pour sa conception et une adaptation des montages pour sa mise en œuvre.

Des démarches innovantes permettent de croiser les approches, de créer collectivement et de mobiliser de nouveaux acteurs pour enrichir le projet.

L'enjeu est de savoir comment mettre en musique ces différentes approches pour composer le projet. Cela implique des savoir-faire et des pratiques à inventer. Toutes les pistes en termes de nouveaux métiers, de mode de partenariats et d'autres manières de faire de l'urbanisme n'ont certainement pas été explorées. Sur quoi peut-on innover aujourd'hui ? Comment financer ? Comment susciter le projet et le faire accepter ? Comment garantir sa mise en œuvre et imaginer son évolution dans trente ans ?



# Imaginer collectivement le projet

La preuve par trois!	109
Un atelier transfrontalier pour une autre vision de son territoire	113
Reims 2020: trois équipes de conception pour un même projet	117
Reims 2020 vu par l'Agence d'urbanisme de Reims	120
Faire du projet urbain à la campagne?	121
Faire de l'écoute un élément clé du projet	125
Se mettre collectivement en projet	129

**Yves Gendron**  
**Frédéric Roustan**  
**Gwenaëlle Zunino<sup>(1)</sup>**  
Club projet urbain  
et paysage de la Fnau

## La preuve par trois !



Chaque année, le Club projet urbain et paysage de la Fnau organise un atelier dans une ville française. Ouvert aux professionnels des 53 agences d'urbanisme, d'horizons très différents, il a pour objectif de suggérer des clefs de compréhension et de définition pour un projet urbain, tout en formant les participants à devenir des projeteurs. L'atelier se déroule sur trois jours et se termine par une restitution devant les élus et les forces vives du territoire.

Pendant trois jours, l'atelier du Club projet urbain et paysage de la Fnau réunit une trentaine de professionnels, qui proposent aux élus un projet sur un site défini, en travaillant graphiquement sans outil informatique.

L'atelier du club projet urbain et paysage est à la fois un lieu de production de projet pour la ville accueillante, et un lieu de formation pour les participants. Pour cela, une méthodologie spécifique a été mise en place et rodée depuis plus de dix ans. L'obligation de résultat par la restitution aux élus et aux acteurs locaux nécessite que les trois jours d'atelier soient intensifs et rythmés. Une autre des spécificités de l'atelier est le type de rendu. En effet, seuls les feutres et le calque sont autorisés ! Ce qui permet, surtout aujourd'hui, d'être réactif, et de hiérarchiser l'information en ne représentant que les idées fortes du projet. L'intérêt de cet atelier est de montrer la force de coopération du réseau de la Fnau et d'apporter un regard neuf sur le territoire. L'objectif n'est pas de présenter un projet « clé en main » mais, au contraire, un projet à construire. L'intérêt est d'impulser des dynamiques, d'insuffler des idées nouvelles, de conforter certaines orientations avant de passer le relais à l'Agence d'urbanisme locale pour faire vivre le projet. Certaines propositions se sont d'ailleurs concrétisées par des projets en cours de réalisation. À partir d'une approche de « rives de villes », les différents ateliers ont débouché sur des stratégies urbaines différentes : la mise en réseau des espaces et des équipements publics à Clermont-Ferrand, Brest, Avignon et Bayonne, les ouvertures sur la mer pour Lorient et Le Havre, la mise en valeur du patrimoine identitaire bâti et paysager à Reims et à Besançon, l'organisation du développement en fonction

des zones inondables à Amiens et à Angers, la programmation urbaine appliquée pour l'extension à long terme d'une petite commune, Carbonne, dans l'aire urbaine de Toulouse.

### Des intérêts partagés

Pour les élus, l'intérêt d'accueillir un atelier du Club projet urbain et paysage est de disposer, dans un délai très court, d'un autre regard sur leur territoire, confortant ou bousculant leurs idées et proposant de nouvelles pistes de projet. Pour l'agence d'urbanisme invitante, l'atelier permet de la repositionner au cœur du projet vis-à-vis des acteurs locaux et, parfois, de lui insuffler un nouveau positionnement. L'atelier prouve l'efficacité du réseau de la Fnau et la légitimité de sa présence dans les groupes de réflexion locaux.

Pour les participants, l'atelier est un lieu de formation, aussi bien pour les jeunes arrivants que pour les plus expérimentés. Cela leur permet de confronter leurs expériences et de découvrir de nouveaux points de vue, d'autres techniques d'analyse, et d'apprendre à représenter les enjeux et les propositions dans l'optique d'une restitution rapide.

L'atelier est aussi une aventure humaine, dans le sens où les participants ne se connaissent pas, ou peu, et qu'ils doivent travailler ensemble, accepter les idées des autres pour enrichir les leurs, et ne pas entraver l'obligation de résultat.

*Atelier 2002 – Angers  
« Des échanges ouverts  
et constructifs qui nous  
interpellent sur nos  
projets et qui définissent  
de nouveaux champs  
d'exploration. »*

Jean-Claude Antonini, maire  
d'Angers, président de la  
communauté d'agglomération  
du Grand Angers

(1) Animateurs du Club projet urbain et paysage de la Fédération nationale des agences d'urbanisme.

*Atelier 2007 –  
Carbonne (Toulouse)  
«Les réflexions issues de  
ces trois jours nous ont  
offert “un autre regard”  
et ont permis d’identifier  
plus clairement les  
enjeux et les objectifs de  
développement potentiel  
pour Carbonne. En  
“bousculant” parfois  
les habitudes locales, ce  
groupe d’experts aura de  
plus contribué à mieux  
exprimer nos attentes.»*

Guy Hellé, maire  
de Carbonne, président  
de la communauté  
de communes du Volvestre



L'atelier projet urbain et paysage est aussi un lieu de formation pour les professionnels de la Fnau.

### Une méthodologie bien définie

Concernant la méthodologie, trois éléments sont indispensables : la préparation en amont par l'agence, la coanimation de l'atelier et la composition des équipes. Six mois avant la tenue de l'atelier, un appel à candidatures est lancé à toutes les agences de la Fnau. Pour être lauréate, l'agence doit présenter un prédiagnostic urbain avec les enjeux de territoires associés. L'accueil logistique et financier, comme l'implication et la présence confirmées des élus et des acteurs locaux, doivent être acquis. L'Agence accueillant l'atelier est choisie par un vote de l'assemblée présente à la réunion du Club. Ensuite, la préparation par l'Agence invitante, en amont de l'atelier, est fondamentale pour sa réussite. En effet, il est indispensable de recueillir l'ensemble des éléments relatifs au territoire, concernant la planification, les projets en cours et à venir, l'environnement, l'économie... Tout ceci afin d'être en mesure de répondre à n'importe quelle interrogation pendant l'atelier. Il ne faut pas, non plus, négliger le temps dédié à l'accueil logistique d'une trentaine de personnes en moyenne.

La force principale de l'atelier est son animation. Son encadrement (et celui du Club projet urbain et paysage en général) est assuré par trois personnes. L'objectif est d'associer des cultures, des parcours professionnels, des formations et des personnalités différentes afin d'apporter aux participants des regards décalés mais complémentaires. Le rôle des animateurs n'est pas d'influencer mais d'accompagner, d'être présents, de créer des ponts entre les équipes et d'harmoniser les recherches en vue d'un déroulé logique et cohérent lors de la présentation aux élus. Les animateurs doivent assurer l'obligation de résultat face aux élus et pour la Fnau.

La composition des équipes est primordiale pour réaliser un projet en trois jours. Elle doit conjuguer jeunesse et créativité avec expérience et efficacité. C'est pourquoi il est important d'accueillir, chaque année, des personnes connaissant le système des ateliers, ainsi que des novices. Une trentaine de participants est répartie en trois groupes équitables. Il s'agit également de composer avec des professionnels spécialisés dans la définition des stratégies, dans la prospective et dans l'expertise liée aux thématiques du projet. Dans le double objectif de former les participants et de proposer un projet urbain aux élus, la composition des équipes doit permettre :

- d'assurer une répartition de l'expertise, mêlant expérience et diversité de profils (architectes, urbanistes, paysagistes, géographe, ingénieurs, programmistes...);
- de former des groupes cohérents, avec des leaders naturels;

- de garantir la représentation graphique grâce aux projeteurs et à l'identification des livrables;
- de travailler à des échelles différentes.

D'expérience, les professionnels du projet urbain doivent posséder certaines qualités :

- l'intuition;
- la capacité à se projeter dans le temps et dans l'espace, à lire les stratégies et à apporter des solutions, au-delà du diagnostic;
- la synthèse des idées et leur traduction en concepts.

Connaître les enjeux du territoire en amont est nécessaire, mais la connaissance fine n'est pas indispensable, au contraire. Pour apporter un regard neuf, il est important que chacun développe son sens de l'observation afin de diagnostiquer l'essentiel. Outre la définition d'un projet urbain, voire d'un projet de ville, le défi de l'atelier est la compréhension rapide des enjeux et leur traduction dans le projet global.

### Un lieu de formation

L'atelier, par le travail en groupe et l'élaboration d'un projet urbain en trois jours est un véritable lieu de formation. Pour chacun des participants, il permet de :

- partager des connaissances pluridisciplinaires et des pratiques différentes de conception;
- transmettre des savoir-faire divers comme la nature des prestations, la taille des projets, le suivi opérationnel, les connaissances techniques, etc.
- mutualiser les tâches, chacun apportant au projet collectif à la hauteur de ses moyens;
- savoir identifier et synthétiser les idées porteuses de projets;
- communiquer sur les projets en appréhendant la relation aux élus et aux techniciens d'une autre ville, en utilisant les mots justes, des slogans...

### Trois jours intenses

Le premier jour est organisé autour d'une présentation du diagnostic du territoire avec les acteurs locaux, d'une visite de terrain et de la mise en place des groupes de travail. Durant la journée, les nombreux échanges permettent de faire émerger des pistes de réflexion et d'organisation du travail de l'atelier.

Le deuxième jour est voué au projet. Celui-ci doit être finalisé en fin de journée. Pour cela, plusieurs temps forts sont indispensables. En ouverture, un débat mené par les animateurs permet de dégager une ligne cohérente de production, pour que chaque membre ait une vision d'ensemble et soit investi d'une mission. Le leader naturel de chaque groupe devra

diriger et rapporter les travaux de son équipe. En fin de matinée, une présentation intermédiaire de quinze minutes par groupe permet d'étudier et de valider les propositions de chacun. Une discussion entre les animateurs et le responsable de chaque équipe est ensuite engagée pour identifier les éléments à recaler, les objectifs à atteindre et les tâches à répartir. Cela peut amener des changements d'équipes pour certains, afin d'affiner les expertises.

Vers 20 heures, les travaux doivent être finalisés. Une restitution rapide permet de s'assurer que les consignes sont respectées. Une multitude de calques, de tableaux de programmation et de stratégies de présentation sont produits. Les animateurs vérifient avec le directeur de l'agence invitante l'argumentaire du projet en vue de la restitution du lendemain. S'ensuit un repas de travail avec les acteurs locaux pour tester les propositions et recueillir le ressenti des élus.

Le troisième jour est consacré à la mise au propre des calques, à la construction du discours, à la présentation aux élus et aux acteurs locaux, et à une conférence de presse locale. Chaque groupe prépare ses calques pendant la matinée. À 11 heures, les animateurs présentent le « fil rouge » de la restitution et désignent les présentateurs. La restitution est conçue autour d'une introduction de la démarche de l'atelier par les animateurs, puis de la présentation par les intervenants du projet autour des différents thèmes abordés et, enfin, d'un débat.

### Trois échelles d'analyse

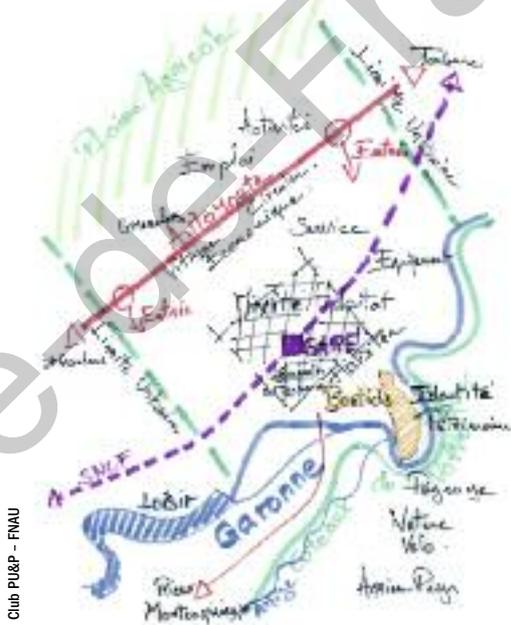
D'une manière générale, trois échelles d'analyse du territoire servent de base à l'argumentaire du projet. L'échelle régionale, voire supra-régionale, permet d'appréhender l'armature urbaine de l'agglomération, ses relations avec les territoires périphériques, l'organisation des trames vertes et bleues, le réseau d'accessibilité et le phénomène d'extensions urbaines.

L'échelle de l'agglomération permet de comprendre les articulations entre la commune-centre et sa périphérie, mais aussi la structure urbaine et l'organisation fonctionnelle de la ville. À cette échelle, les propositions portent sur la cohérence entre les quartiers existants, ceux à restructurer ou ceux à créer.

L'échelle du quartier, voire de l'îlot, répond à une exigence de court terme par un projet plus formel, qui ressemble à un plan-masse bâti et paysager, avec des lignes de force à approfondir.



À Brest, pour répondre à l'aménagement des rives de la Penfeld, il a été nécessaire de réinterroger la centralité métropolitaine.



Il est important de bien comprendre les fonctions urbaines. Les représenter différemment permet de mieux servir le projet. Exemple à Carbone (Toulouse).



En Avignon, l'atelier a proposé un jardin intercommunal pour réunir les deux villes de part et d'autre du Rhône.

### Trois thématiques incontournables

Certaines thématiques servent de base à la construction d'un projet.

L'analyse du grand paysage permet de mesurer l'échelle du territoire, à travers les trames vertes et bleues, mais aussi par les espaces publics. Cela permet de dégager les invariants du site, les points d'accroche pour le projet et les liaisons entre espaces périphériques, espaces urbanisés, espaces verts et minéraux.

La relation avec le grand paysage donne la mesure du rapport entre ville et nature.

L'organisation des déplacements permet de réfléchir à l'efficacité de l'armature urbaine ainsi qu'au rapport entre le maillage des déplacements et le développement de l'agglomération. Les sites à positionnement stratégique, les lieux contraints et ceux à fort potentiel sont rapidement déduits de l'analyse de la trame viaire, des réseaux de transports en commun et des modes doux. L'organisation urbaine de l'agglomération peut être revue à partir de cette thématique. L'analyse de la relation entre le bâti et le paysage conforte les explorations précédentes, cerne les enjeux et les lieux d'intervention.

### L'originalité des rendus

La diversité des expériences offre des surprises intéressantes à chaque atelier. Contrainte par le temps et les moyens (seuls les feutres et le calque sont autorisés), la créativité émerge. On invente de nouvelles façons de parler de l'usage des sols, de représenter le projet, on valorise les

expériences artistiques et communicantes pour faire passer les messages le plus efficacement. Cela va du schéma conceptuel aux coupes techniques très précises, en passant par des plans-guides, des perspectives, des montages photos...

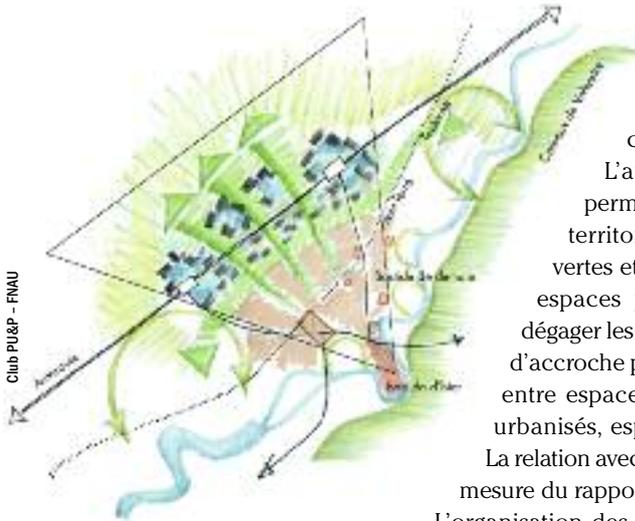
### Pour aller plus loin

En trois jours, il est difficile de cerner les éléments de faisabilité des propositions. L'atelier apporte néanmoins deux types de réponses : la gouvernance et la programmation urbaines. Il n'est pas aisé d'intervenir précisément sur la gouvernance locale. En revanche, il est possible, grâce aux expériences de chacun, de déterminer des stratégies de mise en œuvre et d'identifier les partenaires à associer. La programmation permet de mettre en adéquation le développement et les besoins en aménités urbaine. Ces deux éléments font partie intégrante de la démarche de l'atelier.

### Les suites...

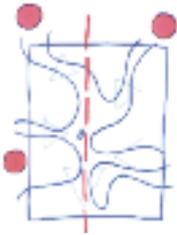
Certains ateliers ont permis d'impulser des projets qui sont en cours de réalisation. À Bayonne, en 2001, le Club a fait prendre conscience aux élus de l'importance du dialogue entre les deux rives de l'Adour. En 2005, avec l'arrivée du TGV, le maire a repris des options qui avaient surpris au départ, comme la création d'un nouveau pont pour les circulations douces.

En 2003, à Besançon, le projet de l'atelier consistait à créer un quartier mixte sur le site Rhodiacta, en préservant la « cathédrale » industrielle. En 2009, un architecte a été retenu pour la réalisation d'un écoquartier sur ce site, reprenant les grands principes de l'atelier.

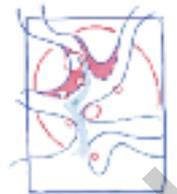


À Carbone, un des axes a été de créer un paysage, en retrouvant la géographie.

Lorient, l'évolution de l'identité de la rade



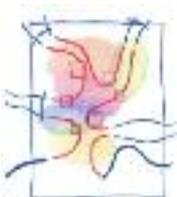
Terrestre, elle séparaît.



Militaire, elle s'ancrait.



Portuaire, elle se fondait.



Aujourd'hui, elle se partage... comme une rue.



À Lorient, l'évolution de l'identité de la rade a permis de proposer un projet urbain différent sur la base sous-marine.

# Un atelier transfrontalier pour une autre vision de son territoire

Janine Ruf<sup>(1)</sup>  
Adeus



L'Agence d'urbanisme de Strasbourg a organisé un *workshop* avec des professionnels allemands, suisses et hollandais pour construire la vision du territoire transfrontalier.

Ce *workshop*, organisé à Kehl les 29 et 30 juin 2011, a permis d'engager une première démarche commune et partagée entre les techniciens allemands des villes de Karlsruhe, Offenbourg, Kehl, Lahr, Fribourg, Cologne, Sarrebruck, Heidelberg, suisses de Bâle, hollandais de La Haye, et ceux de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (Adeus). Lors des débats, ces derniers se sont mis volontairement en retrait pour ne pas influencer les méthodes et les propositions des urbanistes extérieurs, le rôle de l'Agence étant de faire avancer le processus de travail des équipes par des présentations et des temps d'échanges intermédiaires, en maintenant une dynamique de production pendant les deux journées. Initié par l'Agence d'urbanisme, le *workshop* a permis d'enrichir un fonds d'études et de méthodes de travail à l'échelle métropolitaine et transfrontalière.

## Impulser une nouvelle dynamique

Des travaux réalisés pendant deux jours ont émergé plusieurs propositions qui interrogent les potentiels de développement (urbain, économique, socioculturel) des territoires voisins : « Qu'est-ce qui, chez mon voisin, m'intéresse aujourd'hui ? Qu'est-ce que mon voisin serait en mesure de faire qui m'intéresserait ? »

Après un diagnostic transfrontalier présenté par l'Adeus, les participants, réunis en deux groupes de travail de compétences similaires (équipes 1 et 2), définis au préalable par l'Agence, ont

Un jeu de miroirs, un équilibre à trouver, un processus à démarrer. Pendant deux jours, dix-huit participants – urbanistes, aménageurs, chercheurs –, allemands et transfrontaliers, ont réfléchi et dessiné sur l'organisation territoriale dans le Rhin supérieur, et l'ont traduite à l'échelle de Strasbourg-Ortenau. Ce *workshop* visait à avoir un regard allemand sur l'organisation urbaine de la région de Strasbourg-Ortenau, et sur son insertion dans le Rhin supérieur.

commencé à conceptualiser et à spatialiser les enjeux de territoire sur trois échelles : l'agglomération Strasbourg-Kehl, l'Eurodistrict et le Rhin supérieur.

Dans un premier temps, les urbanistes ont défini ce que sont, de leur point de vue, les thèmes porteurs, ainsi que les modèles spatiaux imaginables dans la région. Dans un second temps, ils ont conçu des scénarii, hybridés avec les documents de cadrage du *Scoters*<sup>(2)</sup> et du *Regionalplan*. L'Adeus avait un rôle d'observation et d'assistance : les urbanistes ont partagé leurs connaissances, notamment celles du territoire français, avec les concepteurs invités.

Les débats internes des groupes ont été partagés avec l'ensemble des participants.

Les allers-retours entre échelles, modèles, stratégies et projets concrets, l'approche alternée entre une démarche pragmatique de court terme et une vision plus osée du long terme ont permis de structurer, hiérarchiser les sujets de coopération possibles, d'exprimer les freins dans la coopération et de mettre en exergue les vrais potentiels de notre région.

Deux approches complémentaires ont ainsi été développées par les deux groupes : l'une par les modèles de développement, l'autre par la mise en réseau du territoire.

(1) Janine Ruf est architecte urbaniste à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (Adeus).

(2) *Scoters* : schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg.



Énergie et paysages fluviaux :  
les thèmes fondateurs du workshop.

### Une approche par la vérification des modèles de développement possibles

Pour appréhender l'organisation future du territoire, l'équipe 1 s'est appuyée sur trois modèles spatiaux : polycentrique, bipolaire ou *Doppelstadt*, et celui de la métropole compacte de Strasbourg. Ces modèles ont ensuite été croisés avec les thèmes identifiés comme porteurs pour la région transfrontalière : l'énergie, les trames vertes et bleues, et les transports en commun.

Au regard des potentiels de recherche et de développement existant dans le Rhin supérieur, l'énergie est le sujet prépondérant et fondateur pour une restructuration du territoire : « Quelle organisation spatiale pourrait permettre une autarcie ou du moins une certaine autonomie énergétique dans la région ? Comment gérer des entités autonomes en énergie ? Comment les mettre en réseau de part et d'autre du Rhin ? »

Parallèlement se pose la question de la lisibilité des relations spatiales et fonctionnelles sur le territoire transfrontalier.

Une série d'esquisses et de croquis relatifs aux transports publics, à la trame verte, etc., aux différentes échelles, témoigne de cette recherche, qui pourrait être traduite très concrètement par des orientations d'aménagement.

À titre d'exemple, on peut citer le corridor fluvial reliant les deux villes de Strasbourg et d'Offenbourg, qui serait valorisé lors d'une mise en œuvre du modèle bipolaire : la rivière Kinzig et ses abords pourraient jouer un rôle central et devenir un support pour des projets stratégiques.

Mais le modèle spatial adéquat reste à trouver pour l'équipe 1.

L'équipe 2 mène, quant à elle, des réflexions sur plusieurs aspects : « Quelle est la problématique centrale, la question cruciale à poser pour ce territoire, et pour les territoires aux différentes échelles ? »

Après un long débat, les notions de symétrie et d'asymétrie, d'équilibre et de déséquilibre territoriaux sont devenues des préoccupations majeures pour les propositions à développer. À l'échelle du Rhin supérieur, on constate un certain équilibre entre les trois principaux pôles aux ambitions métropolitaines que sont Karlsruhe, Strasbourg et Bâle, « qui pourraient trouver un terrain d'entente ».

À l'échelle de l'Eurodistrict se dessine la configuration « d'un groupement de villes moyennes » (Offenbourg, Achern, Lahr, Oberkirch, Kehl) face à « la grande ville », tandis qu'à l'échelle de l'agglomération Strasbourg-Kehl, la situation actuelle correspond à un face-à-face « entre petit et grand, entre David et Goliath ».

Suite à ces analyses, quelle pourrait être la valeur ajoutée pour ces territoires transfrontaliers, échelle par échelle ?

### Une approche par les différences du territoire : symétrie, asymétrie et équilibre, déséquilibre

À l'échelle du grand territoire, la mise en réseau (*Vernetzung*) des grandes agglomérations devient une condition première pour développer la compétitivité de la région. Quelles relations ces grandes villes entretiennent-elles avec les villes de taille moyenne présentes sur les deux rives du Rhin supérieur ? Les questions de la complémentarité, mais aussi de la concurrence, celle de la réorganisation fonctionnelle et spatiale y sont implicites.

Pour y trouver des premières réponses, l'équipe 2 croise la grille établie des variables symétrie/asymétrie aux trois échelles de territoire, avec des thèmes porteurs identifiés : le transport, la culture et l'économie, la démographie, devenue, parallèlement à la thématique des transports, le point de départ de leurs scénarii de développement du territoire transfrontalier.

Le scénario basé sur un développement asymétrique pour le périmètre de Strasbourg-Ortenau – métropole de Strasbourg, *hinterland* rural de l'Ortenau – semble avoir peu d'intérêt « parce qu'une planification renforçant la gravité du déséquilibre mènerait à des tensions ». « C'est une voie sans issue. »

L'équipe 2 a donc opté pour redonner de la symétrie au territoire par son développement. Il convient de créer des synergies afin de profiter de la richesse du potentiel offert de part et d'autre de la frontière en matière de ressources humaines, de foncier, d'offres d'emplois, de savoir technologique, etc.

L'équipe propose un rééquilibrage qualitatif et quantitatif sur les deux rives du Rhin. Elle argumente en parlant d'un « déséquilibre démographique frappant ».

« L'Ortenaukreis voit une baisse de sa population et un vieillissement aggravé, tandis que Strasbourg présente un solde naturel positif et une population plus jeune. »

Il s'agirait de tirer profit de cette configuration asymétrique et de rééquilibrer en faveur des villes de part et d'autre du Rhin, ce qui signifierait que « l'Ortenau prenne en charge une partie du développement de l'habitat ».

### Des pistes d'organisation urbaine : d'un modèle polycentrique à une stratégie commune

Alors que l'équipe 2 « rééquilibre » le territoire, l'équipe 1 propose un système du modèle polycentrique. « L'armature urbaine, composée des

« multiples villes de taille moyenne, renforce l'identité spatiale de ces pôles moyens, permet un réseau des courtes distances et maintient une mixité des fonctions sur le même territoire. » La comparaison avec les documents de planification en vigueur, notamment le *Scoters* et le *Regionalplan*, oriente le processus de décision de l'équipe 1.

Le *Regionalplan* planifie une forme d'armature urbaine polycentrique, certes, mais est-il cohérent dans son état actuel sur un territoire à 360°? L'équipe 1 pense qu'un nouveau schéma directeur devrait être guidé par des relations physiques et fonctionnelles, par des *Funktionsräume*, lisibles sur le territoire à 360°.

La question d'une stratégie visant à la construction d'une région commune, toujours inhérente au processus de questionnement au cours du *workshop*, devient le thème prépondérant dans l'approfondissement des travaux.

« Quel pourrait être le véritable fil rouge pour relier tous les éléments, schémas, projets, orientations précises? Quelles seraient les premières briques (*Bausteine*) à mettre en œuvre dans un schéma directeur, dans un *Leitbild* commun? »

### Une stratégie et un processus pour construire la confiance transfrontalière

La question de la stratégie se nourrit aussi des expériences vécues. Plusieurs urbanistes de l'Ortenaukreis suivent le processus de la collaboration transfrontalière, et constatent que « la notion de la confiance doit être au sein du processus ».

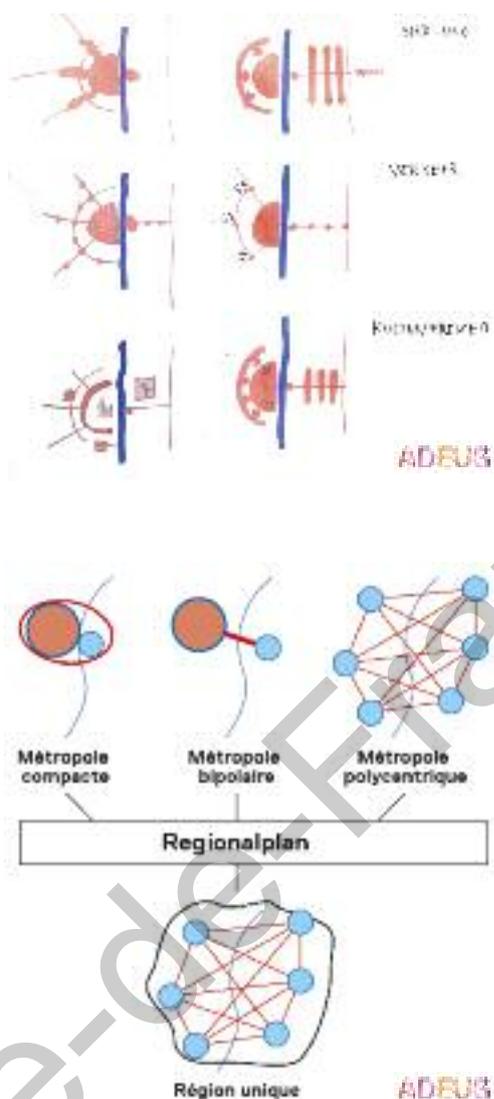
Dans les derniers temps, le processus semble stagner, de par des « coups durs » (*Rückschläge*) qui ont laissé des traces dans les relations de confiance<sup>(3)</sup>.

Le processus de construction de la confiance (ou *Vertrauensbildung*) a été jugé par les deux équipes comme une étape incontournable pour enclencher une dynamique positive sur le territoire transfrontalier.

Afin de pouvoir avancer ensemble, il faudrait procéder par échanges réguliers entre les deux rives, construire des rapports de confiance par une hiérarchisation et une répartition dans le temps de projets élaborés autour d'une réflexion commune.

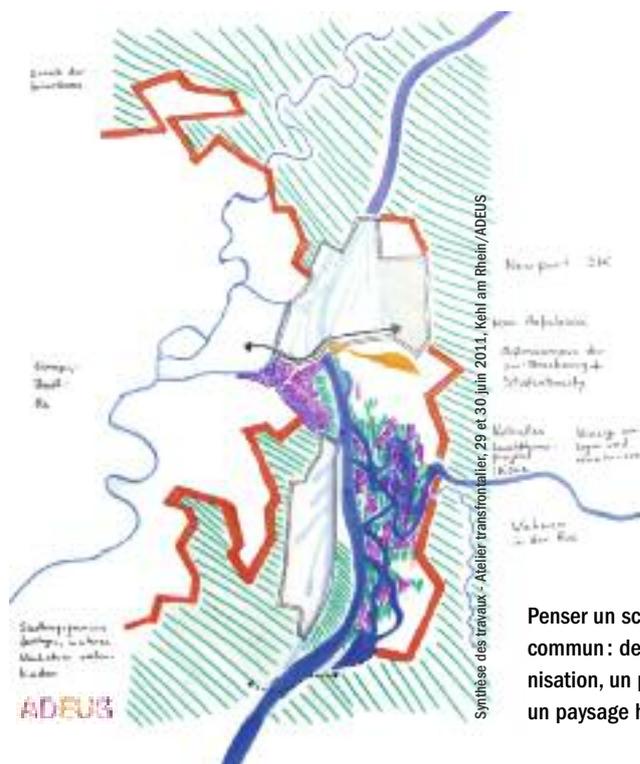
« Il y a des projets qui se réalisent plus facilement parce que les deux côtés ne doivent pas se priver de beaucoup de choses », comme par exemple la valorisation des espaces naturels, des cours d'eau, etc. Pour d'autres projets, les investissements sont plus douloureux, la réalisation plus hésitante.

(3) Par exemple, la construction du « factory outlet center » de Roppenheim, à proximité de la frontière.



Le concept symétrie/asymétrie : premières pistes pour le développement du territoire à 360°.

S'appuyer sur différents modèles spatiaux pour appréhender l'organisation du territoire.



Penser un schéma directeur commun : des limites à l'urbanisation, un port régional et un paysage habité le long du Rhin.

Les projets d'envergure tels qu'un réseau de transports en commun sur le territoire transfrontalier, une zone portuaire unique Strasbourg-Kehl avec le statut d'un port régional, la redistribution de l'activité industrielle dans des zones d'activités de l'Ortenaukreis, ne se feront qu'à long terme et avec la confiance nécessaire.

« C'est seulement en raisonnant sur une région unique » que les questions délicates, comme celle de « la rentabilité de la desserte aéroportuaire dans l'espace du Rhin supérieur », peuvent être posées.

Parmi les projets et initiatives relatifs aux transports publics sont proposées l'accessibilité au réseau à grande vitesse, une amélioration des connexions dans le réseau ferroviaire régional – par exemple une gare TGV Strasbourg-Kehl –, une tarification unique de l'offre des transports en commun avant la gestion d'un réseau de transports en commun unique.

Sont présentés également, dans le domaine de la culture, et sur le modèle du « pass musée », des festivals qui auraient lieu sur l'ensemble de l'espace du Rhin supérieur et, dans le domaine de l'économie, « une présentation commune des villes » à l'occasion des foires-expositions internationales.

Les projets d'infrastructures comme le grand contournement ouest de l'agglomération strasbourgeoise devraient être réfléchis à 360°, et soulever les questions de la création d'une liaison entre Lahr et Erstein, ainsi qu'une harmonisation des voies de part et d'autre du pont Pflimlin, « actuellement à quatre voies côté français et à deux voies côté allemand ».

### Un *Leitbild*, une vision transfrontalière

Pour assurer une continuité dans la coopération, il faudrait « un outil puissant, persistant dans le temps ». Ce *Leitbild* transfrontalier, comparable à un plan directeur respecté sur les deux rives du Rhin, devrait intégrer les grands principes d'aménagement de territoire ainsi que des orientations plus fines sur des secteurs précis de part et d'autre du Rhin.

La majorité des principes concernant le développement urbain des villes va d'ores et déjà dans le même sens sur les deux rives du Rhin. Pour en citer quelques-uns : le principe de densification des centres urbains (ou *Innenverdichtung*), de protection des trames vertes et des corridors écologiques, de densification de l'urbanisation autour des arrêts de transports en commun. Mais il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'orientations précises, de plan qui traverse le Rhin. Le *Leitbild* pourrait être l'outil d'avenir pour établir des mesures de construction de la confiance, ou *Vertrauensbildende Massnahmen*, entre et avec les deux rives du Rhin, et pour faire émerger enfin une culture de coopération construite autour d'une vision partagée sur des questions communes à l'échelle de la ville, de l'Eurodistrict et du Rhin supérieur.

Plusieurs démarches prospectives, dont le *workshop* transfrontalier, ont alimenté durant l'année 2011 les réflexions métropolitaines et transfrontalières en cours à l'Agence, ainsi que celles des différents documents-cadres, comme le Scoters ou encore le PLU<sup>(4)</sup> de la communauté urbaine de Strasbourg, actuellement en phase de PADD<sup>(5)</sup>.

(4) PLU : plan local d'urbanisme.

(5) PADD : plan d'aménagement et de développement durables, plan stratégique intégré au PLU.

#### Participants à l'atelier

Philip DENKINGER (Karlsruhe),  
Frédéric DUVINAGE (Bâle),  
Daniel EBNETH (Fribourg),  
Andreea GRIGOROVSKI (Strasbourg),  
Reinhard KÖSTLIN (Achern),  
Stefan LÖHR (Lahr),  
Cristiana MAZZONI (Strasbourg),  
Dominik NEIDLINGER (Strasbourg),  
Jürgen RAUCH (Karlsruhe),  
Bernard REITEL (Luxembourg),  
Matthias ROTTMANN (Cologne),  
Christian SAMMEL (Francfort),  
Wolfgang SANDFORT (Offenbourg),  
Markus SCHLECHT (Kehl),  
Helmut THOELE (La Haye),  
Igor TORRES (Sarrbruck),  
Patricia ZANDER (Strasbourg),  
Volker ZIEGLER (Heidelberg)

# Reims 2020 : trois équipes de conception pour un même projet

**Gwenaëlle Zunino**  
IAU île-de-France



Les trois architectes retenus pour le projet de Reims 2020 et Adeline Hazan, maire de Reims et présidente de Reims Métropole.

Reims Métropole a lancé un marché de définition pour réaliser son grand projet urbain à l'horizon 2020. L'idée étant de donner une nouvelle image à Reims et de renforcer son attractivité. Sur la base de notes méthodologiques, trois équipes ont été retenues : Christian Devillers, Bruno Fortier et Philippe Panerai, tous les trois associés à de nombreux bureaux d'études spécialisés dans les déplacements, l'économie, l'environnement et le développement durable, la gouvernance, etc. Ces équipes, relativement proches intellectuellement, avaient des ambitions assez différentes pour Reims. L'intérêt principal de faire travailler trois équipes en parallèle sur un même projet, dans une démarche non concurrentielle, est l'apport mutuel et la diversité de visions complémentaires du territoire.

## Mutualiser les analyses thématiques pour un meilleur état des lieux

Une totale liberté pour travailler ensemble a caractérisé cette démarche. Pour avoir une vision globale et complète du territoire, il a été décidé de mutualiser les bureaux d'études et de les faire analyser des thématiques différentes. Par exemple, concernant les transports, CDVia (équipe Devillers) a mis en place une modélisation des déplacements, Bernard Schaefer (équipe Fortier) a travaillé sur les transports en commun, et Altermodal-Inddigo (équipe Panerai), sur les mobilités douces. Cette répartition du travail a donné une compréhension des problématiques très approfondie

Pour construire à Reims le territoire d'un futur aussi performant qu'agréable, la métropole a offert la possibilité à trois équipes d'architectes urbanistes d'élaborer parallèlement un grand projet urbain. En quoi cette démarche est-elle innovante ? Comment a-t-elle enrichi le projet de Reims 2020 ? Les points de vue de Christian Devillers, Bruno Fortier et Philippe Panerai.

et a permis d'aller très loin dans la réflexion, notamment dans des calculs d'investissements et de faisabilité du projet. Le diagnostic partagé du territoire fut un moment important pour la métropole car des études de niveau presque opérationnel ont été menées dans beaucoup de domaines avec une grande communication autour du projet. Beaucoup de réunions et de manifestations ont, en effet, été organisées avec le grand public ainsi qu'avec les acteurs de la ville, notamment pour fédérer la force économique de la métropole.

## Proposer des visions complémentaires

À partir d'un diagnostic commun, chaque équipe a mis l'accent sur des thématiques différentes. L'essentiel du projet de l'équipe Devillers repose sur les notions de mobilités et de proximités pour définir de nouveaux pôles de vie, mixtes dans leur programmation et desservis par les transports en commun. L'équipe Fortier a présenté un projet urbain basé sur des propositions morphologiques pour l'extension de Reims. L'équipe Panerai, quant à elle, a cherché à réunifier la ville en travaillant sur la requalification des espaces publics du centre-ville. Les idées telles que l'affirmation d'un réseau métropolitain, la reconquête de l'autoroute urbaine et la mise en place d'une trame verte reliant la ville et la campagne ont été reprises par chaque équipe, traduites par des esquisses distinctes. L'intérêt de la démarche de Reims 2020 est son caractère holistique, global et transversal. La transversalité et les échanges entre

les équipes ont rendu ce moment extrêmement riche et intéressant pour tous. Fortement soutenu politiquement et bénéficiant de budgets conséquents, le projet de Reims 2020 a pu se nourrir de diagnostics de qualité, permettant de faire des propositions thématiques extrêmement poussées, notamment en matière de paysage, de transport, de développement et d'économie.

### Un développement durable et solidaire

#### Équipe Devillers

L'objectif principal est de redonner à Reims son attractivité et son dynamisme. Pour cela, l'étude se décompose en quatre axes :

- à l'échelle du G10 (association pour le développement de l'espace métropolitain), passer d'une métropole de fait à une stratégie métropolitaine, en intégrant le fonctionnement des aires urbaines et des campagnes ;
  - faire de Reims une ville des proximités et des mobilités, où les transports collectifs sont développés, de nouveaux pôles de vie créés entre les quartiers existants, avec une valorisation de la nature ;
  - élaborer une offre résidentielle permettant d'accueillir les jeunes actifs et les familles ;
  - privilégier une synergie entre recherche, université, tertiaire et nouvelles technologies, pour offrir une gamme d'emplois diversifiée.
- À l'échelle métropolitaine, la volonté est de mutualiser les atouts, de coordonner les projets de développement (notamment économique et commercial), de développer l'offre de transports collectifs et leur intermodalité, et d'innover pour le développement durable.

À l'échelle de l'agglomération de Reims, c'est une armature verte qui rassemble les différentes « plaques » urbanisées que l'on souhaite mettre en place. Cette trame verte permettra de raccorder la ville à la campagne et de créer des liaisons douces.

La ville des mobilités se traduit par un maillage resserré des transports en commun, la création d'haltes ferroviaires pour les nouveaux quartiers et la requalification d'axes routiers, notamment l'autoroute.

La ville des proximités est pensée à différentes échelles : le quartier, la ville et la métropole. Cinq nouveaux pôles de vie aux identités différentes émergent. Ils exploitent des espaces aujourd'hui disponibles, permettant ainsi de réduire les coupures et de tisser le lien entre les différents quartiers.

### Associer, parcourir, protéger, inventer

#### Équipe Fortier

Malgré de nombreux projets en cours, l'avenir de Reims Métropole va dépendre de la manière dont elle va (ré)exploiter ses atouts : son image

prestigieuse, son centre séduisant et son offre immobilière active. Trois axes sont préconisés pour donner à Reims une place européenne : créer des liens plus forts dans l'agglomération, offrir des lieux d'activité attractifs et créer des espaces neufs.

La finalité est de donner une visibilité européenne à la métropole en se basant sur des politiques communes pour développer des synergies, notamment par rapport aux universités, à l'identité culturelle et au transport de marchandises.

Pour offrir une nouvelle image à la ville, les déplacements doux vont être favorisés en renforçant le réseau de transports en commun urbain et périurbain, en hiérarchisant et apaisant la circulation, et en faisant la promotion du vélo.

Au niveau paysager, la création d'un grand parc de Champagne permet d'organiser la relation ville-campagne, de préserver le paysage, de gérer les équilibres naturels et l'agriculture, et d'introduire certaines activités de loisirs.

Du point de vue urbain, deux nouveaux lieux majeurs de développement, porteurs de nouvelles opportunités sont identifiés. Reims Europe a pour ambition d'être à la fois un quartier vivant en relation avec la ville existante et un pôle technologique de niveau international. Proche de la gare, le secteur de Port Colbert deviendrait une cité-jardin contemporaine.

### Reims 2020-2050

#### Équipe Panerai

Le projet Reims 2020-2050 est une stratégie d'attractivité basée sur des actions à court terme (2020), pour améliorer durablement la vie urbaine à l'horizon 2050. L'objectif est d'anticiper les mutations qui vont toucher la ville et son économie, en associant croissances démographique et économique.

L'ambition métropolitaine est d'exister au niveau européen. Pour cela, il est nécessaire de soutenir la croissance démographique, d'accroître l'attractivité en renforçant les réseaux culturels et universitaires, et de rééquilibrer les déplacements en créant des transports en commun plus efficaces.

À l'échelle urbaine, Reims ville-jardin veut instituer une nouvelle relation ville-campagne à partir d'un réseau d'espaces naturels, d'une valorisation des jardins familiaux, du développement d'écoquartiers, et du traitement des limites séparant la ville de la campagne.

Pour renforcer l'attractivité économique et attirer les entreprises et les investisseurs, la stratégie est de réaffirmer sa dimension universitaire, ainsi que son pôle de recherche et de formation. Profitant du rayonnement des vins de champagne et du potentiel d'innovation, Reims

Métropole pourrait devenir une capitale européenne du luxe.

Enfin, l'autre axe fort est de réunifier la ville en lançant une reconquête progressive de l'autoroute urbaine, ainsi qu'un renforcement et un élargissement du centre-ville, notamment à travers la requalification des espaces publics.

### Reims 2020, un urbanisme de projets

Chacune des trois équipes de Reims 2020 a élaboré différents plans à mettre en œuvre, qu'il s'agisse d'extension ou de requalification de l'existant, associant des composantes spatiales et stratégiques. C'est en ce sens que Reims 2020 se caractérise aussi en urbanisme de projets, qu'il est possible de réaliser à l'échelle d'un grand territoire. Cela n'implique pas forcément de tout dessiner dans le détail. L'urbanisme de projets nécessite une vision transversale et un travail en mode projet. L'urbaniste a pour mission d'agrèger les différentes conclusions des bureaux d'études pour en tirer une vision, à la fois globale et précise, pour le territoire. Une démarche de conception qui ne s'effectue pas sans pluridisciplinarité, ni sans association d'acteurs locaux : élus, habitants, associations, acteurs thématiques, etc.

### Reims 2020, et après ?

Aujourd'hui, les trois projets sont rendus. Il appartient maintenant aux élus de décider de ce qu'ils souhaitent en tirer. Il n'a jamais été question de définir une vision d'ensemble à partir des trois projets. Chacun d'entre eux est une contribution composée de propositions, de slogans et de dessins, à partir desquels le politique fait des choix.

L'idée est maintenant d'imaginer, sur cette base, des stratégies spécifiques en fonction de la thématique (attractivité économique, qualité de vie, etc.), à concrétiser parallèlement dans le temps et à des échelles différentes. Reims 2020 doit désormais devenir une vision stratégique pour une métropole, avec ses objectifs, son planning, et ses moyens à mettre en œuvre pour donner réalité à ce grand projet urbain.



Le Visiomatique pour Reims Métropole - 2010



Le Visiomatique pour Reims Métropole - 2010



Deville et associés / FHV / In Situ (architecte urbanistes paysagistes) / Laurent Perreau (perspectiviste)

Les trois équipes proposent de transformer progressivement l'autoroute urbaine en grand parc urbain.



Le Visiomatique pour Reims Métropole - 2010

De nouveaux quartiers ont été proposés, chacun en lien avec l'existant et avec une identité différente. Ici, Port Colbert serait une réinterprétation de la cité-jardin contemporaine.



Le Visiomatique pour Reims Métropole - 2010

La requalification des espaces publics du centre-ville avec, par exemple, la place de la République, participe du changement d'image de Reims.



## Interview

Pierre Tridon est directeur de l'Agence d'urbanisme, de développement et de prospective de la région de Reims (AUDRR). Après des études supérieures d'environnement à Paris VII et à Sciences Po urba, il participe à la réalisation des premières études d'impact de la centrale nucléaire de la Sodeteg. Il rejoint l'administration d'État à la délégation régionale environnement en Paca, où il traite de la protection et de la gestion des espaces naturels. Puis il est nommé chargé de mission à la préfecture de la région Bourgogne, responsable de la politique de la Ville, de la communication et de la valorisation des actions de l'État en région. À l'Agence de Reims, il favorise l'émergence du pôle métropolitain du G10, développe le concept des villes du Grand Bassin parisien, intègre la démarche Paysages du champagne pour la candidature au patrimoine de l'Unesco, renforce la fonction centre de ressources de l'Agence, et la stabilise.

# Reims 2020 vu par l'Agence d'urbanisme de Reims

## Les Cahiers – Comment définiriez-vous le projet de Reims 2020 ?

Pierre Tridon – Le projet Reims 2020 est à la fois un projet politique, au sens d'un programme annoncé, mais également un projet urbain dans la mesure où il ambitionne de redéfinir les contours de l'agglomération. C'est enfin un projet de territoire car il reconsidère les alliances, les frontières et définit une ambition d'attractivité.

## L. C. – Quelles sont, selon vous, les caractéristiques principales de ce projet ?

P. T. – Il se caractérise par sa nature « politique » et par le choix de la consultation : un marché de définition. Il intègre la notion de développement durable en prônant l'intensité et la proximité urbaine.

## L. C. – Comment se traduit aujourd'hui Reims 2020 dans la planification ?

P. T. – Reims 2020 constitue désormais une sorte de colonne vertébrale de l'action municipale et communautaire. Chaque projet, ou programme, s'articule autour de Reims 2020. Ainsi le PLH, l'Agenda 21, le PLU, le PDU sont désormais autant de démarches qui s'adosent à Reims 2020 et en deviennent une des déclinaisons.

## L. C. – Des projets urbains sont-ils déjà lancés ?

P. T. – Oui, Reims 2020 est passé résolument à la phase de concrétisation. Le pôle de l'innovation, l'arc nord-est, les rives de Vesle, la requalification des espaces publics, la traversée urbaine et, plus particulièrement, des places répertoriées par l'équipe Panerai, font l'objet de plusieurs interventions d'équipes d'architectes et d'urbanistes. Reims 2020, c'est également des actions conduites en régie. L'animation des quartiers, la conduite d'un PLU patrimonial, le plan de gestion de la candidature des Paysages du champagne, la mise en orbite du G10 par la création du pôle métropolitain sont autant d'actions à mettre au crédit de Reims 2020.

## L. C. – Comment l'Agence d'urbanisme s'est positionnée vis-à-vis de Reims 2020 ?

P. T. – L'Agence, présidée par Serge Pugeault, adjoint aux grands projets et associé en appui de la démarche, a été consultée de façon itérative dès le début du processus, sans pour autant se situer au cœur du dispositif de pilotage. Elle est intervenue à plusieurs étapes du projet. Tout d'abord, elle a produit les axes structurants du cahier des charges de la consultation, tant sur les problématiques que sur des échelles de territoire à privilégier.

Ensuite, l'Agence a livré aux trois équipes tous les éléments de compréhension et de connaissance des territoires.

Enfin, elle a répondu aux interrogations que se posaient les équipes sur des points d'expertise qu'elle maîtrise, comme par exemple le SCot, le G10, les organisations des intercommunalités ou encore les thématiques particulières comme le logement, les mobilités et les démarches patrimoniales.

## L. C. – D'une manière générale, comment se situe l'Agence d'urbanisme de Reims dans l'articulation entre planification et projets urbains ?

P. T. – L'Agence n'a pas vocation à suivre les phases opérationnelles du projet urbain. En revanche, elle inscrit son action dans l'accompagnement de démarches « immatérielles » telles que la création du pôle métropolitain, la candidature Unesco, la préparation de la révision du SCot ou encore la recherche d'indicateurs pertinents pour assurer le suivi et l'évaluation du projet Reims 2020. Au-delà de ces interventions, l'Agence participe activement dans des séquences de concertation, d'information, voire de sensibilisation, en accompagnement des conseils de quartier ou du conseil de développement.

L'Agence s'illustre plus particulièrement par la tenue de Forum-Urba, destiné au grand public. C'est à chaque fois l'occasion de traiter de la ville, des espaces publics, de leur requalification et de leur usage. Une dimension pédagogique nécessaire à l'accompagnement du projet urbain.

*« L'Agence a livré aux trois équipes tous les éléments de compréhension et de connaissance des territoires. »*

# Faire du projet urbain à la campagne ?

Marc Verdier<sup>(1)</sup>  
Ensan



Le renouveau démographique rural s'appuie sur le rêve pavillonnaire de familles ancrées aux pôles métropolitains (emploi, accès aux équipements, services). Il n'est pas assumé dans la globalité de ce qu'il implique : dépendance à une mobilité coûteuse, consommation d'espace, éloignement des services. La sphère rurale doit réagir à cette « prédation » en se positionnant comme territoire de projet capable d'accueillir, et pas seulement de loger.

Le développement des petites communes, fondé sur cette dépendance généralisée à la ville, à l'énergie, à une apparente disponibilité de l'espace pourtant porteur de valeurs productives ou d'aménités environnementales, est une matière à projet qui semble de nouveau intéresser... Publications<sup>(2)</sup>, débats, articles dans les revues professionnelles, expériences pédagogiques et recherches émergent sans remettre en cause la dominance de la ville, mais en contribuant à repositionner cette matière territoriale à sa juste valeur. Il n'est plus incongru de fonder un exercice pédagogique sur ce terrain-là dans une école d'architecture... C'est un signe!

L'existence d'une catégorie « urbanisme rural » dans le dernier appel à projets du ministère de l'Écologie sur les écoquartiers montre que la question est posée (32 000 communes concernées!) et que les collectivités expérimentent. Des structures contribuent à forger une culture du projet d'urbanisme dans les petites communes. Elles permettent aussi aujourd'hui de s'appuyer sur des réalisations pour engager une réflexion spécifique sur les stratégies adaptées au monde rural, même (et surtout) sous influence urbaine. Il s'agit des CAUE<sup>(3)</sup>, des PNR<sup>(4)</sup> ou des associations de collectivités porteuses de projets comme Bruded<sup>(5)</sup>.

Même sans projet car, soyons réalistes, l'urbanisme dans les petites communes se fait souvent sans projet, la donne évolue. Les coûts induits par l'étalement urbain, l'inadaptation énergétique des logements, la gestion des voi-

ries et des réseaux surdimensionnés, ainsi que la nécessaire maîtrise des coûts d'aménagement vont forcément infléchir les modes d'aménager.

## Vers une complicité renouvelée entre agriculture et urbanisation

La remise en cause de la simplification des systèmes de production (d'espace habité, d'espace cultivé), expression d'un mode de développement directement issu des Trente Glorieuses, et largement diffusé sur les territoires, se dessine. Il y a une similitude de problématiques entre les mondes de l'agriculture et ceux de l'urbanisme : les enjeux de gestion des ressources (le sol, l'eau, l'énergie...), les structures spatiales, le paysage, la dépendance aux énergies fossiles, etc. Retrouver sous une forme contemporaine – qui reste à définir – ces complicités entre agriculture et urbanisme semble être plus qu'un outil de projet, un socle de pensée.

(1) Marc Verdier est architecte urbaniste et enseignant à l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy (Ensan).

(2) Certu/DGALN. *Aménager durablement les petites communes. Écoquartiers en milieu rural ?* Paris : Certu, 2011.

(3) CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, organisme départemental qui a pour mission la promotion de la qualité architecturale, urbaine et paysagère.

(4) PNR : les parcs naturels régionaux ont été créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités.

(5) Bruded : Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable, réseau de collectivités bretonnes qui s'engagent dans des projets durables et solidaires soutenus par la Région Bretagne ([www.bruded.org](http://www.bruded.org)).

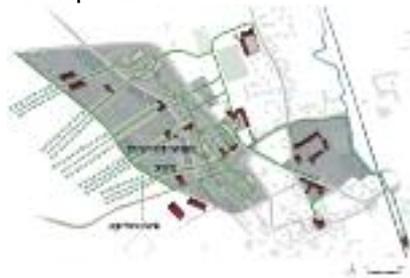
État actuel



Nouveaux bâtiments



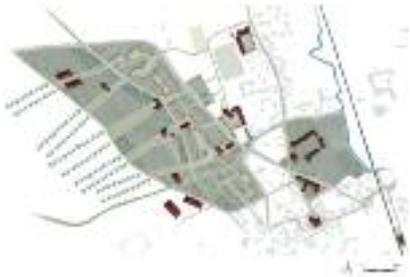
Parcours piétonniers



Système de places



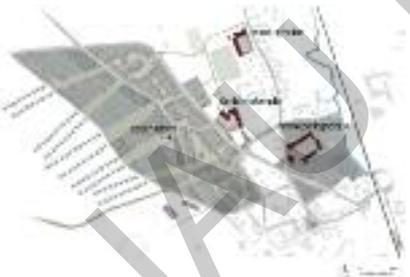
Polarités



Polarité agricole



Polarité éducation



Polarité emplois



33 nouveaux logements



État de projet



La Bergerie de Villarceaux<sup>(6)</sup> a transformé une exploitation de grande culture en système agricole vertueux, tout en créant un paysage contemporain remarquable. Cette expérience est une leçon qui inspire – ou devrait inspirer – la ville, les territoires habités. Le retour vers la complexité des systèmes est inévitable.

### Le développement ? Solidarités territoriales et échelles de vie

Le morcellement territorial, et donc de la décision, résiste. Les PLU intercommunaux émergent, mais ne se sont pas encore généralisés. Les SCot et autres plans de gestion concertée de l'espace sont encore timides. La loi SRU, puis les injonctions diverses d'économie de l'espace (Grenelle, création des CDCEA<sup>(7)</sup>...) ne suffisent pas à inverser la tendance.

L'échelle des solidarités territoriales est, par essence même, le déclencheur d'une autre façon de penser le projet dans les petites communes: la réalité de vie d'un village ou d'un bourg est celle d'une forme d'agglomération composite. Inscrire un projet local dans une dynamique globale, c'est affirmer sa singularité et son identité dans un système urbain en réseau, et c'est également s'affranchir d'une dépendance « au plus fort ».

Nous rentrons d'un atelier de « projet urbain » dans le Morvan, avec un groupe d'étudiants de cycle master de l'Ensa de Nancy<sup>(8)</sup>. Nous avons constaté que le bourg de 1 000 habitants était en fait une pièce, un quartier d'une ville moyenne composée de Saulieu (2 500 hab.), Avallon (9 500 hab.) et Semuren Auxois (4 500 hab.), soit presque 20 000 habitants, dans laquelle s'intègre le tissu rural porteur d'identité et de ressources, offrant ainsi un niveau de services, de commerces, d'activités culturelles tout à fait étonnant. Nous avons travaillé dans cette agglomération, avec tout ce que cela sous-entend de complémentarité et d'attractivité.

### Germaine... ou la question d'une politique d'habitat

En 2010, dans le cadre d'un autre atelier organisé avec le parc naturel régional du Vexin français, dans le Val-d'Oise, nous avons rencontré

(6) La Bergerie de Villarceaux (95710 Chaussy) : un territoire rural, propriété de la Fondation Charles-Léopold-Mayer pour le progrès de l'homme, domaine composé de 600 ha de terres cultivées en agriculture biologique, de forêts, et de l'ancien corps de ferme du domaine de Villarceaux, transformé en éco-centre d'accueil et de formation ([www.bergerie-villarceaux.org](http://www.bergerie-villarceaux.org)).

(7) CDCEA: commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

(8) Ateliers de projet « Vers un urbanisme rural durable », École nationale supérieure d'architecture de Nancy, 2005-2012, publications *Chronique d'un atelier*, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2009-2010 (<http://www.nancy.archi.fr/ateliers-parcs/publications>).

Ensam

Faire du projet urbain à la campagne est d'autant plus complexe qu'il faut interagir entre les enjeux agricoles et ceux du développement résidentiel.

Germaine, demeurant à Saint-Cyr-en-Arthies, 200 habitants, à deux pas de la vallée de la Seine. Elle a la malice et le dynamisme d'une personne de 80 ans ayant passé toute sa vie dans ce village, et évoque sa difficulté à trouver un logement adapté à ses besoins.

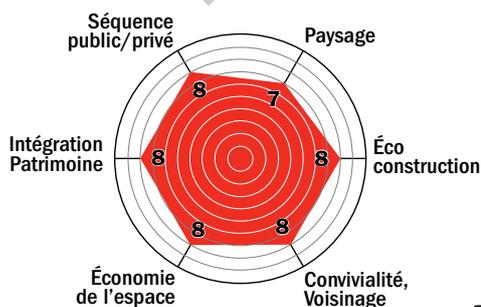
Sa maison? Trop grande, trop consommatrice d'énergie, trop porteuse d'une vie passée... Germaine souhaite continuer à vivre à Saint-Cyr, mais cette volonté se heurte à la capacité de la commune à lui offrir un logement confortable, énergétiquement économe et au cœur de la vie du village... Combien de Germaine, combien de Saint-Cyr dans nos bourgs ruraux?

Cette nouvelle dynamique sociale que les communes rurales appellent de leurs vœux nécessite la possibilité d'offrir une diversité de logements dans le cadre d'une véritable politique de l'habitat, se substituant à la production au « fil de l'eau » des lotissements et du diffus.

La réalité de la composition de la société et de ses nouveaux besoins (vieillesse de la population, familles recomposées, jeunes ménages, célibataires...) n'est pas une composante intégrée par les politiques en milieu rural. Or, les communes qui ne la comprennent pas, passent à côté de la richesse et de l'animation suscitée par une population diversifiée.

### Passer du POS au PLU... du COS au « CLU » : une culture de l'habiter à réinventer ?

Le passage du POS au PLU a été un déclencheur de prise de conscience de la valeur fondatrice du projet. La transformation réglementaire du projet revient cependant vite vers le « trait », celui qui fâche, qui cristallise les débats, qui rend parfois caduque la richesse des échanges qui précèdent son tracé. Or, on n'a pas trouvé mieux que le découpage pour définir le cadre réglementaire. Finalement, ce zonage peut occulter la richesse des limites, passages, lisières et frontières en termes d'identité et d'usages. Il y a là une part d'inventivité



Chaque projet peut être évalué en fonction d'un « coefficient local d'urbanité », prenant en compte ces six critères.

à investir pour la prochaine réforme des documents d'urbanisme. Dans cet esprit, nos étudiants ont proposé de substituer à la règle quantitative du COS, une série de critères qualitatifs : le CLU, coefficient local d'urbanité!

Un pavillon de lotissement se retrouverait ainsi avec un « petit » CLU. À l'inverse, un projet qui dialogue avec le paysage, s'articule avec l'espace public, favorise la convivialité, adopte des attitudes d'écoconstruction, et s'inscrit dans le patrimoine local, se voit attribuer un « gros » CLU. Les étudiants, au-delà d'une dose d'humour certaine, ont mis le doigt sur les valeurs que tous recherchent aujourd'hui dans celle de l'habitat « durable ».

### Le partage - de l'espace, des usages, du paysage - comme projet

Une grande partie de l'innovation, en matière d'urbanisme, se joue dans la notion de partage. Les comportements évoluent : les habitants trouvent des solutions alternatives au coût des déplacements (le covoiturage), à l'accès au logement (la cohabitation), aux nouveaux équilibres professionnels (les espaces de *co-working*...), etc. La conception même des nouveaux quartiers ou des logements passe par une implication plus forte des habitants.

Les relations entre les pôles urbains et les tissus ruraux sont aujourd'hui renouvelées. On a compris que les valeurs de production agricole, de gestion de la ressource eau, éventuellement des potentiels énergétiques (bois, méthanisation, éolien...), de biodiversité et, plus généralement, de nature (paysages), étaient une condition de l'épanouissement des villes.



Baptiste Sanson, Bergerie de Villarcieux - 95



Baptiste Sanson, Bergerie de Villarcieux - 95

La transformation de la Bergerie de Villarcieux a permis de créer un paysage remarquable.

La densité conjugulée à la qualité du cadre de vie implique un travail sur les seuils, une progression douce vers un domaine public partagé, des espaces d'entre-deux et un arrière privatif intime.



#### Les écoles d'architecture comme lieux d'expérimentation des territoires ruraux

Les écoles d'architecture, au-delà de leur mission de formation initiale des architectes, sont aussi des lieux de recherche et d'expérimentation. La rencontre avec les parcs naturels régionaux tombe donc à pic... Ce sont des sites d'expérimentation, sur des territoires à forte identité, généralement soumis à des pressions importantes d'aménagement. Depuis 2005, l'Ensa de Nancy, à l'initiative de Marc Verdier, enseignant dans le champ « ville et territoire », se déplace dans les campagnes... Bauges, Vexin français, Vosges, Morvan. La collaboration entre territoires et université est riche pour tous, créant les conditions du débat pour les uns, les questionnements et jeux d'acteurs du réel pour les autres<sup>(1)</sup>. Quelles alternatives à une urbanisation décousue et dévoreuse d'espace ? Comment inventer une modernité rurale et accueillir de nouvelles populations dans des conditions soutenables ? Comment économiser sols, ressources et énergie, en répondant aux besoins d'expansion des petites communes ? Le territoire français est riche de situations pédagogiques que l'école explore, année après année, tout en accumulant une connaissance comparée et partagée de problématiques, matière insoupçonnée de recherche. Nancy fait partie d'un réseau d'écoles (architecture, paysage, agronomie, forêt) qui, via ces ateliers « hors les murs », formalise une nouvelle forme de recherche territoriale à partir du « projet rural », prétexte à colloques et rencontres régulières.

(1) Les ateliers de l'Ensa de Nancy font l'objet de publications régulières (<http://www.nancy.archi.fr/ateliers-parcs/publications>).

Il nous semble que la valeur travail pourrait trouver des modes d'organisation plus transversaux. La double résidence (qui existe déjà dans de nombreuses communes rurales) peut parfaitement se décliner en matière d'activités professionnelles. L'enjeu énergétique amènera, de toute façon, à repenser les rythmes de vie et les modalités de fonctionnements individuels, familiaux ou professionnels et les déplacements. Les projets communaux ont intérêt à les anticiper en étant force de proposition.

Ces « lisières, franges et passages » recèlent plus de solutions que l'on ne se l'imaginait. Les collectivités qui sauront investir ces espaces de partage et d'interface, en acceptant la réalité « rurale » comme atouts de développement, porteurs de programmes hybrides, se positionneront dans une modernité, dont chacun tirera les enseignements et les richesses.

#### Le contexte : « Construire, c'est retrouver sous les pierres le secret des sources. »

Ces positions pourraient paraître pénalisantes pour l'identité des communes rurales, dissoutes dans des situations de vie et de développement trop « urbains ». Les contextes géographique et historique restent évidemment prépondérants. Pas une commune ne ressemble à une autre. Pas un programme développé ici ne peut être valable là. Pas une situation paysagère ne se répète exactement ailleurs.

« J'ai beaucoup reconstruit : c'est collaborer avec le temps sous son aspect de passé, en saisir ou en modifier l'esprit, lui servir de relais vers un plus long avenir ; c'est retrouver sous les pierres le secret des sources. (...) » Le « secret des sources » qu'Hadrien, sous la plume de Marguerite Yourcenar, met en avant, est une condition préalable à toute démarche de projet. Le patrimoine local est une leçon de développement économique, sensible et local, en bref... durable. La connaissance du paysage, de son histoire, l'analyse des formes bâties, le temps

passé à comprendre la façon dont le territoire s'est lentement constitué, composé, transformé conditionnent les modes d'intervention, les orientent et, surtout, assurent l'infiltration du projet dans une identité affirmée qui peut alors, bien entendu, être infléchie. Le programme lui-même – c'est-à-dire le fonctionnement futur de la commune ou de son territoire – nous semble devoir être sous influence de ce contexte.

La connaissance préalable au projet est fondamentale, c'est le talon d'Achille d'une grande partie des 32000 communes dont il est question ici. Comment trouver les ressources pour mettre en route ce chantier de la connaissance ? Avec quels moyens et quelles compétences ?

#### Faire du projet urbain à la campagne... retour vers la complexité !

Le « projet urbain » est une démarche née dans les années 1980, et destinée à remettre en cause les pratiques réductrices d'un urbanisme réglementaire, au profit d'une attitude de projet attentive aux contextes.

Faire du « projet urbain à la campagne », c'est mettre cette ambition au service de territoires ruraux qui sont encore trop ancrés dans cette attitude réglementaire, avec une spécificité : l'interaction entre les enjeux de production agricole et ceux du développement résidentiel.

Les compétences capables de projeter sur ces territoires devraient se développer pour être accessibles à toutes les communes et à tous les territoires.

La difficulté des enjeux ne doit cependant pas se traduire par une complexité d'équipes de projets ou encore des superpositions de démarches. Elle doit plutôt aller vers des capacités transversales de regard, d'analyse et de projet.

La transversalité est un mode de pensée, une façon de regarder un territoire, une attitude de concepteur.

# Faire de l'écoute un élément clé du projet

**Agnès Deboulet<sup>(1)</sup>**  
Université Paris VIII



La concertation nécessite une compréhension par tous d'un langage technique souvent réservé aux initiés.

Partons de l'idée que les enjeux de projet sont souvent des clés de lecture importantes pour comprendre l'importance et l'impact des politiques participatives. C'est précisément lorsque le projet risque de contrarier des électeurs, de froisser des riverains, bref de soulever des oppositions, qu'il est le moins concerté. Ainsi en est-il des projets de rénovation urbaine qui négligent la plupart du temps de donner du poids et de la valeur à la participation en amont, et tentent après coup une concertation de rattrapage et de compensation.

La présence de mécanismes de soutien à l'écoute est souvent proportionnée à la croyance des élus et des professionnels dans les vertus de la concertation. À l'évidence, plus le projet sera sérieusement concerté en amont et tout au long du processus, plus il y aura de chance que les délibérations prennent au sérieux la dimension de l'écoute. « Si nous refusons d'appeler des processus participatifs ou délibératifs juste parce que diverses parties prenantes sont venues à des réunions publiques ou ont été représentées dans des comités d'aménagement, il faut maintenant faire mieux de façon à évaluer les cas, les résultats concrets<sup>(3)</sup> ». Et faire mieux, pour suivre les conclusions de J. Forester, implique de prendre conscience des écarts considérables de temps de parole, de qualité d'échange, de vocabulaire, d'espaces de représentation, au sens d'H. Raymond, entre professionnels et non-professionnels. Pour ne prendre que cet exemple, le langage technique et les justifications de la résidentialisation « par un

Nouveau venu dans les pratiques de production de la ville, le projet urbain serait inspiré d'une volonté d'ouverture démocratique ou participative<sup>(2)</sup>. Cette participation est toujours inachevée mais aussi très contrastée. Certains écoquartiers sur des friches urbaines proposent un renouvellement complet des pratiques, tandis que d'autres peinent à trouver un point d'accroche avec les citadins.

meilleur partage public-privé », des statuts de propriété clarifiés (...) sont loin de « parler » d'emblée à des participants aux réunions techniques. Le bailleur qui fait état de son « patrimoine » pour parler de son parc de logements ou l'urbaniste qui met en avant son désir de travailler des « stratégies programmatiques » ont peu conscience du décalage entre leur vocabulaire et les connaissances urbanistiques des résidents.

## Dépasser le cadre formel de la concertation et redonner du sens à l'écoute

Privilégier une démarche d'écoute interactive suppose de dépasser le cadre formel de la concertation prescrite pour, effectivement, reconnaître que de nombreuses thématiques importantes se discutent ou s'échangent dans les lieux d'une participation de fait tels que les centres sociaux ou associations de quartier. Or, les savoirs de l'écoute et de la médiation qui ont été fortement professionnalisés dans ces établissements ont été relégués aux questions sociales<sup>(4)</sup>, au financement de l'Acisé<sup>(5)</sup> pour les

(1) Agnès Deboulet, urbaniste et sociologue, est professeure à l'université Paris VIII - Vincennes-Saint-Denis, et chercheuse au Centre de recherches sur l'habitat (CRH), UMR Lavue.

(2) BACQUÉ M.-H., SINTOMERY, avec FLAMAND A. et NEZ H. *La Démocratie participative inachevée, genèse, adaptations et diffusions*. Coédition Adels/Yves Michel, 2010.

(3) FORESTER John. *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*. Oxford University Press, 2009.

(4) Voir aussi, à ce propos, l'interview de Catherine NEVEU. « L'anthropologue et le militant ». In : *Écouter, agir, comprendre*. Document édité par la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, 2012.

(5) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

**Il serait illusoire de penser  
une écoute ouverte  
dans des dispositifs fermés.**



territoires en politique de la ville, tandis que les décisions importantes se prenaient dans les instances de l'Anru. Écouter les habitants et les personnes concernées, même ceux qui expriment un « concernement » non basé sur la proximité résidentielle, va de pair avec la nécessité de redonner du poids à la dimension « sociale » des propos et des énoncés des acteurs, ne serait-ce qu'en associant déjà ces résidents ou leurs représentants aux comités de pilotage (ou comité partenarial) Anru, ce qui est loin d'être le cas. La dissociation entre social et urbain est évidemment préjudiciable à la mise en place d'un pacte d'écoute mutuelle.

Faire de l'écoute un élément constitutif du métier des professionnels de l'urbain en rela-

#### Ce qu'on n'entend pas, pas assez ou mal !

Dans les scènes de concertation sur le projet urbain, l'annonce d'un désaccord avec le parti pris municipal ou de l'équipe opérationnelle peut être déconsidéré, mis sur le compte de l'incompétence technique des participants, du caractère irrationnel de leurs préférences ou de la défense de leur intérêt personnel. Ce thème, largement traité par la littérature, rend plus rarement compte de la dissymétrie entre les acteurs en présence<sup>(1)</sup> et la difficulté des « acteurs faibles » à prendre la parole, surtout s'ils ne se sentent pas soutenus par un collectif, un groupe solidaire, voire une communauté. Dans des contextes où la parole professionnelle est encore considérée comme une expertise, l'existence de barrières cognitives, voire culturelles rend malaisé l'exercice de l'échange. Au-delà de ce que les décideurs interprètent comme non recevables, de vagues souhaits à garder en arrière-plan ou parfois de réelles objections ou propositions, le travail d'écoute est rendu nécessaire pour appréhender ce qui n'arrive pas à s'exprimer. Pour prendre l'exemple de la résidentialisation, les réunions publiques ne permettent pas à l'ensemble des techniciens, chefs de projet ou élus, de retenir l'importance des propos de certains résidents exprimant leur crainte d'« être encore plus dans le ghetto », par cette action de fermeture. Seuls des arguments liés au « savoir d'usage<sup>(2)</sup> » seront retenus et objets d'argumentation. Avec une parole collective non régulée, nul n'entendra ou ne voudra retenir l'intérêt de critiques diffuses, sociales et urbanistiques, qui remettent en question le fondement même de l'opération. Trop compliquée, pas audible, cette parole ne prend pas d'existence publique puisqu'il faut avant tout se conformer aux impératifs de l'aménageur ; les professionnels étant convaincus de la valeur technique de cette pensée urbanistique. La difficulté d'écoute est autant sinon plus présente dans les moments de critique ordinaire du projet urbain ou de ses impacts. Dans un autre programme de rénovation urbaine, le bailleur et la municipalité, qui ont vraiment œuvré pour reloger la population sur le territoire communal et réalisé de nombreux chantiers de reconstruction, ne parviennent pas à accepter la critique portant sur les nombreuses malfaçons dans certains immeubles récents. Il est difficile d'entendre les difficultés réelles, et les surcoûts financiers et personnels engendrés par des malfaçons, alors que la responsabilité semble incomber exclusivement à des problèmes de sous-traitance, aujourd'hui si fréquents sur les chantiers. Cette non-écoute des soucis quotidiens et répétés des habitants, surtout dans les quartiers d'habitat social, conduit pourtant à invalider certains bénéfices du relogement, chez les moins réticents.

(1) On pourra se référer aux travaux de Marion CARREL. « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire ». In : *Politix*, 3/2006, n° 75, pp. 33-51, qui met notamment en avant les avantages du travail délibératif en petit groupe.

(2) SINTOMER Yves. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? ». In : *Raisons politiques*, 3/2008, n° 31, pp. 115-133.

tion avec le public suppose donc de revenir aux fondements d'une démarche de diagnostic partagé, d'accompagnement et de mise à niveau des partenaires. Partager un diagnostic ne s'improvise pas en une demi-journée, cela suppose au minimum une phase longue et préalable de tissage de liens avec les résidents et les parties prenantes, et de revenir aux enseignements de M. Conan sur le partage de l'évaluation et des enjeux à mettre sur la table dans la programmation générative<sup>(6)</sup>. Car l'écoute est nécessairement bornée par la définition de ce qui peut être posé sur la table du débat et des négociations. C'est pourquoi, inévitablement, il serait illusoire de penser une écoute ouverte dans des dispositifs fermés, à la fois dans la définition des enjeux et des personnes, ou des parties autorisées à en discuter. À refuser la présence des individus en tant qu'associations, collectifs, en les rabattant sur leur statut d'individus, on se prive de la capacité de parole collective et d'un support d'égalisation dans l'échange. Par mise à niveau des partenaires, nous entendons la nécessité d'incorporer une étape de formation à l'écoute. Ce sont, en effet, les dispositions des parties concernées à l'écoute qui sont, souvent, à peine entamées par la mise en place de concertations « par le haut ». Or, nombre de professionnels et d'élus ne sont pas à l'aise avec le débat public, ou le conçoivent sur le mode de la fuite ou de la manipulation. Ils n'ont pas appris les bénéfices qu'ils peuvent en tirer dans une vision de la démocratie locale renouvelée. À vouloir instrumentaliser la concertation, on risque de favoriser une défection politique plus grande et des publics encore moins réceptifs car plus déçus. On se prive aussi d'une connaissance des ressources du social et de l'espace environnemental : passer à côté des habitants, c'est se priver d'une richesse humaine dont le projet a aussi bien besoin pour se refonder. La phase de diagnostic préalable, ouverte à l'écoute, requiert donc de revenir aux fondements de la recherche sociospatiale ou anthropologique : la connaissance préalable des individus est indispensable pour amener des participants fidèles au processus de coproduction du projet urbain, ainsi qu'une immersion dans le milieu de référence. Cette vision issue des sciences sociales est d'ailleurs réitérée dans les travaux de *community organizing*<sup>(7)</sup>. Le socle commun de ce travail collectif repose sur la confiance, qui passe aussi par l'interconnaissance individuelle et des mécanismes de travail suivis, en grands ou en petits groupes.

(6) Michel Conan a également inventé l'« audit-conseil ». Remarque faite par Rainier Hodde, que je remercie pour sa relecture.

(7) Voir le colloque organisé à l'ENTPE Lyon le 14 mars 2012.

## Adopter une posture de neutralité

Parmi les pistes à suivre, postulons qu'il est possible de repenser le projet urbain à partir d'un travail complémentaire de médiation. La posture de neutralité fait souvent défaut au politique, en charge de l'organisation de modalités de concertation, alors que la présence de professionnels reconnus pour leur statut d'interface devient nécessaire. Faire l'interface suppose évidemment que le projet urbain soit pensé avec des missions de professionnels de la concertation indépendants, et suffisamment en amont pour pouvoir influencer sur la décision et ne pas conduire à une concertation alibi que tant de citoyens dénoncent. Nombre de démolitions de tours auraient pu être évitées si une

partie neutre avait pu rapporter, à temps, la contradiction fondamentale de cette orientation urbanistique avec la volonté d'ancrage résidentiel des résidents. On aurait ainsi pu se passer de n'avoir jamais écouté et voulu décoder le sens de l'attachement des habitants aux grands ensembles, dernier rempart contre l'insécurité sociale<sup>(8)</sup>. Un médiateur est en effet celui qui doit et peut amener les uns et les autres à décoder ensemble les enjeux de projet et à aller au-delà des recettes pour trouver des réponses adaptées, qui valorisent l'existant et la citoyenneté locale. Qui puisse repérer et

(8) CASTEL Robert. *L'Insécurité sociale – Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : éd. du Seuil/La république des idées, 2003.

## Retour sur un travail de recherche-action, entrepris en 2010 à Vitry-sur-Seine

Ces travaux, entrepris dans le cadre d'un projet Picri<sup>(1)</sup>, ont montré que l'attention portée à l'écoute par l'animatrice d'« ateliers de quartiers » a permis de faire remonter des informations au politique, dont ils ont compris l'actualité et la justification pour les résidents, même si elles n'étaient pas toutes inédites et parfois banales. À leur faire reconnaître l'importance de « faire autrement » la concertation autour de projets urbains, et notamment, parfois, en laissant les habitants construire seuls une analyse territoriale et sociopolitique. Au demeurant, pour se forger une image élaborée du quartier aujourd'hui et demain, il faut des séquences de travail dans lesquelles élus et techniciens sont absents et acceptent de l'être. Pour arriver à développer l'écoute mutuelle au sein du groupe, l'architecte urbaniste a élaboré des outils graphiques et des supports simples mais efficaces, permettant d'élargir l'espace de représentation et surtout de développer la réflexivité collective<sup>(2)</sup>. Les séances filmées montrent bien la dissension au sein du groupe et le travail analytique auquel se livrent ces personnes n'ayant aucune prétention à l'expertise. Ils et elles apprennent ensemble à lire en plan, à parler d'espace et de questions ou de problèmes sociaux, donc à mettre en relation des dimensions souvent impensées, dégagent des points forts et décident de les faire remonter collectivement aux décideurs. Une participante active à ces ateliers nous avoua qu'au début, le doute était présent. Persuadés qu'ils n'avaient rien d'intéressant à dire, les résidents de ce grand ensemble pensaient donc que la présence des chercheurs ne pouvait pas être motivée par la recherche de leurs avis et de leurs réflexions. Un an après, ils ont réalisé qu'« à l'époque de la construction de la cité, si on avait écouté les habitants, ça aurait donné autre chose que Capra (leur cité) »<sup>(3)</sup>, mais, surtout, comme dit une autre, « on a aimé la parole donnée ».

(1) Partenariats institutions-citoyens de la Région Île-de-France intitulé « Renouveler le processus de conception du projet urbain. Renforcer l'écoute et la coopération entre les professionnels de la ville, les associations et les citoyens en Île-de-France » avec, pour l'équipe chercheurs : Claire Carriou, Anne d'Orazio, Yankel Fijalkow, Sonja Kellenberger, Khedija Mamou, Rainier Hodde, Adelina Miranda, Roselyne de Villanova. Ce programme a été réalisé en commun avec des associations locales, et notamment des amicales de locataires.

(2) Participant, comme le rappellent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, à l'« étape de "problématisation" permettant à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun », dans « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, pp. 11-44.

(3) Interview dans *Le Parisien* et, pour l'autre citation, extrait du film de l'équipe Picri, réalisé par Glenn Félix, *Apprendre à travailler ensemble*.

Pour toute demande : secretariatcentresud@gmail.com

Comprendre, créer de quartier n°6, habitants du Grand Ensemble Ouest à Vitry-sur-Seine, associations les Mimos et équipe PICRI

### Fiches récapitulatives du parcours commenté

Sur le parking Capra

Commentaires

Les « acteurs », au sens large...  
Qui peut participer à régler ces questions ? Qui influence / sollicite ?

Remarques, compléments, avis, etc...

Citer de préférence

Date : Participer :

### La cité Capra-Gravier. Comment ouvrir le quartier ?

Il faut faire des ravalements de façade. Les halls d'immeubles sont petits mais c'est très bien comme ça, car s'ils sont plus grands, ils vont être squattés. Marie Louise

La façade est vraiment moche. Madeleine

Les jeunes squattent « la vérité » et le restant près de l'ensemble Capra, donc les gens passent sur leurs trottoirs. Ils sont entre eux, ne se voit pas les dévants. Bernette

Il y a des gens qui ont peur des jeunes. Moi, je me sens bien dans mon quartier et en sécurité. Marie Louise

Lors de la visite, c'est la première fois que je me suis arrêtée à ce point précis dans la cité, sur le parking. C'est à ce moment précis que j'ai ressenti cette sensation d'enfermement : ces bâtiments sont oppressants et je ne puis regarder pas ce qui se passe autour. Aussi, dès lors, on se sent comme observé par tout le monde. Madeleine

La construction de bâtiments des duplex a complètement fermé la cité. Marie Louise

À Balzac, il ne restait quelques bâtiments et ça devenait agréable. Willemine

Le but, ce n'est pas de tout raser non plus... Marie Louise

Les appartements sont bien tout de même et c'est vrai qu'on manque de logement social, alors, en démolir... C'est tout au contraire encore une fois. Madeleine

C'est un délice à Balzac, c'est pour les enfants surtout qu'il y a les logements Balzac bien, mais pour améliorer le cadre de vie, il faut raser le quartier et construire mieux. Madeleine

Enfin, il faut qu'il y ait un ravalement de façade, pourquoi ne pas mettre un peu de couleur dans le quartier. Claude

Il faut aller voir les bâtiments en face de Mar-Vil. Le ravalement à été très bien fait, c'est un exemple, ça change tout le bâtiment et ça embellit tout le coin. Madeleine

C'est un beau quartier dans l'ensemble, si on résout la cité Capra-Gravier et qu'on règle les problèmes des stations-sens, des traversées des rues et des passages. Manuel

amener au dialogue les groupes mobilisés, laissés à la périphérie des consultations autour des projets. Le premier pas vers plus d'écoute consiste donc à laisser ouvertes les « parties prenantes » du projet, sans négliger de groupes au prétexte d'un universalisme républicain qui se méfie des « communautés », ou d'associer à ces dialogues les amicales de locataires, associations de quartier.

Il s'agit, dès lors, de renouer le projet urbain avec une ingénierie sociale contextualisée et articulée, visant à promouvoir l'expression des habitants<sup>(9)</sup>, c'est-à-dire à un travail d'enquête socio-anthropologique spécifique et partenariale en amont, travail d'immersion préalable à la création de liens et de sens partagé entre les parties. Il semble également indispensable d'engager des formations adaptées, non pas tant aux métiers de la participation, mais à la constitution de véritables dispositions à l'écoute. Aucune écoute ne s'improvise, elle découle déjà d'une volonté d'attention à l'autre, en tant qu'individu et en tant que collectif. Elle suppose donc de neutraliser des représentations négatives ou stigmatisantes qui sont monnaie courante, et surtout d'avoir conscience de la nécessité constante d'inventer et de tenir bon autour de procédures, garantissant à la fois la présence des groupes invisibilisés, l'émergence de leur parole et la considération donnée à ces visions, peurs, interrogations. Ces personnes doivent ainsi pouvoir être investies de nouveaux rôles de médiation et d'intermédiation avec quelques-unes de ces missions : réinterroger, approfondir, relancer, s'appuyer sur des comptes rendus fidèles, exposant les divers points de vue et contradictions (ou acter<sup>(10)</sup>), et non pas les seules orientations pratiques.

### Que le temps de la concertation soit aussi le temps du projet

Enfin, deux conditions sont absentes et invalident la part faite à l'écoute. Les budgets temps insuffisants des étapes de la concertation : il ne sert, en effet, à rien d'écouter si ce n'est à augmenter l'insatisfaction lorsque le tempo du projet est donné et lancé. Faire de l'écoute un élément clé du projet, c'est au contraire être convaincu que la dimension humaine justifie de caler la temporalité du projet sur les temps de la concertation et non l'inverse. Les procédures doivent vérifier que les temps et les acteurs de l'expression publique soient d'ordre décisionnel et pas seulement délibératif, et qu'elles soient compatibles avec l'expression des groupes dominés<sup>(11)</sup> ; que les médiateurs *via* les pouvoirs publics soient comptables de trouver les moyens de faire ressortir cette parole, de la distribuer équitablement, de la consigner avec le souci de ne pas privilégier le point de vue dominant ou expert. Il y a là un travail nécessaire de pédagogie du projet partagé, d'apprentissage à l'écoute, qui doit commencer dans les écoles d'architecture, d'ingénieurs, de paysagistes, d'urbanisme et facultés de sociologie. Le potentiel en Île-de-France est énorme et nombre de jeunes et moins jeunes professionnels commencent à inventer des formes et des formats d'intervention « écoute-compatibles ». Reste à leur donner la place qui leur revient dans la nécessaire réforme démocratique et durable du projet urbain.

(9) PRADES Jean-Luc et l'Adrap. *Intervention participative et travail social. Un dispositif institutionnel pour le changement*. Paris : L'Harmattan, 2007.

(10) MAMOU Khedidja. « Révéler l'échange autour du projet urbain participatif ». Communication dans le cadre du colloque Photographier la ville contemporaine, décembre 2011.

(11) CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (eds). *Les Intermittences de la démocratie*. Paris : L'Harmattan, 2009.

# Se mettre collectivement en projet

Jean-Michel Roux<sup>(1)</sup>  
Marie-Christine Couic  
BazarUrbain<sup>(2)</sup>



Vue de la plaine d'Aoste, depuis le village de Sarre (Italie).

**C**APACities (Competitiveness Actions and Policies for Alpine Cities) est un projet européen de coopération transnationale Espace Alpin (2007-2013) initié dans le cadre du programme Interreg IVB<sup>(3)</sup>. Il ambitionnait la promotion des petites villes alpines par des projets et des politiques urbaines novateurs en terme de gouvernance territoriale, intégrant dans leurs stratégies de développement spatial les différents enjeux territoriaux (mixité urbaine, environnement, culture, tourisme, etc.) et leurs acteurs.

La Région autonome de la vallée d'Aoste<sup>(4)</sup> (assessorat du tourisme et de l'environnement), porteuse de projet local, avait proposé comme aire pilote la plaine d'Aoste, située au cœur de la vallée de la Doire, qui correspond à la ville-centre d'Aoste et à ses quinze voisines périurbaines. L'objectif du projet était triple :

- promouvoir l'attractivité et la compétitivité de la plaine ;
- prendre en compte les dimensions économiques, mais aussi sociales et culturelles du territoire ;
- développer des collaborations entre acteurs publics et privés dans la perspective de créer un contexte institutionnel favorable à une meilleure planification territoriale.

Le point d'orgue du projet CAPACities devait être l'élaboration d'un guide de planification territoriale construit sur la base des expériences vécues par les acteurs locaux : un guide « exemplaire » en termes de méthodes de valorisation territoriale.

Notre collectif BazarUrbain a été sollicité dans le cadre d'un programme Interreg de l'Union européenne pour mettre en projet les acteurs politiques et économiques des communes de la plaine d'Aoste en matière de planification territoriale. Malgré le peu de recul dont nous disposons, puisque l'action s'est déroulée en 2009-2010, nous nous interrogeons sur les apports et les limites des mises en projet coélaboratives.

## Les enjeux d'une autre planification en val d'Aoste

Ce projet ne pouvait pas réguler la planification, mais simplement inciter les acteurs à se mettre collectivement en projet autour d'objets communs et leur montrer la force d'un travail coélaboratif. L'objectif était que les acteurs sollicités s'impliquent non seulement dans la réflexion, mais se saisissent et s'approprient les actions pour qu'une gouvernance locale se mette en place et survive dans la durée. La question suivante était posée : comment mener à bien des projets supralocaux tout en aménageant les conditions d'un dialogue serein entre les différentes maîtrises d'ouvrage en charge de la planification et les acteurs de la société civile (acteurs économiques et associatifs locaux) ?

La commande passée à BazarUrbain par le maître d'œuvre du projet, le cabinet d'urbanisme italien Territorio, consistait à proposer une démarche favorisant l'implication des

*Les auteurs expriment toute leur gratitude à leurs collègues de BazarUrbain et du projet CAPACities pour leur contribution à la réflexion.*

(1) Jean-Michel Roux est urbaniste (OPQU, Office professionnel de qualification des urbanistes) et maître de conférences à l'université Grenoble II. Marie-Christine Couic est sociologue urbaniste (OPQU).

(2) BazarUrbain est un collectif pluridisciplinaire qui intervient sur l'espace urbain, construit et social, par la réflexion et l'action sur les usages, les ambiances et la conduite de projet. Composé de praticiens, d'enseignants et de chercheurs de différentes disciplines, il développe, avec un fort ancrage au terrain, des méthodes d'appréhension, d'analyse et de construction du projet en impliquant au mieux l'ensemble des acteurs.

(3) <http://www.capacities-alpinespace.eu>

(4) Qui se situe en Italie.

### Les « tables de travail » (tavolo di lavoro)

#### 1. La mise en réseau des atouts locaux

Le territoire étant presque entièrement automobile, les modes doux (cycle, train, transport en commun) existaient, mais étaient peu utilisés en raison d'une méconnaissance du réseau, de l'inadaptation du service aux besoins (inégalité de l'accès aux transports en commun, dessertes ferroviaires peu fréquentes) ou d'une conscience environnementale encore peu construite. Il y avait donc une difficulté à connecter certains réseaux ou parties de territoire entre elles (les villages à la vallée, à l'autoroute, aux pistes cyclables, aux gares, etc.).

#### 2. La valorisation du cœur de la plaine

Il s'agissait de mettre en lumière le lien naturel entre les différentes communes de la plaine avec une piste cyclable partiellement existante le long de la Doire. Cette dernière n'était ni perçue comme un lien intercommunal ni comme le support d'une valorisation touristique de la vallée (proximité d'une rivière de montagne et d'atouts naturels, récréatifs ou ludiques). Sa valorisation était un enjeu d'aménagement intercommunal fort. La « table de travail » a permis de relever les ambiances de la piste et de ses abords, son accessibilité (ex. connexions avec les chemins qui descendent des chefs-lieux ou des villages, signalétique), sa praticabilité (estivale, hivernale, nocturne), son intégration dans le système du vert, sa cohabitation avec le monde agricole, les lieux qu'elle permettrait de valoriser, les potentiels d'accès aux pôles d'activités, aux équipements de loisirs et aux lieux d'hébergement touristique.

#### 3. La valorisation des entrées du territoire

Il s'agissait ici de réfléchir à l'amélioration nécessaire des portes Est et Ouest d'Aoste, marquées par des zones industrielles et commerciales diffuses et sans qualité, traversées par des infrastructures routières hors d'échelle. Les enjeux du travail de concertation, entre acteurs publics et privés, à l'échelle communale ou intercommunale, portaient sur l'insertion urbaine des infrastructures de déplacement (caractère urbain ou routier en fonction des lieux traversés), sur leur conception en prenant en compte l'ensemble des modes de transports, sur l'organisation du stationnement dans une optique intercommunale, et sur la transformation urbaine des zones commerciales.

acteurs du territoire dans un projet collectif<sup>(5)</sup>. Elle demandait une méthode d'implication de porteurs de projets locaux peu habitués à la concertation et moins encore à la coélaboration.

Les premiers constats de terrain montraient que le territoire, bien qu'assez riche, n'était pas valorisé de façon optimale, alors même que la crise économique appelait une meilleure efficacité des investissements. Les communes et la Région partageaient les compétences de planification sans pour autant travailler ensemble (cloisonnement des services de la Région et compétition plus que coopération entre les communes)<sup>(6)</sup>. La Région se caractérisait aussi par la modestie des partenariats publics-privés et le projet négocié n'était pas d'usage, au profit de modes plus classiquement hiérarchiques<sup>(7)</sup>. La planification territoriale, en tant que processus de projet concerté, inventif, peu sectorisé restait à développer, même s'il existait déjà un plan territorial paysager<sup>(8)</sup>.

### La méthode de mise en projet

Notre action a démarré « classiquement » par l'observation du territoire avec les techniciens de la Région et le cabinet pilotant le projet pour co-construire la méthode de mise en projet des acteurs. La posture fut de partir d'entretiens avec chacun des conseils municipaux, puis d'en extraire ultérieurement des thèmes transversaux et multiacteurs pour des tables rondes (« tables de travail »).

Identifier les meilleurs leviers d'actions (les moins chers, les plus rapides, ceux qui concernent le plus d'acteurs possible et ceux ayant potentiellement le meilleur impact sur le territoire) était une gageure importante dans le contexte particulier de la plaine d'Aoste et d'un portage de projet européen.

### Les entretiens « carte sur table »

Les entretiens se sont déroulés en « maison communale », autour d'une carte de la commune, avec le « syndic » (maire), accompagné parfois de ses élus et des techniciens concernés. Les entretiens étaient orientés vers l'identité communale, ses atouts, ses contraintes, les projets en cours, les liens avec l'extérieur (communes voisines, ville-centre, pays frontaliers). Tout en conversant, il était demandé aux élus de représenter sur la carte ce qui leur semblait caractériser les atouts et les contraintes de leur commune (une plaine des sports intercommunale, un alpage à l'abandon, etc.).

Ces seize entretiens nous ont permis d'identifier les projets en cours ou potentiels (et leurs porteurs) et de mettre en place une dynamique avec les élus locaux. Ils ont aussi permis de penser le tout par la partie (partir de la commune

pour penser la Région). Il en est ressorti que la gestion communale était de grande qualité (services à la personne, éducation, etc.) et le territoire potentiellement riche (paysage, tourisme, etc.). En revanche, les petites communes se sentaient considérées par Aoste comme un territoire servant, tandis qu'Aoste regrettait le peu de compréhension de ses voisins pour les problématiques d'un chef-lieu régional.

Il ressortait, enfin, que le fond de vallée, parcouru par tous (*via* la route nationale, l'autoroute et la voie ferrée) et pouvant être la vitrine de la Région, montrait plutôt des confins communaux dégradés et dépréciés (prison, décharge, délaissés, zones commerciales non maîtrisées, etc.).



BazarUrbain a proposé des « tables de travail » pour élaborer collectivement la planification du val d'Aoste.

### Les « tables de travail »

Le recollage du travail de révélation fait avec les communes a permis la constitution d'une « carte déclarative des atouts » du territoire qui faisait émerger des problématiques transversales : la mise en réseau des atouts locaux, la valorisation du cœur de plaine en lien avec ses coteaux et la mise en valeur des entrées de la plaine d'Aoste. Ces problématiques ont alors été mises en débat avec non seulement les participants des premiers entretiens, mais plus largement avec toutes les personnes identifiées comme ayant un intérêt à agir (élus et techni-

(5) BazarUrbain, *Plaine d'Aoste et haute vallée du Lys. Des processus de travail collaboratif pour une meilleure valorisation territoriale. Une participation au guide de la planification territoriale de la Région autonome du val d'Aoste*, Ravda, Progetto CAPACities, Area pilota, 2010.

(6) MICHELETTI Maddalena. *Le Gouvernement du territoire en vallée d'Aoste*. Institut d'urbanisme de Grenoble, 2006.

(7) CALLON Michel. « Concevoir modèle hiérarchique et modèle négocié ». In : GODIER P., TAPIE G. (éds.). *L'Élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*. Paris : Plan Construction et Architecture, 1997, pp. 169-174.

NOVARINA Gilles. « Conduite et négociation du projet d'urbanisme ». In : SODERSTROM O. (dir.). *L'Usage du projet*. Lausanne : éditions Payot, 2000, pp. 51-64.

(8) Plan territorial paysager (PTP), Région autonome vallée d'Aoste, 1998 ([http://www.regionevda.it/territorio/pianificazione\\_territoriale/ptp/default\\_f.asp](http://www.regionevda.it/territorio/pianificazione_territoriale/ptp/default_f.asp)).

ciens communaux et régionaux, administration centrale, chambres consulaires, artisans, commerçants, hôteliers, représentants associatifs, agriculteurs, etc.).

Ces « tables de travail » se déroulaient sur deux journées. Elles commençaient systématiquement par des parcours collectifs sur site (à pied, à vélo puis en car) afin de situer la parole et de confronter les discours théoriques au terrain. Elles se prolongeaient par un premier temps d'atelier, ayant pour objectif de compléter ou de commenter la « carte déclarative des atouts » réalisée en première phase, et d'évaluer les difficultés liées à la mise en œuvre d'un projet de planification. Un deuxième temps d'atelier proposait un échange autour de la présentation de « bonnes pratiques » d'autres territoires alpins, en réponse aux débats précédents. Le but était de montrer la faisabilité d'une autre forme de planification, et d'identifier des modes d'action collaboratifs et multiscalaires pour prolonger le projet Interreg<sup>(9)</sup>.

### L'évaluation de la mise en œuvre du projet

Il est impossible d'affirmer, un an après sa fin, alors que le guide de planification n'a pas encore été publié, que le projet a modifié le système de planification territoriale en vallée d'Aoste. Il n'a pas débouché sur un plan de planification avec calendrier de réalisation, objectifs quantifiés et décision politique visant son exécution. Nous restons dans un projet qui a fait l'objet d'un débat, mais sans horizon temporel fixé à l'avance et qui sera difficilement pérennisé en raison de son origine programmatique (un contrat de l'Union européenne). Il est néanmoins possible de dresser, dans les grandes lignes, les apports et les limites d'une telle gouvernance de projet.

Tout d'abord la mise en action des acteurs locaux a bien fonctionné si nous considérons les indicateurs de la participation. Alors que la scène traditionnelle de débats entre élus fédérait imparfaitement les acteurs, les entretiens et ateliers ont mobilisé l'ensemble des communes, y compris lorsque les sujets traités ne semblaient pas directement les concerner ou avoir des visées opérationnelles<sup>(10)</sup>. La participation des acteurs économiques a aussi été positive avec un faible nombre de refus. La qualité de la méthode de mise en projet semble devoir être soulignée. Bien qu'ayant un objectif de départ assez large – « l'expérimentation d'une approche participative intercommunale pour une meilleure attractivité du territoire » –, la méthode a été progressivement coélaborée entre l'assessorat du tourisme et de l'environne-

ment, la maîtrise d'œuvre du projet (Territorio) et notre équipe, en fonction du lieu et des acteurs. Cela a permis de trouver les bons leviers de mobilisation dans le temps imparti. La présence, pour l'aire pilote, d'un chargé de développement local relayant l'action de BazarUrbain a aussi joué un rôle déterminant dans l'implication des acteurs locaux.

Ce projet expérimental a été une sorte de pré-planification territoriale ou d'étude d'opportunité de planification collaborative. Il a permis de dégager des enjeux de planification territoriale, qui ont émergé collectivement et dont les acteurs de la planification territoriale devront se saisir. Il a aussi amené les élus et les décideurs économiques à prendre conscience de l'intérêt d'un travail collaboratif.

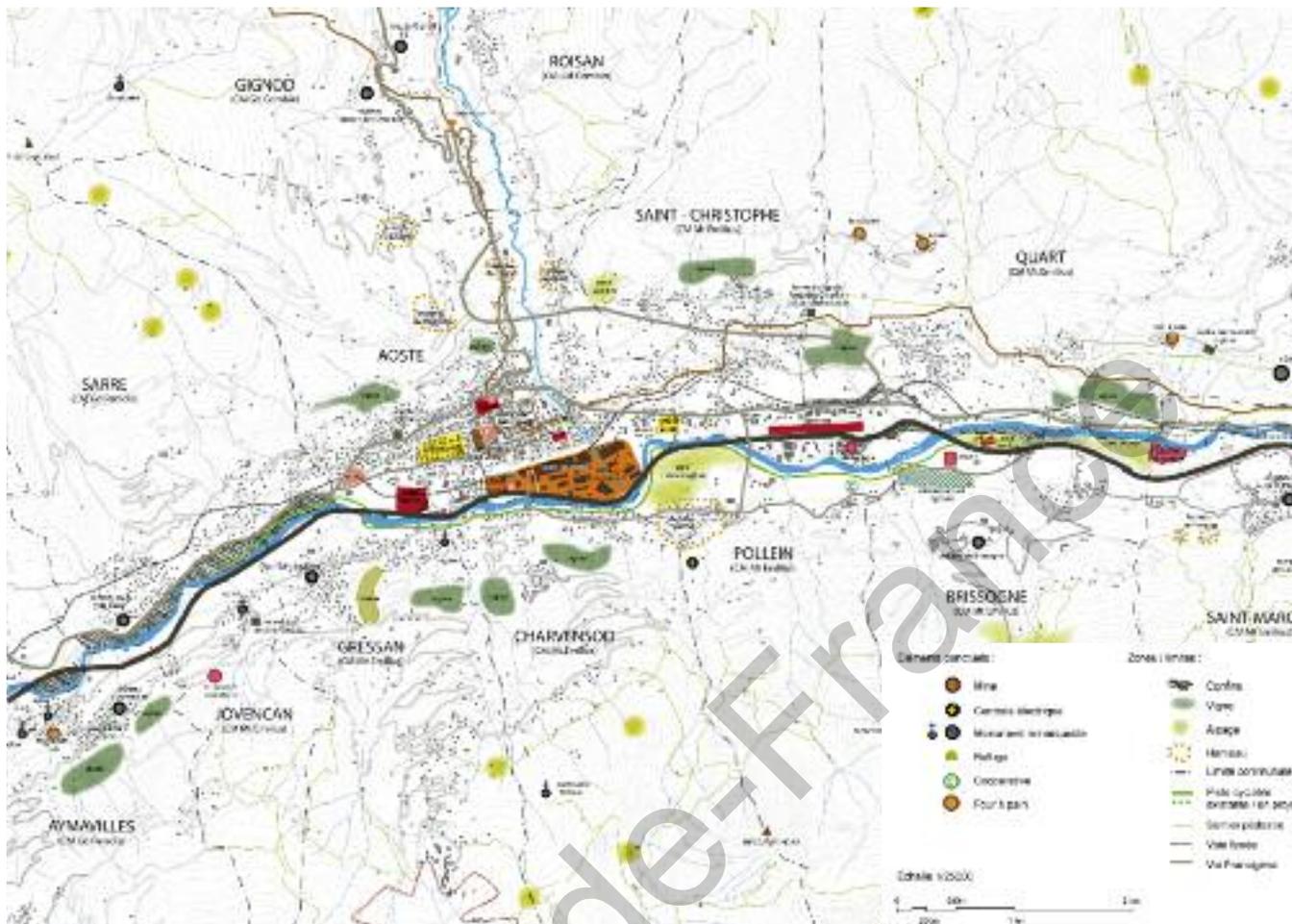
En plaçant le débat sur le registre du projectuel (évocation des atouts et faiblesses des lieux, analyse collective des enjeux et identification de pistes de planification) et non pas du conflictuel, le travail collaboratif a été fécond. Il a permis, par exemple, que les confins décriés des territoires communaux, le long de la rivière, longtemps réceptacles de tous les rejets, étaient, en fait, la « ligne de force » du territoire. Nombre d'acteurs ont découvert qu'une « piste cyclable » le parcourait presque complètement, mais qu'elle était sous-utilisée car méconnue, sans éclairage et à l'accès réglementairement contraint. Un *consensus* a alors émergé en fin de projet sur l'opportunité de la transformer, à peu de frais qui plus est, en un « fil de chaîne » reliant les communes, les zones de loisirs et de nature, et les acteurs économiques du territoire. Elle est aussi la première opportunité pour développer un réseau alternatif à la voiture. Les acteurs locaux ont enfin un territoire de projet.

(9) Des livrets rassemblant l'ensemble du travail ont ensuite été distribués à tous les participants des ateliers (voir <http://www.capacities-alpinespace.eu/acm-on-line/HomePage/Outputs.html> (WP6 Pilot Actions)).

(10) Le « conseil des maires de la plaine » se réunit une fois par mois sous la présidence du maire d'Aoste pour évoquer les difficultés locales et les faire remonter à la Région. Il n'est pas ouvert à la société civile.



Les acteurs ont porté un autre regard sur la vallée.



La carte déclarative des atouts de la plaine a fait émerger une vision globale et des thématiques transversales pour le territoire.

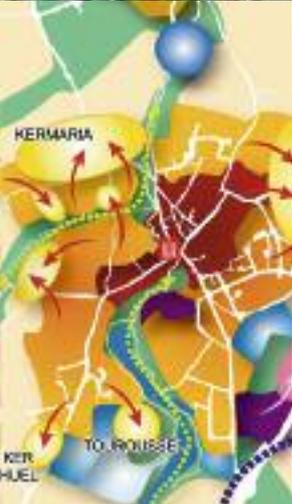
### Vers un nouveau mode de faire

La complexité croissante des projets de planification (nombre d'acteurs, multiplicité et imbrication des échelles, croisement des problématiques, flou des limites, etc.) oblige leurs commanditaires à engager très en amont une phase d'écoute du territoire visant à faire émerger ses qualités techniques, sociales et sensibles. Dans le cadre d'un projet négocié, la mobilisation des analyses traditionnelles (socio-démographiques, typomorphologiques, paysagères, infrastructures de transport et mobilité) ne permet plus de saisir toute la complexité du territoire. Elles demeurent pertinentes mais ne sont plus suffisantes. La qualification d'un territoire ne doit plus reposer sur la seule capacité d'observation ou d'analyse d'un groupe d'experts. Il convient de rechercher des parcelles d'expertise là où elles se trouvent pour mieux

qualifier un territoire dans sa « manière d'être », sous l'aspect sensible et non mesurable des choses.

Ce travail d'expertise, permettant une préprogrammation sociale et sensible, voire l'élaboration d'un véritable « projet social de territoire », implique de la part des professionnels qui le réalisent une posture, des méthodes de travail et des formes de rendu spécifiques qui constituent un savoir-faire en émergence<sup>(11)</sup>.

(11) Sur ce thème, voir ROUX Jean-Michel, COUIC Marie-Christine et AMBROSINO Charles. « La (re)qualification des territoires dans les projets négociés : une compétence en émergence? ». In : GAILLARD D. (éd.). *Genève à l'épreuve de la durabilité*. Genève : Fondation Braillard Architectes, 2011.



# Adapter les montages opérationnels et financiers

**Des montages opérationnels en évolution** 134

**Construire la maîtrise d'ouvrage du projet urbain** 138

**Faire du projet urbain dans une opération d'intérêt national** 140

**Le projet urbain, image ou réalité?** 142

**L'emboîtement des temps, de l'espace aux lieux** 144

# Des montages opérationnels en évolution

Patrick Hocreître<sup>(1)</sup>  
Cabinet Fidal



Comparativement aux procédures de ZAC, la concession peut paraître moins contraignante.

La loi du 18 juillet 1985<sup>(2)</sup> a eu le mérite de privilégier les finalités de l'aménagement sur les procédures. Celle du 13 décembre 2000<sup>(3)</sup>, dite loi SRU, celui de privilégier le projet urbain et de rapprocher, d'une certaine manière, « l'urbanisme des plans » de « l'urbanisme des opérations ».

Au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, l'aménagement « désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations d'aménagement, ... d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Pour ce faire, les collectivités peuvent opter pour différents modes d'intervention :

- conduire elles-mêmes ces opérations en régie directe, avec ou sans personnalité juridique et autonomie financière ;
- déléguer leur réalisation à un tiers ; cette délégation, sous l'appellation unique de concession d'aménagement, pouvant revêtir des réalités différentes selon, notamment, la part du risque économique de l'opération assumée par le concédant ou le concessionnaire.

## Les vicissitudes des concessions d'aménagement

Nous ne reviendrons pas sur les vicissitudes des concessions d'aménagement : tant la Commission européenne que le juge administratif français ont considéré qu'elles devaient être

Notion éminemment complexe mêlant tout à la fois des prérogatives de nature publique et des relations marchandes et commerciales ressortissant de la sphère privée, l'aménagement fait aujourd'hui l'objet d'une définition extrêmement générale... et suffisamment large pour permettre des modes d'intervention relativement différenciés des collectivités publiques en la matière.

soumises aux directives communautaires et respecter les règles fondamentales posées par le traité de l'Union européenne en matière de publicité et de transparence<sup>(4)</sup>.

Il est clair désormais que les concessions, quelle que soit la personne de l'aménageur, doivent être déléguées et attribuées après mise en œuvre d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Selon le montant des produits de l'opération d'aménagement et la personne assumant la part significative du risque économique, la concession est soumise à des procédures de publicité et de mise en concurrence différentes.

Enfin, le Conseil d'État a mis un point d'orgue à cette évolution du droit des concessions d'aménagement en écartant la validation législative des concessions et autres conventions passées avant la loi du 20 juillet 2005, sans mise en concurrence préalable<sup>(5)</sup>.

(1) Patrick Hocreître est avocat au barreau des Hauts-de-Seine et directeur associé au cabinet Fidal.

(2) Loi n° 85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

(3) Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et renouvellement urbains.

(4) Voir notamment, CAA Bordeaux, 9 nov. 2004, Sogedis, req. n° 01BX00381, Rec. CE, Defrénois, art. 38157 n 2, p. 796 comm. J.-Ph. Meng ; CE, 29 avr. 2002, Sté Apsys Internationale et a., req. n° 240272, Mon. TP, 9 août 2002, p. 51 obs. Le Chatelier ; CE, 26 mars 1997, Cne de Sceaux, req. n° 129943, Defrénois, 1997 art. 36668, p. 1211, comm. S. Pérignon – Voir également, CE, rapport annuel 2002, p. 324 préc.

(5) CE, 18 nov. 2011, SNC Eiffage Aménagement, req. n° 342147.

### Les modifications législatives portant sur les concessions

Après beaucoup d'hésitations et de turbulences, le régime de la passation des concessions d'aménagement a été clarifié successivement par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, puis par le décret n° 2006-959 du 11 juillet 2006 relatif aux modalités de passation des concessions d'aménagement. Ce décret a été lui-même modifié par le décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 afin de tenir compte des enseignements de la décision Auroux de la Cour de justice des communautés européennes selon laquelle « une convention par laquelle un premier pouvoir adjudicateur confie à un second pouvoir adjudicateur la réalisation d'un ouvrage constituant un marché public de travaux (au sens de la directive travaux)... »\*.

\*CJCE, 18 janv. 2007, Auroux et a. c/ Cne de Roanne, SEDL, aff. C-220/05, Mon. TP textes officiels, 26 janv. 2007, p. 22.

Même si cette absence de validation ne saurait entraîner automatiquement la remise en cause des acquisitions effectuées et des autorisations délivrées, les collectivités et aménageurs ont tout intérêt, afin de limiter les conséquences d'une annulation d'un acte détachable, à négocier à l'amiable la résiliation de ces concessions, voire, faute de résiliation amiable, à saisir le juge du contrat afin qu'il prononce la nullité de la concession ou de la convention.

### La concession d'aménagement au service du projet urbain

L'aménagement n'est pas uniquement la combinaison de prérogatives de puissance publique, de modes de réalisation, de normes et de procédures, de financements des acquisitions foncières et de réalisations d'équipements publics. L'aménagement est aussi « un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation... Quelle que soit la dimension du périmètre de la zone, l'opération vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics<sup>(6)</sup> ».

Les actions et opérations d'aménagement peuvent avoir pour objet, comme il est dit à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, la mise en œuvre d'un projet urbain. Or, la notion de projet urbain dans laquelle les dimensions sociales et économiques sont tout aussi importantes que les dimensions urbaines et architecturales recouvre des réalités très contrastées : la recomposition d'espaces à grande échelle, la création de quartiers nouveaux, la réalisation d'opérations de rénovation ou de restructuration urbaine.

Le projet urbain est aussi un mode de pensée et d'action devant guider les stratégies économiques, urbaines, opérationnelles, sociales, environnementales, qui vise non pas à opposer le projet et la règle, mais à faire en sorte que la règle, quelle que soit sa nature (réglementaire ou contractuelle), soit au service du projet. La conception et la mise en œuvre d'un projet reposent sur la combinaison complexe et adaptée :

- de la norme d'urbanisme et des instruments de la planification urbaine, SCot et PLU, et, au travers de ce dernier, du projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, de la règle écrite ou graphique ;
- des procédures opérationnelles, zone d'aménagement concerté (ZAC), permis d'aménager, permis de construire valant division avec, sans *a priori*, leurs avantages et inconvénients respectifs ;
- du contrat, et notamment de la concession d'aménagement pouvant, elle-même, servir de

cadre de référence aux différentes procédures à mettre en œuvre au sein d'une même opération d'aménagement et d'un projet urbain ;

- des outils de financement des équipements publics de ces opérations.

Il n'existe pas de primauté entre la norme, les procédures, le contrat et les outils de financement. Il revient aux collectivités de déterminer la combinaison et le dosage entre ces diverses prérogatives dans le montage opérationnel de chacun des projets, compte tenu de leurs dimensions, leurs vocations, leur durée, leurs caractéristiques, etc.

Au même titre que la norme d'urbanisme, la concession d'aménagement peut être au service du projet et permettre de :

- décliner les différentes thématiques d'une opération d'aménagement et les missions respectives de la collectivité concédante et de l'aménageur concessionnaire ;
- définir les lignes directrices et structurantes du projet ainsi que ses nécessaires adaptations dans le temps.

Comparativement aux procédures opérationnelles et notamment à la ZAC, elle peut, à certains égards, paraître moins contraignante quant à son champ d'application géographique, son champ d'application matériel et ses évolutions.

### Le champ d'application géographique et matériel de la concession

Même si cela peut paraître une évidence, voire même un truisme, le champ d'application géographique de la concession d'aménagement correspond à celui de l'opération d'aménagement tel que le conçoivent et le déterminent le concédant et le concessionnaire.

Ce champ d'application ne fait l'objet :

- d'aucune règle *a priori*, si ce n'est celle de la cohérence interne de l'opération dans son ensemble et de la démarche à mettre en œuvre ;
- d'aucun contrôle *a posteriori*, notamment juridictionnel, et d'aucun risque de censure du juge comme il pourrait en être en matière de délimitation et de localisation de ZAC.

Le champ d'application géographique de la concession et de ses actes détachables<sup>(7)</sup> sont moins sujets à remise en cause que ceux relatifs notamment à la création d'une ZAC.

La création d'une ZAC peut être sanctionnée du fait :

- d'une erreur manifeste d'appréciation dans

(6) Conclusions du commissaire du gouvernement Serge Lasvignes sous l'arrêt du Conseil d'État, du 28 juillet 1993, commune de Chamonix-Mont-Blanc, req. n° 124 099, BJDU...

(7) Il faut entendre par actes détachables de la concession les actes et, notamment, les délibérations qui approuvent la concession et autorisent l'autorité compétente à la signer.

### Les différentes procédures de marché public

Elles sont de trois ordres :

- soit les concessions sont soumises au droit communautaire des concessions dans lesquelles la part significative du risque économique est normalement assumée par le concessionnaire ;
- soit elles sont soumises au droit communautaire des marchés qui correspond plus à des opérations de renouvellement urbain, ou de type Anru\*, à des opérations de centre-ville ou de grands ensembles immobiliers, opérations lourdes et longues en général qui dégagent des recettes d'exploitation minimales, voire aléatoires ou nulles, et dont le risque économique est principalement assumé par la collectivité concédante ;
- soit elles échappent au droit communautaire à raison du fait que le total des produits de l'opération ne dépasse pas les seuils communautaires.

\* Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

la définition de son périmètre, notamment lorsque celui-ci intègre de larges espaces naturels ou agricoles, dont la vocation ne doit pas être remise en cause<sup>(8)</sup> ;

- de sa localisation et de son éventuelle incompatibilité avec des principes et orientations d'aménagement émanant soit des lois littoral ou montagne, soit de documents tels que les schémas d'aménagement régionaux, SCot etc. Comme pour son champ d'application géographique, le champ d'application matériel de la concession est celui que le concédant et le concessionnaire déterminent librement et contractuellement. Cela est d'autant plus vrai qu'il n'existe plus de « concession type » en matière d'aménagement, même si les articles L.300-5 du code de l'urbanisme et L.1523-2 du code général des collectivités territoriales<sup>(9)</sup> imposent un certain nombre de clauses obligatoires dans le traité de concession.

La concession doit tout d'abord porter sur « l'objet du contrat », comme il est dit à l'article L.300-5 susmentionné.

Cet « objet du contrat » peut être librement exprimé entre les parties au contrat et peut prendre une forme tant écrite que cartographique annexée au contrat définissant les caractéristiques du projet, ainsi que les intentions et missions respectives des parties.

D'un point de vue cartographique, « allant du dessin aux dessins », cela peut être l'occasion de préciser et de détailler les orientations d'aménagement dans le cadre d'un « plan de référence » ou « plan-guide » de l'opération d'aménagement.

Simplement annexé à la concession d'aménagement et sans portée normative, un tel plan peut servir de cadre à l'opération d'aménagement dans son ensemble.

Sans qu'elle y soit obligée juridiquement, et en dehors de tout cadre préétabli, la collectivité concédante peut apprécier les modalités d'information ou de participation du public qu'elle souhaite mettre en place ou non sur ce « plan de référence ».

Ce plan peut aussi, le cas échéant, faire l'objet soit d'un « schéma de secteur », au sens de l'article L.122-1-14 du code de l'urbanisme<sup>(10)</sup>, soit d'un schéma d'organisation au sein des orientations d'aménagement et de programmation du PLU et être ainsi, si besoin ait, « juridicisé ».

D'un point de vue écrit, « l'objet du contrat » peut être aussi l'occasion de décliner, au-delà des missions du concédant et du concessionnaire, les différentes thématiques, à la fois à son échelle et dans sa durée, de l'opération d'aménagement :

- les missions foncières de l'aménageur (acquéreur, coordonnateur, vendeur ou bailleur de charges foncières, etc.). Ce qui peut

être l'occasion de définir les différentes actions foncières à mettre en œuvre, monter un programme d'actions foncières associant les différents partenaires publics susceptibles d'intervenir dans l'opération (collectivité concédante, SPL ou Spla, établissement public foncier, département, Safer, etc.) au travers d'outils tels que ZAD, périmètres provisoires de ZAD, droit de préemption des espaces naturels sensibles ou des espaces naturels et agricoles périurbains, etc ;

- la définition « d'un programme général des équipements publics » tant d'infrastructure que de superstructure, concourant à l'opération, soit une sorte de « tableau de bord » ou de « référentiel » présentant l'ensemble des équipements primaires nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement, à la charge du concédant ou du concessionnaire, voire d'autres collectivités, et de « programmes d'équipements publics spécifiques » relatifs aux équipements secondaires liés aux procédures d'aménagement (ZAC, permis d'aménager, etc.) mises en œuvre au sein de l'opération, et normalement sous maîtrise d'ouvrage de l'aménageur ;

- la définition des « modalités prévisionnelles de financement » de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps prenant en considération la participation éventuelle du concédant, la participation du concessionnaire dans les opérations réalisées sous forme de ZAC, voire des constructeurs dès lors qu'ils n'auraient pas acquis leur terrain de l'aménageur, le financement de l'aménagement au travers de la fiscalité de l'urbanisme, les autres sources de financement (fonds de concours, subventions, etc.).

### La concession d'aménagement : un cadre facilement évolutif

Tout comme en matière de ZAC, la concession n'est pas limitée dans le temps. Toutefois, contrairement à la ZAC, les parties à la conces-

(8) La mise en valeur d'espaces naturels ne peut relever d'une ZAC que si des travaux d'équipement substantiels sont prévus à cette fin (CE, 7 juill. 2000, SCI Cité haute en Provence, req. n° 205 229, BJD 4/2000, concl. L. Touvet, confirmation de l'arrêt d'appel CAA Marseille, 8 déc. 1998, Cne des Pennes-Mirabeau, req. n° 97MA5159).

(9) Ces dernières dispositions étant, à notre sens, également applicables aux Spla, celles-ci étant « soumises au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales », ainsi qu'il est dit au dernier alinéa de l'article L.327-1 du code de l'urbanisme. Ces clauses obligatoires concernent notamment les conditions dans lesquelles le concédant peut consentir des avances, les modalités de rémunérations de l'aménageur et le coût de son intervention, les modalités de contrôle de la réalisation de l'opération, etc.

(10) Conformément à l'article L.122-1-14 du code de l'urbanisme « pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu ».

sion d'aménagement doivent obligatoirement, en vertu de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme, définir « une durée » à la concession, durée pouvant être modifiée, le cas échéant, par voie d'avenants.

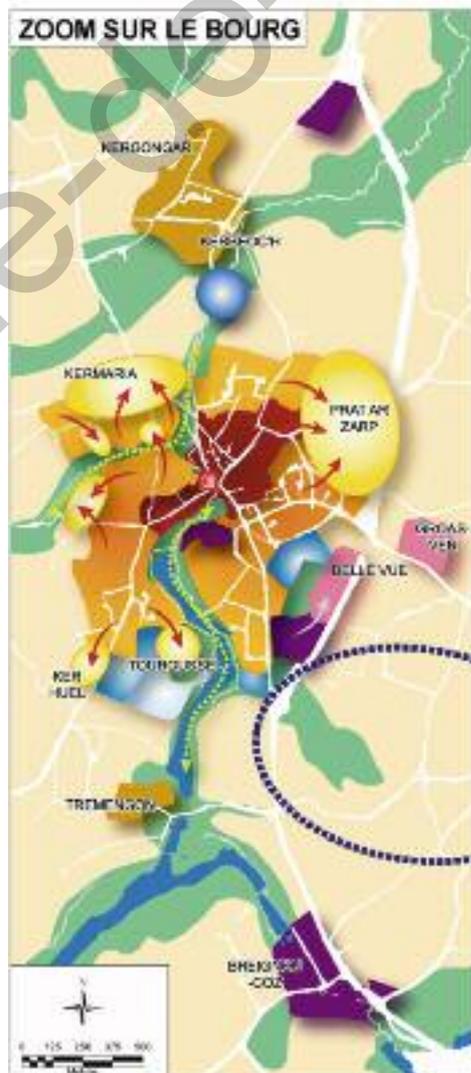
Elle doit être adaptée au temps généralement long de l'opération, avec la définition éventuelle d'un phasage et d'axes stratégiques d'intervention. À cette durée de la concession d'aménagement, doit être attaché le fait que, contrairement à la ZAC, la concession ne produit pas d'effets immédiats ou continus. La concession ne peut fonder un sursis à statuer sur les demandes d'occuper et d'utiliser le sol<sup>(11)</sup>. Elle n'ouvre pas droit à délaissement au profit des propriétaires des terrains concernés. Elle ne suspend pas la taxe d'aménagement. Cependant, indépendamment de la durée et de l'absence d'effets attachés à la concession, c'est avant tout le caractère facilement évolutif de la concession d'aménagement qu'il convient de souligner. Il est clair que les évolutions d'une concession d'aménagement, surtout dans une situation de *in house* ou de « quasi-régie », sont plus souples et présentent moins de risques juridiques que les évolutions qu'il serait nécessaire d'apporter à une seule ZAC. À la règle du parallélisme des formes et de procédure à laquelle doit obéir toute évolution du dossier de création ou de réalisation de ZAC, avec les obligations notamment de concertation publique, d'actualisation éventuelle de l'étude d'impact et de recueil de l'avis de l'autorité environnementale de l'État, s'oppose celle des « avenants », si il est nécessaire de faire évoluer la concession d'aménagement. Or, la passation de tels avenants, même si elle doit respecter un certain nombre de principes jurisprudentiels<sup>(12)</sup>, est plus souple que la règle du parallélisme des formes et de procédure qui s'impose à la ZAC et moins problématique. L'avenant, qui suppose bien évidemment la rencontre de l'accord des parties, se matérialise d'un point de vue formel par une simple délibération de la collectivité concédante approuvant l'avenant et autorisant son président à le signer. Il n'existe pas de procédure plus simple, plus rapide, et donnant, en outre, le moins de prise au contentieux.

(11) Ce qui peut être compensé en instituant un périmètre de prise en considération d'une opération d'aménagement sur le fondement de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme.

(12) Retenons pour l'essentiel que le code de l'urbanisme ne fixe aucune limite ou condition à la passation de tels avenants et qu'il convient de s'inspirer de la jurisprudence existant en matière de contrats publics, marchés ou délégations de service public. Sans entrer dans le détail, il est possible de retenir qu'un avenant n'est possible qu'en l'absence de bouleversement de l'économie de la concession ou encore de modification substantielle des éléments essentiels du contrat.



Commune de Bourg-Blanc



GEOUIT - bureau d'études en AMENAGEMENT URBANISME PAYSAGE ENVIRONNEMENT - Commune de Bourg-Blanc

La loi SRU a eu le mérite de rapprocher urbanisme de plans et urbanisme opérationnel.

# Construire la maîtrise d'ouvrage du projet urbain

Véronique Le Bouteiller<sup>(1)</sup>  
MIQCP



La plupart des maîtres d'ouvrage publics (notamment les collectivités locales) sont assujettis à la loi MOP du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Le projet urbain n'est pas, en tant que tel, un ouvrage. Il donne une vision d'ensemble à un territoire, et se décline ultérieurement en « opérations MOP » (bâtiments ou infrastructures), en opérations privées...

Le projet urbain connaît son premier acte avec la planification stratégique prospective et la coordination de politiques sectorielles. Il se concrétise par l'aménagement d'espaces publics, la requalification d'un quartier dégradé, la recomposition d'un centre ancien, le développement maîtrisé d'une extension urbaine... Le projet urbain est complexe et le reflet de la réflexion d'une multiplicité d'acteurs, publics et privés. Il se déploie à court, moyen et long terme. Il intervient, de plus en plus, dans le « déjà là » et intègre les enjeux du développement durable.

## Du projet urbain à la maîtrise d'ouvrage urbaine

Dans son ouvrage *Les Contrats de maîtrise d'œuvre urbaine* (avril 2007), la MIQCP propose une définition certes simplificatrice, mais qui a le mérite de donner un contour au projet urbain : « Le projet urbain a pour objet de traduire les objectifs de développement social, économique, culturel ou environnemental, dans l'organisation de l'espace à l'échelle des quartiers ou celle des interquartiers. Le projet urbain, porteur d'une conception globale et d'une composition des espaces bâtis et non bâtis, s'inscrit dans les orientations stratégiques de la ville ou de l'agglomération... » *Le Médiateur* n° 23 (octobre 2011) affine encore : « Sans souligner les divers sens donnés à l'expression, il convient de préciser que dans le cadre de l'article 74 du code, la notion (de projet urbain) s'identifie à celle d'opération urbaine décidée

et réalisée par une maîtrise d'ouvrage (voire plusieurs), qui peut être qualifiée de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain est, en conséquence, circonscrit dans le temps et dans l'espace. »

Dans l'ouvrage cité, la MIQCP donne une définition à la maîtrise d'ouvrage : « Pour conduire le projet urbain, la collectivité publique ayant compétence exerce la responsabilité de maîtrise d'ouvrage urbaine. La maîtrise d'ouvrage urbaine a pour mission de définir les objectifs du projet, d'organiser les partenariats souhaités, de mobiliser les ressources nécessaires, d'engager les études de programmation et de maîtrise d'œuvre urbaine, de mettre en place la coordination et les concertations nécessaires. » La collectivité locale en charge de la compétence urbanisme doit ainsi articuler le(s) projet(s) urbain(s) avec la planification stratégique (à l'échelon du SCot ou du Plui). Elle doit constituer des ingénieries de projet à l'échelle des quartiers ou des interquartiers, capables d'assurer dans le temps les interactions entre les différentes thématiques (habitat, déplacement, développement économique...), et les différentes échelles spatiales. Une ingénierie territoriale forte, porteuse de la stratégie territoriale, doit assurer une fonction de veille active au niveau de l'agglomération, de la ville ou d'une intercommunalité.

(1) Véronique Le Bouteiller est chargée de mission auprès du secrétaire général à la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP).

## Organiser la conduite du projet urbain

Le projet urbain doit être assumé par l'acteur qui détient la compétence urbanisme, même s'il n'en est pas l'instigateur. Il peut être à l'initiative d'une collectivité ou d'un établissement public, sans pour autant qu'elle soit celle de la commune ou de l'intercommunalité : le tracé d'un transport en commun en site propre, l'aménagement d'une gare routière, la construction d'un collège ou d'un lycée vont interpeller le maire de la commune concernée. Sa coopération sera vivement souhaitée, son arbitrage toujours sollicité. Par ailleurs, l'initiative privée constitue, de plus en plus souvent, un générateur de projets. La collectivité concernée doit se constituer en interlocuteur fort afin qu'il s'inscrive dans le dessein urbain du territoire et dans sa cohérence.

« La maîtrise d'ouvrage doit être clairement identifiée, organisée et durable<sup>(2)</sup> ». Une maîtrise d'ouvrage pertinente doit s'organiser en adéquation avec les enjeux : elle devra se positionner à la bonne échelle et professionnaliser ses services. Le projet urbain à maturité préopérationnelle désigne de lui-même la bonne maîtrise d'ouvrage qu'il convient de mobiliser. En cas de complexité, la maîtrise d'ouvrage peut être réalisée par un groupement de commandes tel que défini dans l'article 8 du code des marchés publics. La conduite du projet urbain nécessite un portage politique fort (un élu « porteur de projet » et un groupe de pilotage), un pilotage technique (un directeur de projet et une équipe projet), et un ou plusieurs groupes consultatifs.

La maîtrise d'ouvrage doit prendre en compte les attentes de la société civile. Elle doit identifier et associer les acteurs concernés et, au premier chef, les habitants, en considérant la participation comme un enrichissement du programme, une recherche d'humanisation des réponses. Le projet urbain concerne différents acteurs dont les intérêts peuvent diverger. Il implique, par conséquent, un niveau d'écoute, de compréhension et de partage des enjeux qui suggère une nouvelle ingénierie du management et de la décision, la mise en place d'un dialogue permanent.

## Organiser la consultation de maîtrise d'œuvre urbaine

En amont de la consultation de maîtrise d'œuvre urbaine, la maîtrise d'ouvrage doit se donner les moyens d'identifier les contraintes et les atouts du site, et de préciser la vocation du territoire considéré. Pour cela, elle questionnera les politiques locales, auditionnera différents groupes d'acteurs, croquera des données, don-

nera cohérence à des études souvent atomisées, engagera des expertises. Elle construira ainsi un diagnostic partagé, support de premières orientations. Différents scénarios seront envisagés. L'ensemble pourra être formalisé dans un préprogramme urbain validé par la maîtrise d'ouvrage, qui servira de socle à la consultation des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine.

La collectivité locale ne bénéficie pas forcément en interne de toutes les capacités d'expertise et d'ingénierie du dialogue. Aussi doit-elle savoir s'entourer d'une équipe d'ingénierie urbaine, capable de nourrir les questionnements et de l'aider à définir sa stratégie de projet. Pour maîtriser sa commande de « conception urbaine », elle a intérêt à faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage de « programmation urbaine » (voir encadré). Celle-ci questionnera la maîtrise d'ouvrage sur ses ambitions. Elle lui apportera une méthodologie et pourra animer un dialogue constructif avec les différentes parties prenantes du projet. Elle identifiera et hiérarchisera les problèmes, et aidera à donner un sens au projet à partir des différentes études entreprises. Elle aidera le maître d'ouvrage à choisir ses équipes de maîtrise d'œuvre. Elle testera différents scénarios et accompagnera les nécessaires itérations entre programme et projet.

La maîtrise d'ouvrage doit se donner les moyens de choisir au mieux sa ou ses équipes de maîtrise d'œuvre urbaine. Plusieurs options sont envisageables selon les enjeux (dialogue compétitif, procédure négociée spécifique, concours...). Le projet urbain retenu doit pouvoir garder sa force, tout en permettant une évolutivité et une adaptation au cours du temps. Ainsi, la commande de maîtrise d'œuvre pourra être passée sous la forme d'un accord-cadre (voir art. 76 du CMP). La programmation urbaine, qui constitue l'épine dorsale du projet, doit intervenir au moins jusqu'à la définition d'un plan-guide ou d'un plan-directeur. Pour des projets complexes, il est également envisageable de recourir à un accord-cadre de programmation urbaine.

## Établir un programme urbain en amont

Pourquoi n'accorde-t-on pas le même soin à la programmation d'un projet urbain qu'à la programmation d'un équipement public ?

Certes la planification territoriale s'appuie sur un diagnostic territorial et définit des orientations stratégiques. Mais ce préalable est-il suffisant pour vérifier l'opportunité, la faisabilité, les ambitions du projet urbain sur une partie du territoire ?

Certes le projet urbain, qui fera l'objet d'arbitrages successifs, se décline sur un temps long et la démarche ne peut être linéaire. Mais cela évite-t-il d'avoir un socle fort en préalable qui permette de constituer un fil rouge du projet ?

Faut-il également rappeler la nécessaire définition du besoin, y compris dans sa dimension « développement durable », en préalable de toute commande publique ? (Voir art. 5 du CMP). « Pour le projet urbain, cette obligation de bon sens se traduira, à l'image de ce que prévoit la loi MOP pour les opérations de construction, par la mise en place d'une démarche de programmation, permettant de circonscrire et de définir le projet à partir de données, d'études, de réflexions... Le programme, y compris dans sa dimension financière, fruit d'un partenariat et d'une concertation organisés et aboutis, sera le fondement du projet urbain ; il est indispensable pour sa conception. » (voir *Médiation* n° 23). La programmation urbaine s'appuie sur une ingénierie du dialogue, elle implique la participation de groupes d'acteurs, les habitants au premier chef, et la capacité à faire partager un diagnostic et à hiérarchiser des intentions. Elle interroge les politiques territoriales à l'aune du projet d'aménagement. Elle interpelle la maîtrise d'ouvrage dans ses ambitions et se construit collectivement. Le maître d'ouvrage peut réaliser une partie du travail en régie, mais a tout intérêt à recourir à une équipe de programmation urbaine extérieure, capable de l'interroger, de contribuer à l'instruction de la programmation, et d'assurer, le cas échéant, les médiations nécessaires. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage peut être réalisée sous la forme de marchés d'études (Voir art. 29 du CMP). Il est recommandé de consulter les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine, sur la base d'un préprogramme urbain validé par la maîtrise d'ouvrage urbaine, synthétisant les atouts et faiblesses du site, et présentant les enjeux de positionnement vocationnel, ainsi que les questions de la maîtrise d'œuvre urbaine. Des scénarios alternatifs peuvent être envisagés, dont la faisabilité pourra être confirmée par la maîtrise d'œuvre urbaine. Le programme urbain pourra ainsi s'ajuster en itération avec les équipes de maîtrise d'œuvre, au cours du dialogue compétitif si cette procédure est choisie, et durant la mise au point du projet.

(2) Voir *Médiation* n° 23.



## Interview

Alexandre Villatte est directeur opérationnel à l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Épadesa), en charge des développements et des aménagements du secteur « Défense sud ». Auparavant, il a travaillé pendant dix ans pour la SEM 92 puis à la Sadev 94, deux sociétés d'économie mixte départementales de première couronne francilienne. Son activité portait essentiellement sur la réalisation d'études urbaines en amont, de montages opérationnels et immobiliers et sur la conduite opérationnelle de projets d'aménagement et de construction.

# Faire du projet urbain dans une opération d'intérêt national

## Les Cahiers – Quelles différences observez-vous entre un projet urbain classique et un projet développé dans une opération d'intérêt national (OIN) ?

Alexandre Villatte – La différence principale est le moment où l'on décide de créer une OIN. Ensuite, le projet se décline selon les mêmes recettes, en collaboration étroite avec les collectivités locales détentrices du droit des sols et avec l'ensemble des autres partenaires. Le choix de créer une OIN repose sur deux fondements :

- soit les enjeux urbains sont d'ordre national, comme à la Défense avec la création d'un quartier d'affaires d'échelle mondiale ;
- soit le projet implique des investissements d'infrastructures lourds nécessitant la présence de l'État, comme Euromed, à Marseille, avec d'importants projets autoroutiers et la mobilisation de terrains de l'État.

La présence de l'État est ensuite un élément fondamental. Elle apporte une visibilité supplémentaire et une force de négociation évidente dans les partenariats qui se mettent en place. Pour les partenaires privés et les investisseurs, notamment étrangers, la présence de l'État rassure. Il offre une garantie et doit permettre de répondre plus aisément à leurs demandes. Il est vrai que sur des projets structurants, l'État peut fluidifier les opérations, raccourcir les délais de procédure et donc faciliter la mise en œuvre du projet.

La création d'une OIN induit aussi la mise en place d'importants moyens techniques avec des compétences solides que peu de structures d'aménagement local ont. L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Épadesa) est une structure organisée spécifiquement pour mener des projets complexes, et se compose d'une centaine de personnes (architectes, urbanistes, ingénieurs, géomètres, etc.).

Enfin, la Défense Seine Arche se différencie d'un projet classique par les éléments structurants sur lesquels il repose :

- la continuité de l'axe historique qui offre un fil conducteur exceptionnel ;
- la possibilité de développer une programmation aussi complète et variée, qui donne une cohérence unique à l'ensemble ;
- les transports et la qualité de la desserte.

L'intervention de l'État est essentielle dans le développement de ces leviers.

## L. C. – Une OIN permet-elle d'envisager des montages opérationnels particuliers ?

A. V. – Seine Arche fait l'objet d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) pour permettre le remembrement foncier. À l'intérieur et sur l'ensemble du territoire, les opérations se structurent en une trentaine de secteurs opérationnels qui s'organisent de manière autonome tout en participant au grand projet. Pour l'Épadesa, ce découpage en secteurs est un outil organisationnel majeur. À chaque secteur correspond une équipe opérationnelle qui mobilise les compétences de directions techniques spécialisées (urbanisme, infrastructures, montages financiers, juridiques, etc.). Cette organisation garantit l'harmonisation des méthodes de travail et la cohérence de l'ensemble, assurée au niveau de la direction générale. Chaque sec-

teur fait l'objet d'un rapport et de comptes spécifiques. Mais l'équilibre financier n'est pas recherché à cette échelle : chaque projet contribue à un

équilibre financier global à l'échelle du grand projet. Il y a péréquation financière entre les différents secteurs opérationnels, qui relève d'une décision politique du conseil d'administration qui est ajustée tous les quatre mois.

## L. C. – Une OIN conduit-elle à des sources de financement spécifiques ?

A. V. – L'Épadesa est autonome financièrement. Au début d'une OIN, l'État réalise des investissements lourds puis, avec le temps, le système s'autofinance par la vente des charges foncières. L'Épadesa ne perçoit ni taxe ni subvention, et ne bénéficie d'aucune fiscalité dérogatoire.

Selon les secteurs opérationnels, les recettes financières sont alimentées par différentes sources. Sur la Défense, les financements proviennent essentiellement d'investisseurs privés. Sur l'Arena, futur complexe immobilier associant salles de spectacles, stade et bureaux, l'investisseur équilibre l'opération grâce à un montage immobilier spécifique et à du mécénat. Sur Seine Arche, le bilan de l'opération intègre les financements d'infrastructures et les espaces publics, les collectivités locales payant les équipements publics de proximité (scolaires essentiellement).

*« Pour les partenaires privés et les investisseurs, notamment étrangers, la présence de l'État rassure. »*

**L. C. – De tels projets mobilisent de multiples partenaires. Comment ces partenariats se formalisent-ils ?**

A. V. – Ils se constituent de différentes manières selon les cas. Tout d'abord, le partenariat avec les collectivités locales se définit dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU). Pour les projets de tours, il y a des négociations spécifiques entre l'Épadesa, la commune, l'investisseur et l'architecte, la cession des charges foncières se fait au cas par cas. Sur les terrains nouvellement aménagés, le partenariat s'établit dans le cadre de consultations classiques où l'Épadesa définit préalablement une valeur, puis un cahier des charges architectural et environnemental. Sur les programmes de restructurations lourdes d'immeubles, la situation est différente car il s'agit de foncier privé. Néanmoins, il y a toujours une part de foncier marginale où l'Épadesa est propriétaire et qui sert de levier de négociation vis-à-vis du propriétaire investisseur. Enfin, sur un projet exceptionnel tel que l'Arena avec un partenaire unique, la consultation a porté sur le projet architectural.

**L. C. – L'OIN fait-elle peser des contraintes sur le projet urbain ?**

A. V. – Les obligations qu'elle impose (respect du code des marchés publics, de la comptabilité publique M94, la charte de chantiers propres, les règles de concertation et de fabrication citoyenne des espaces publics, etc.) sont plutôt des éléments positifs. Cela impose de la rigueur et permet de mieux analyser les dysfonctionnements. Même si cela implique une gestion lourde, c'est finalement structurant et sain. Ce n'est pas plus compliqué que pour une société d'économie mixte qui doit remettre les mêmes calendriers prévisionnels et les bilans d'aménagement. L'accord politique sur la programmation peut être difficile, mais une fois le projet lancé, le fonctionnement n'est pas plus lourd qu'en ZAC.

**L. C. – Par rapport à votre expérience, comment ont évolué les pratiques en matière de projet urbain ?**

A. V. – Ces évolutions se traduisent à travers trois axes : la décentralisation, l'urbanisme concerté et les objectifs environnementaux. L'opération de la Défense est emblématique de ces évolutions. Aujourd'hui, tout se fait dans le cadre d'un urbanisme concerté et négocié avec les collectivités, à la différence des logiques de table rase qui prévalaient en 1958, au lancement de cette opération. On observe aussi un accroissement des délais lié à l'empilement des procédures et des normes. C'est une faiblesse majeure, notamment pour des investisseurs étrangers. Il faut aujourd'hui faire du pro-



La Défense Seine Arche :  
vue depuis les chantiers  
des terrasses de Nanterre.

jet en anticipant les recours. C'est une source de blocage évidente, et d'autant plus prégnante dans les grands projets de par leur visibilité, du nombre de partis en présence et de l'importance des enjeux financiers.

**L. C. – Comment communique-t-on autour d'un projet d'une telle envergure ?**

A. V. – Le quartier de la Défense Seine Arche est en concurrence directe avec des projets internationaux, nécessitant de développer des moyens de communication importants. Nous investissons en représentations et sommes présents dans les salons. Nous avons construit une grande maquette qui se déplace et nous accueillons de nombreuses délégations dans notre galerie des projets, qui expose l'ensemble de nos programmes, actuels et à venir, résidentiels et tertiaires. Nous communiquons autour de l'image d'un quartier offrant un cadre de vie « à la française » avec une visibilité à l'international, reposant sur les arguments suivants :

- un quartier en développement, présentant un environnement urbain varié et de qualité, une accessibilité améliorée, des développements immobiliers de haute qualité ;
- des usagers appartenant à une gamme diversifiée de filières économiques avec l'ensemble des entreprises du CAC 40 présentes, ce qui est rassurant pour des investisseurs immobiliers ;
- un site majeur et mature en Europe, dont l'attractivité ne se dément pas ;
- une opération portée par l'État.

Propos recueillis par Amélie Darley  
et Gwenaëlle Zunino

# Le projet urbain, image ou réalité ?

**Jean-Michel Roux<sup>(1)</sup>**  
Urbaniste consultant



Un projet urbain peut être :  
disséminé mais organisé  
(Sarnen, Obwald, Suisse)...

L'urbanisme de projet est né, du moins en France (chaque pays a son histoire urbaine), à la fin des années 1980, après une longue période d'urbanisation fonctionnelle de masse, par contrecoup de périurbanisation et après les lois de décentralisation (1982-1983). Des collectivités locales ont alors pris l'initiative de concours retentissants (Aix-en-Provence, Lyon, Lille...), jusqu'à parvenir aujourd'hui à la forme canonique du projet<sup>(2)</sup>. Successivement : choix d'un site et définition d'objectifs (par la collectivité et ses services) ; désignation d'une équipe de conception, toujours menée par un urbaniste de dessin (architecte ou paysagiste) ; plan-directeur ou plan-guide ; choix d'un aménageur ; lancement opérationnel (une ou plusieurs ZAC en général). Les procédures évoluent, mais le processus varie peu.

## Un urbanisme de projet qui piétine

Ce mode de production de la ville fait l'objet d'un consensus. De pratique courante en Europe, il peut trouver des investisseurs actifs, et se revendique de surplus comme l'arme absolue contre le scélérat étalement urbain. Or, il piétine en France. Des projets phares suivent leur chemin depuis des décennies, le plus souvent situés dans la ville-centre de grandes agglomérations (Lyon Confluence, Euralille, Euromed, île de Nantes, Paris Rive Gauche, Val de Seine Boulogne-Billancourt...). D'autre part, les annonces de concours emplissent la scène médiatique (pour autant que l'urba-

**Fortement préparés, puissamment annoncés, présentés comme des modèles à reproduire, les projets urbains n'occupent pourtant qu'une part faible et décroissante de la construction en France.**

**C'est que la ficelle de ces projets tire à elle toute la pelote de la démocratie locale, et l'urbanisme ne peut donc pas s'épargner une réflexion politique sur les institutions, le développement et la demande sociale.**

nisme y fasse recette), avec des commentaires sur les propositions lauréates et des débats associés. Mais les suites pratiques ? Bien des opérations sont lancées chaque année, mais on peut aussi abondamment citer des sites où se sédimentent des couches de propositions, chacune ignorant la précédente et étant ignorée par la suivante. Parfois le spectacle est permanent : l'urbanisme de dessin, d'écran, de maquette, remplace à moindre coût et à risques nuls les réalisations.

Que sait-on précisément ? Les grands projets urbains<sup>(3)</sup> ne représentent qu'une infime partie de la construction, sans commune mesure avec leur notoriété. Les ZAC, bons indicateurs de réalisations complexes, semblent baisser à peu près partout en nombre d'opérations approuvées, en part et en quantité dans la production immobilière, et en stock de terrains constructibles, jusqu'à devenir presque marginales dans l'urbanisation nouvelle<sup>(4)</sup>. Je dis « semblent baisser » avec prudence, bien qu'il n'existe aucun indice contraire, parce que les données publiées sur le sujet sont très parcimonieuses,

(1) Jean-Michel Roux est urbaniste consultant et gérant de la société Transversal.

(2) Une première synthèse a été éditée par le ministère de l'Équipement dès 2001 : MASBOUNGI Ariella (dir.) *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris : La Documentation française.

(3) Appellation générique, il ne s'agit pas ici des grands projets urbains labellisés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

(4) Par exemple, la part des ZAC dans les logements commencés (mis en chantiers), en France métropolitaine, tombe de 18 % à 7 % du total entre 1994 et 2005 (source Sitadel).

et qu'il faut demander des traitements particuliers des bases statistiques pour y voir clair.

Mais, au moins en ce qui concerne l'Île-de-France, l'affirmation est sûre, puisqu'une enquête de l'Observatoire régional du foncier suit ce dossier depuis une vingtaine d'années. *A contrario*, la construction périphérique progresse, sous des formes de plus en plus disséminées. Il conviendrait d'ailleurs de jeter un regard moins polémique sur cette périphérie, et mieux veiller à son aménagement.

Cette réalité ne freine pas les annonces des projets, qui sont aujourd'hui à leur apogée dans la plupart des métropoles françaises, et particulièrement en Île-de-France, portées par le métro du Grand Paris (un grand projet sur chaque gare), les opérations d'intérêt national (OIN) ajoutées à des opérations municipales ou intercommunales très complexes, et la volonté unanimement proclamée de construire plus, notamment des logements. Cependant, les moindres tentatives de totalisation de programmes, confrontées aux perspectives de croissance de la démographie et des emplois, et aux tendances passées, indiquent qu'il faudra trancher, si on veut en réaliser une part significative dans des délais raisonnables.

### De nouvelles difficultés sont à prévoir

D'ordre financier d'abord. Nous établissons des bilans d'aménagement, qui s'arrêtent aux terrains équipés, sans pouvoir chercher des valorisations à long terme et, d'ailleurs, sans beaucoup s'en préoccuper. Les « déficits » pèsent donc sur les collectivités locales, dont les budgets et les capacités de financement ne sont pas au mieux de leur forme. Difficultés d'ordre foncier ensuite : pendant une vingtaine d'années, on a surtout traité des friches issues de la première désindustrialisation, bien placées dans de grandes agglomérations. Nous envisageons désormais des conversions de sites mal occupés (peu denses, dégradés, enlaidis), mais occupés quand même ; et donc particulièrement résistants aux transformations radicales, ne serait-ce qu'en raison de leur valeur foncière établie.

### Qu'est-ce qui bloque ?

Nous souffrons des problèmes institutionnels connus. L'urbanisme municipal (c'est le droit commun) trouve vite ses limites. Les métropoles, Paris tout spécialement, restent faibles, sauf exception. Entre les deux, les maîtrises d'ouvrage de grandes opérations sont donc effroyablement compliquées. Les mécanismes économiques en cause sont mal maîtrisés et la demande sociale négligée, qui ne se résume pas à des programmes immobiliers. Le dernier demi-siècle a créé une fracture, peut-être défini-

tive, entre les villes historiques et le reste du territoire urbain. Dès lors : qu'est-ce que l'urbanité aujourd'hui ? Comment faire participer le particulier (résident ou actif) au collectif ? Le temps est souvent absent des projets : que va-t-il se passer dans cinq ans, dans dix ans, alors que la réalité finale sera encore nébuleuse ? Donc, comment concevoir du provisoire et comment utiliser l'existant ?

Nous n'avons certainement pas été exemplaires jusqu'à présent. Les objectifs de projets sont exprimés dans un vocabulaire technique (densité, mixité, isolation, automobile réprimée), au mieux obscur, au pire répulsif ou culpabilisateur pour le citoyen. Le droit ignore le contrat, qui ne devrait pas seulement être majestueusement public-privé, mais qui devrait aussi permettre à chacun d'être acteur dans sa ville. Ces observations ne doivent pas dresser un mur devant les projets. Mais détruire ce mur relève de la politique, pas des jurys de concours.



... groupé mais spontané (Camogli, Ligurie, Italie)...



... planifié mais participatif (Fribourg-en-Brisgau, Bade-Wurtemberg, Allemagne).

# L'emboîtement des temps, de l'espace aux lieux

Thérèse Cornil<sup>(1)</sup>



Entre deux cours,  
l'université dans la ville.

**L**a Société d'économie mixte d'aménagement de Paris (Semapa) chargée de cette opération en 1991, son président Jacques Toubon et moi-même, avons dès 1987 été associés aux premières études. Nous savions que de nombreux facteurs influeraient sur le développement du projet : la conjoncture, ses effets ont plus d'amplitude à Paris qu'ailleurs, les vicissitudes politiques, là aussi plus qu'ailleurs, les programmes... À tout moment, celui de la genèse, du développement, de la gestion, le temps devait donc s'inclure à la réflexion.

## La conception, le projet, le montage : le temps comme composant

D'abord, essayer de pallier les à-coups de la conjoncture !

La SNCF était propriétaire de la majorité des terrains, 50 ha environ, et le projet comportait la couverture du faisceau. Elle s'inscrivait donc nécessairement comme un partenaire ; c'est dans un souci d'équité, qu'une convention, qui a fonctionné pendant vingt ans, a établi une corrélation entre les prix d'acquisition de ses terrains et les charges foncières des bureaux telles qu'elles seraient constatées. À tout moment, la conjoncture devait donc jouer dans le même sens. En contrepartie, l'aménageur ne paierait ces terrains qu'au moment de leur mobilisation. Le temps de la réalisation pouvait ainsi s'allonger, l'opération ne serait pas comme tant d'autres « plombée » par un lourd portage foncier.

Paris Rive Gauche était la plus grande opération d'aménagement engagée depuis des décennies : plus de deux millions de mètres carrés à construire, un bilan financier prévisionnel d'environ 3 500 millions d'euros... L'important faisceau de la gare d'Austerlitz, qui traversait l'espace, avait bloqué toute liaison entre les quartiers anciens du 13<sup>e</sup> arrondissement et les bords de Seine. Sa couverture avait comme finalité essentielle de rétablir cette relation.

Par expérience, nous savions d'autre part que si dans l'histoire d'un projet, à tort ou à raison, son fondement, ses grands principes de composition se trouvaient remis en cause, rien ne garantirait sa reprise rapide, ni surtout un meilleur projet. Le maintien d'une dynamique ou d'une certaine continuité temporelle est une nécessité. La capacité d'un projet à évoluer en est la condition.

Nous avons, en effet, toujours considéré que la procédure de ZAC, souvent mise en cause, ne conduisait pas inéluctablement à un résultat urbain massifié, écrit à l'avance, et que si l'aménagement se déroulait sur un temps court à l'échelle de la lente fabrication des villes, il était suffisamment long pour être porteur d'aléas positifs. Sous certaines conditions, au projet initial, nécessairement simpliste dans son expression, la durée apporterait de la complexification, de l'enrichissement, des programmes ou projets non encore identifiés, avec la capacité d'adjoindre ou de superposer de nombreuses compétences.

Aujourd'hui, alors que le programme initial s'exprimait essentiellement par le nombre de mètres carrés de logements, de bureaux, de commerces..., ce quartier est identifié comme étant celui de la BNF, de l'université Paris VII, des cinémas MK2, de l'église, de quelques enseignes mythiques..., non prévus initialement. Ou encore celui des Frigos, de la halle

(1) Thérèse Cornil était directrice générale de la Semapa entre 1986 et 2004.

Freyssinet, dont la démolition était prévue à l'origine. Dans ce temps qui s'apprécie de façon relative, il y a donc bien eu une forme de sédimentation, des couches successives de pensées, de conceptions, des programmes étant venues enrichir le projet.

### **La complexification, à quelles conditions ?**

Parce qu'il ne s'agit pas de la complexité formelle, dessinée *a priori*, mais de celle qui naît des apports du temps, il fallait que le projet réserve ces possibilités.

Ce qu'aurait exclu un projet de plan-masse, des propositions en ce sens n'ont pas manqué. Au contraire, il nous a toujours paru que le projet devait être un projet de « continuité », malgré la charge négative dont on peut assortir ce terme ! Ce qu'il recouvre : ni « mimétisme » ni « haussmannisme », mais continuité et hiérarchie des tracés, respect ou recréation d'une topographie douce, des volumes qui s'inscrivent dans une « couche »... Et, bien sûr, l'architecture est contemporaine, les îlots existent, mais plus perméables, les variations de gabarit se constatent, comme partout dans la ville quelques bâtiments émergent du vélum, l'ambiance est différente selon les quartiers... Sans compromettre cette sensation de ville qui se poursuit.

Encore fallait-il avoir toujours la conscience des limites, et donc identifier ce qui était de l'ordre de la structure de l'opération à préserver ! Au départ, à tout moment, et plus encore lors de l'alternance politique de 2001 ; la nouvelle majorité, jusqu'alors opposée à l'opération avait exprimé le désir de « l'arrêter », il fallait alors très vite répondre à une partie de ses critiques passées, proposer des évolutions compatibles, et maintenir l'essentiel, en particulier la poursuite de l'avenue, ligne haute dans le paysage, espace de rencontre entre les quartiers existants, et les quartiers nouveaux.

Sur un autre plan que celui du temps, complexifier, c'est aussi « déhiérarchiser », faire partiellement échec à l'hyperconcentration du système de décision, redistribuer du pouvoir, impartir à chaque acteur de jouer pleinement son rôle.

### **Accélération et temporisations, subies ou délibérées : gérer avec le temps**

Tout au long de la mise en œuvre, de quoi s'est-il agi ? De composer avec la conjoncture tout en maintenant une dynamique, même ralentie, de donner rapidement à voir en concentrant géographiquement l'action, de qualifier assez vite ces friches face au scepticisme ambiant, de laisser reposer et d'ouvrir inlassablement la réflexion pour les points les plus difficiles tels le secteur de la gare, d'acquiescer les « boîtes » des commerces futurs pour peser le moment venu

sur leur nature. Et toujours, d'ouvrir le jeu, et face à une proposition nouvelle, de l'accueillir en disant : « Pourquoi pas ? Regardons. »

Cela ne va pas nécessairement de soi ! Pas plus que la redistribution du pouvoir. C'est plutôt une forme de discipline individuelle, et collective par contamination.

### **Et plus tard...**

L'achèvement, question souvent posée, est une notion qui n'a pas de sens ; à l'évidence, la couverture des voies ferrées peut n'être que partielle, se réaliser en vingt ou en cinquante ans, l'important étant, par la topographie recréée, de l'avoir rendue possible.

Quant au temps encore plus lointain, celui que nous ne connaissons pas, nous avons essayé d'en faciliter les effets. Loin de la conception unitaire des dalles des années 1960, nous avons conçu la couverture des voies ferrées comme une juxtaposition de « morceaux », ceux qui portent les rues, ceux qui sont l'assiette d'immeuble, simplifiant ainsi la gestion ultérieure.

J'aurais bien sûr aimé laisser plus de vides, la procédure n'allait pas dans ce sens. Je me suis aussi souvent interrogée sur les substitutions à venir : un parcellaire assez clair, comme l'est aussi le dispositif juridique, devraient les faciliter.

L'avenir n'est pas écrit, les acteurs du futur sauront faire !



Urbaine et affichant sa qualité d'ouvrage, l'avenue est l'élément premier de la conception de Paris Rive Gauche.



# Construire le partenariat



**L'urbanisme négocié  
des Bassins à flot**

147

**L'urbanisme négocié :  
dialogue et réactivité**

151

**L'Agence d'urbanisme de Bordeaux,  
révélatrice de territoires de projets**

152

**Dialogue compétitif  
et maîtrise d'œuvre urbaine**

153

**L'ensemblier urbain,  
facilitateur de projets**

155

**Les méthodes de management  
appliquées aux projets urbains**

157

**Amélie Darley**  
**Gwenaëlle Zunino**  
IAU île-de-France

# L'urbanisme négocié des Bassins à flot



Projet pour le lot LF1.

**B**ordeaux est une ville riche de projets urbains, et Bordeaux 2030 a pour ambition d'en faire une métropole européenne attractive pour les habitants et les entreprises. Mais pour accueillir un million d'habitants, il est aujourd'hui impératif de recentrer son développement sur la ville-centre et d'utiliser les emprises foncières disponibles. Le projet a imaginé un « arc de développement durable », accueillant de nouveaux quartiers réalisés sur des friches, dans le but de lutter contre l'étalement urbain. Bordeaux 2030 est aussi envisagé comme un laboratoire urbain, expérimentant, entre autres, l'urbanisme négocié sur le quartier des Bassins à flot. Cette démarche innovante permet de réaliser un quartier dans un système de gouvernance croisé, sans aménageur ni maîtrise du foncier préalable. La conception s'appuie sur une culture d'échanges forte entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. L'atelier des Bassins à flot est ainsi le point de rendez-vous incontournable de tous les acteurs.

## Sortir des montages habituels pour un site exceptionnel

À l'origine, les Bassins à flot sont un site en déshérence de 150 ha, situé autour du port et à proximité du centre-ville. L'originalité et la complexité du secteur sont liées à la présence du Grand Port maritime de Bordeaux et à la richesse de son patrimoine. De la part de la Ville et de la communauté urbaine, il y avait une volonté politique claire de conserver l'histoire

À Bordeaux, le futur quartier des Bassins à flot est réalisé selon un mode de gouvernance nouveau, fondé sur le dialogue entre acteurs. Quels sont les points forts et les limites de cette démarche ayant servi de référence aux groupes de travail de Benoist Apparu ? Entretiens avec Michèle Laruë-Charlus<sup>(1)</sup>, Patrick Dandieu<sup>(2)</sup> et Nicolas Michelin<sup>(3)</sup>.

du site et le patrimoine portuaire, dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'Unesco. La transformation de ce site était en réflexion depuis une dizaine d'années et avait déjà fait l'objet de diverses initiatives. Après un marché de définition confié à l'agence Grumbach en 1997, et suite à l'étude de faisabilité, Bordeaux Métropole Aménagement avait proposé la création d'une ZAC. Mais l'équilibre de l'opération nécessitant des investissements lourds (150 à 200 millions d'euros), le projet de ZAC n'a pas été retenu. En 2009, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a relancé une nouvelle consultation, au cours de laquelle la démarche d'urbanisme négocié a été présentée. Le montage proposé permettait, en s'appuyant sur les acteurs en présence, de sortir un projet à la fois rentable et pertinent aux yeux des collectivités (Ville et CUB).

## Maîtriser le projet sans acquisition foncière

Le grand port maritime est un acteur incontournable. À l'origine, il possède un tiers du foncier. Sans avoir de stratégie foncière clairement définie, il souhaite néanmoins préserver ses terrains situés en lien direct avec l'eau. Sur ceux-là, des actes d'occupation temporaire d'une durée de

### Le programme des Bassins à flot

Le quartier des Bassins à flot joue sur la mixité fonctionnelle. Une stratégie urbaine a été définie mais, au départ, les chiffres de répartition n'étaient pas arrêtés. Aujourd'hui, les Bassins à flot totalisent 700 000 m<sup>2</sup> Shon dont :

- 450 000 m<sup>2</sup> pour l'habitat (5 000 logements) ;
- 100 000 m<sup>2</sup> pour le tertiaire ;
- 100 000 m<sup>2</sup> pour l'industrie et le nautique ;
- 25 000 m<sup>2</sup> pour les commerces et services ;
- 25 000 m<sup>2</sup> pour les équipements.

(1) Michèle Laruë-Charlus est directrice générale de l'aménagement de la ville de Bordeaux.

(2) Patrick Dandieu est directeur de la direction territoriale de Bordeaux à la communauté urbaine de Bordeaux (CUB).

(3) Nicolas Michelin est architecte urbaniste, coordinateur du quartier.

**Quel budget pour la réalisation des espaces publics et des équipements ?**

Les espaces publics et les équipements représentent un budget de 125 millions d'euros, dont 55 millions d'euros sont pris en charge par les constructeurs pour les équipements, et 70 millions d'euros sont assumés par les collectivités locales (30 m€ de la communauté urbaine et 40 m€ de la ville) pour réaliser les espaces publics : voies, parkings silos, sentes...

90 ans sont accordés aux opérateurs. Pour les autres, ils sont vendus dans le cadre du projet. Pendant les dix ans de réflexion, des promoteurs et des bailleurs s'étaient déjà portés acquéreurs d'une partie des terrains. Le foncier est donc sous maîtrise du Port, de promoteurs et de bailleurs, mais aucunement de la collectivité. Le jeu d'acteurs est alors spécifique. Le choix est très rapide de laisser la maîtrise du foncier aux propriétaires en place. La ZAC en tant qu'outil foncier n'est donc pas utile. La CUB ayant l'habitude de réaliser des projets dans le cadre de programmes d'aménagement d'ensemble (PAE), son président souhaite alors innover en l'expérimentant sur les Bassins. Le PAE est généralement mis en place pour l'aménagement de sites de 8 à 10 ha mais, ici, nous sommes sur 150 ha ! Le principal avantage du PAE réside, dans ce cas, dans sa relative souplesse, comparée à celle de la ZAC. Mais il nécessite quelques précautions :

- hors ZAC, la maîtrise de la spéculation est difficile. Pour les Bassins à flot, les collectivités souhaitent que les charges foncières ne soient pas cédées au-dessus de 400 €/m<sup>2</sup>. Sinon, elles usent de leur droit de préemption en révision du prix, avec le risque de devoir néanmoins se porter acquéreur. Heureusement, cette procédure n'a été utilisée qu'une seule fois ;
- le PAE suppose une prise de risque pour la collectivité sur la réalisation des équipements. La construction des équipements nécessaires à l'opération est engagée avant d'avoir la garantie des recettes fiscales perçues sur les surfaces effectivement construites. Vu le site exceptionnel de l'opération, le risque est toutefois limité, d'autant que la commercialisation est très rapide.

Hors ZAC et sans aménageur, peu d'études sont effectuées en amont des opérations. Aucune étude sur l'eau n'a été réalisée et, aujourd'hui, le nouveau plan de prévention du risque inondation (PPRI) bloque le projet. Les études préalables obligatoires en ZAC méritent donc d'être faites, quel que soit le montage, et même si la question de leur financement se pose.

Aujourd'hui, dans le nouveau contexte réglementaire, le projet urbain partenarial (PUP) serait mieux adapté.

**L'urbanisme négocié : des ateliers pour bâtir ensemble le projet**

À la question d'Alain Juppé : « Que faut-il faire pour réussir les Bassins à flot ? », Nicolas Michelin a proposé la création de l'atelier des Bassins. La méthode est innovante dans sa manière de transformer le jeu d'acteurs. L'atelier des Bassins, qui n'a aucune valeur juridique, est envisagé comme un lieu de médiation entre tous les acteurs, notamment vis-à-vis des promoteurs. Il est composé des représentants de la CUB, de la Ville, du Grand Port maritime de Bordeaux et de Nicolas Michelin. Pour la maîtrise d'ouvrage, l'intérêt est de prendre les décisions ensemble, pour être force de négociation vis-à-vis des promoteurs et des bailleurs ; pour l'urbaniste, de participer à la décision ; pour les promoteurs et bailleurs, d'accélérer l'instruction des permis de construire, dans la mesure où tout est déjà discuté pendant les ateliers. Pour tous, l'intérêt est de partager une culture de projet. Sur le plan réglementaire, Nicolas Michelin a suggéré, dès le départ, de modifier le plan local d'urbanisme (PLU). L'agence Nicolas Michelin (Anma) a réalisé un plan-guide et rédigé des prescriptions générales. Aujourd'hui, le PLU est plus souple par rapport à ce plan-

Insertion du projet dans la ville.



ANMA © ANMA



Ambiance urbaine.

guide, et il est modifié une fois par an, en fonction des projets qui émergent des ateliers. L'atelier des Bassins a lieu tous les quinze jours, avec la présence systématique de Michèle Larué-Charlus, Patrick Dandieu et Nicolas Michelin. Les opérateurs viennent y présenter leur projet. Lors des premiers entretiens, une fiche de lot est remise à chacun avec le détail de la surface constructible et du programme. Commencent alors les discussions et les négociations pour

finaliser le programme. Il est important de prendre le temps de discuter avec les promoteurs pour comprendre ce qu'ils ont en tête. Ainsi, le programme immobilier et la gestion des rez-de-chaussée sont décidés collectivement.

Lors de l'entretien suivant, une étude de faisabilité volumétrique est réalisée par l'Anma. Les gabarits sont définis très précisément, notamment en fonction du contexte, mais l'interpré-

Plan-guide des Bassins à flot.



tation architecturale est laissée à l'opérateur. Enfin, les membres de l'atelier procèdent au choix de la maîtrise d'œuvre avec un droit de *veto* accordé au promoteur. L'audition des candidats porte sur leur interprétation du plan-guide, et non sur un projet qu'ils présentent. Du point de vue de l'emboîtement des échelles : Nicolas Michelin coordonne l'ensemble du quartier ; sont ensuite choisis un architecte coordonnateur par grand lot (ou îlot) ; puis un architecte maître d'œuvre par opération. Autre innovation, le projet impose des surfaces maximales de construction par architecte dans le but de diversifier les formes urbaines. La règle n'est pas écrite mais, dans la pratique, chacun peut construire au maximum 5 000 m<sup>2</sup> à 8 000 m<sup>2</sup>. Par conséquent, une cinquantaine de maîtres d'œuvre différents travaillent à la réalisation des Bassins à flot. Une attention particulière est également apportée à l'équilibre entre architectes locaux, nationaux et internationaux. Ce nombre important de maîtres d'œuvre peut parfois rendre le pilotage compliqué.

#### La démarche, quel bilan ?

La démarche d'urbanisme négocié présente de nombreux intérêts. Tout le monde est impliqué : la maîtrise d'ouvrage privée, les collectivités, la maîtrise d'œuvre, le grand port, les différents services de la mairie, notamment les services culturels. Cela facilite les relations et permet de partager une culture du projet. Le dialogue et la négociation entre les différentes parties rendent les projets plus intelligents et, surtout, contribuent à accélérer leur réalisation.

Du point de vue de la conception du quartier, les allers et retours entre l'Anma, l'architecte coordonnateur par macro-lot et l'architecte du projet sont très intéressants, et participent à la qualité urbaine du quartier. Le projet s'alimente au fur et à mesure qu'il se conçoit. Le plan-guide est d'ailleurs modifié tous les quinze jours, en fonction des négociations avec les promoteurs.

Cette démarche entraîne aussi quelques difficultés. Une convention est établie avec les promoteurs, énumérant toutes les ambitions urbaines, programmatiques, techniques... Aujourd'hui, chacun la respecte, mais avec les nouvelles dispositions relatives notamment au réseau de chaleur, ou à la collecte des déchets, son respect peut trouver ses limites. En outre, le projet ne peut pas être la somme des opérations de promoteurs. Mais il faut quand même que chacun d'entre eux parvienne à équilibrer son opération. Il y a donc un juste équilibre à trouver entre les intérêts des parties en présence, nécessitant un temps d'échanges et de négociations. Tout se passe pendant les ateliers, ce qui demande une mobilisation très forte et personnelle des acteurs principaux, avec une implication importante de l'urbaniste coordonnateur. Cette méthode est donc très « chronophage » : deux ateliers par mois et une réunion d'équipe par semaine.

La démarche d'urbanisme négocié requiert une gouvernance solidaire, un plan-guide, une permanence de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, ainsi qu'une ingénierie importante. C'est une démarche culturelle passionnante qui exige plus d'éthique que l'aménagement classique. Aujourd'hui, il faut attendre pour savoir quel type de ville cela peut produire, mais il semble que la qualité urbaine qui en résulte est riche. L'urbanisme des Bassins à flot défend l'intérêt collectif avant celui des promoteurs. Mais il n'est applicable que sur la base d'un triangle solidaire Ville-aménageur-urbaniste pour dialoguer efficacement avec les promoteurs. D'autres expériences récentes montrent que cette démarche n'est pas facilement transposable. L'adhésion, l'envie et le soutien politiques sont indispensables.



Eiffage Immobilier Atlantique

## Interview

Hervé Lapastoure est directeur d'Eiffage Immobilier Atlantique. De formation ingénieur Insa génie civil et urbanisme, il a acquis depuis vingt ans une expérience dans la construction, au sein du groupe Eiffage. Après quelques années passées à encadrer des chantiers d'opérations de logements, d'équipements scolaires et de bureaux, il rejoint l'équipe immobilière intégrée au groupe en 1999. Depuis 2007, il assure la direction de la structure sur les régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes. Eiffage Immobilier Atlantique intervient sur des opérations d'aménagement comme l'îlot Bonnac à Bordeaux ou la ZAC du cœur de ville à Arcachon, sur des opérations mixtes de logements, résidences hôtelières et commerces, mais aussi sur des opérations tertiaires et des commerces comme les hangars des quais, et le projet du siège social de Cdiscount sur les Bassins à flot à Bordeaux.

# L'urbanisme négocié : dialogue et réactivité

Les Cahiers – **En tant que promoteur immobilier, en quoi la démarche d'urbanisme négocié est-elle innovante ?**

Hervé Lapastoure – L'urbanisme négocié que nous expérimentons sur le quartier des Bassins à flot à Bordeaux est une démarche menée à l'inverse de nos pratiques habituelles. En effet, en général, lorsque nous intervenons sur une opération, le cahier des charges est défini par le plan local d'urbanisme (PLU), et notre vision est confrontée à celle de l'administration. Ici, la démarche est différente du processus classique. Au départ, nous avons présenté nos intentions au comité de pilotage de l'atelier des bassins, constitué de Michèle Larué-Charlus, de la ville de Bordeaux, Patrick Dandieu, de la communauté urbaine de Bordeaux, Dominique Bichon, du Grand Port maritime de Bordeaux et Nicolas Michelin, architecte urbaniste. En fonction de ce premier échange, l'équipe de Nicolas Michelin a fait une proposition, puis s'est instauré un temps d'échanges sur la capacité spécifique de l'opération et sa volumétrie. Enfin, nous avons proposé plusieurs maîtres d'œuvre, le choix étant fait d'un commun accord.

L. C. – **Quels sont les principaux intérêts de l'urbanisme négocié ?**

H. L. – Cette démarche est beaucoup moins rigide qu'avec un cahier des charges défini à partir d'un PLU. En effet, le projet de l'opérateur est confronté aux souhaits de la collectivité locale et au regard de l'architecte coordinateur. D'une certaine manière, nous participons à la définition du cahier des charges. De plus, l'association de techniciens de la ville, notamment de juristes, permet d'éviter les erreurs d'interprétation juridique dans la présentation du permis de construire, ce qui fait souvent gagner du temps. Aujourd'hui, dans un contexte économique contraint et incertain, la demande des clients va de plus en plus évoluer dans le temps du projet. Par conséquent, la capacité du projet à s'adapter est essentielle. La réactivité et la sou-

plesse de la démarche d'urbanisme négocié sont un réel avantage. Dans notre cas, le projet a évolué à la demande du client investisseur sur la programmation et, par conséquent, sur la forme urbaine. Cela a été possible grâce au dialogue permanent entre les différents acteurs. L'urbanisme négocié permet une prise en compte du choix du client, ce qui le rassure. Un autre avantage est la pédagogie réalisée vis-à-vis du propriétaire du terrain. C'est important que l'équipe de projet lui explique en amont le concept et l'ambition des Bassins. Enfin, ce dialogue permet d'avoir des projets architecturaux différents, tout en ayant une homogénéité urbaine, et d'éviter les projets stéréotypés ou une architecture d'objets.

L. C. – **À l'inverse, quelles sont les limites de la démarche ?**

H. L. – La contrainte à laquelle nous avons été confrontés est la limite de 5000 m<sup>2</sup> par maître d'œuvre, ce qui est un peu rigide. Ce seuil, trop bas à mon sens, implique d'avoir deux ou trois maîtres d'œuvre par projet. Par exemple, pour le nôtre, nous travaillons avec deux équipes : CCG Architecture et Flint. Le projet, plus difficile à coordonner, demande beaucoup plus de travail, donc de temps, ce qui est source de démotivation des équipes d'architectes. Cette contrainte ne devrait pas être systématique.

L. C. – **Enfin, pensez-vous que cette démarche peut être transposable à d'autres opérations ?**

H. L. – L'urbanisme négocié trouve son intérêt surtout pour des opérations d'envergure dans lesquelles les projets peuvent évoluer, avec une équipe d'encadrement dédiée, investie et disponible. En revanche, cette démarche est difficilement transposable à de petites opérations, car il n'est pas possible d'avoir un négociateur sur chaque projet.

Propos recueillis par Amélie Darley et Gwenaëlle Zunino



Frédérico Kraus

Eiffage Immobilier Atlantique teste la démarche d'urbanisme négocié pour son projet aux Bassins à flot.



Nicolas Drouin

## Interview

Nicolas Drouin, architecte urbaniste, est directeur d'études à l'Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (a-urba). Après avoir été architecte à Paris pendant quinze ans, Nicolas Drouin a rejoint l'a-urba en 1997 pour accompagner la politique de revalorisation des espaces publics bordelais et l'insertion urbaine du tramway de l'agglomération. Sa connaissance de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage publique le plaçait à l'articulation de la programmation et de la réalisation, pour rapprocher localement les deux cultures. En 2004, il a pris la direction du pôle « projet urbain ». L'équipe intégrait le pilotage des SCot et des PLU afin de mieux coordonner l'urbanisme de projet et la planification stratégique. Son action s'est traduite au travers de multiples formes d'appui aux collectivités : études prospectives de valorisation foncière, chartes de qualité urbaine, référentiels d'aménagement thématiques ou sectorisés... Aujourd'hui, Nicolas Drouin traite des dossiers tels que l'opération campus avec l'université, les « 50 000 logements autour du transport public », ou encore « les nouvelles modalités d'aménagement des espaces publics » auprès de la CUB.

# L'Agence d'urbanisme de Bordeaux, révélatrice de territoires de projets

## Les Cahiers – En tant qu'Agence d'urbanisme, comment accompagnez-vous le projet des Bassins à flot ?

Nicolas Drouin – Aujourd'hui, l'Agence est peu présente dans ce processus d'urbanisme négocié sur les Bassins à flot. Elle intervient seulement sur les modifications du règlement du plan local d'urbanisme (PLU). L'Agence a également réagi sur les aspects programmatiques généraux, liés par exemple aux logements. En revanche, elle a été très présente auparavant. Elle a même été précurseur pour rendre « visible » ce territoire alors méconnu. En effet, en 1991, dans le cadre d'un appel à projet de l'État sur les villes et les ports, l'Agence a commencé à s'intéresser à cette friche portuaire. En 1995, elle a convaincu les collectivités de l'intérêt de ce secteur, puis a produit un plan-guide pour la mutation de Bordeaux nord. En 1997, lorsqu'un marché de définition a été lancé, l'Agence a rédigé le cahier des charges et a participé à l'analyse des offres. Cela a permis de déclencher le mécanisme préopérationnel et de mettre les acteurs autour de la table.

*« Sur les grands projets, portés par une maîtrise d'œuvre privée, l'Agence a souvent été amenée à créer du lien et à faciliter les rapports entre les acteurs. »*

## L. C. – Comment intégrez-vous les différents projets de l'agglomération dans le PLU en cours d'élaboration ?

N. D. – Les projets opérationnels interpellent l'Agence particulièrement sur l'écriture du PLU. Jusqu'à maintenant, s'ils respectaient le PADD, les projets engendraient des modifications successives de règlements de secteurs. Pour ne pas bloquer les opérations expérimentales stabilisées, le règlement a donc déjà été modifié, notamment sur des questions relatives aux espacements, au stationnement, à la modulation des hauteurs ou encore au pourcentage d'espaces libres et de pleine terre dans les opérations. En revanche, des problèmes de lisibilité et de compréhension d'ensemble ont émergé.

À l'horizon 2030-2035, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) devra accueillir 200 000 à 250 000 habitants supplémentaires. La ville de Bordeaux prévoit à elle seule l'accueil de près de 100 000 habitants, notamment sur les sites des grandes opérations d'aménagement telles que les Bassins à flot, la Bastide-Niel, Brazza, l'OIN Euratlantique... À l'échelle de la CUB,

l'objectif est de réaliser 50 000 logements autour des transports publics, en maîtrisant la programmation.

Cinq équipes d'architectes urbanistes réfléchissent sur les localisations et les différents modes opératoires à mettre en place pour produire du logement abordable et de qualité dans des situations dites « enviabiles », pour reprendre l'expression d'Alexandre Chemetoff.

Aujourd'hui, la révision du PLU de la communauté urbaine de Bordeaux a commencé. C'est un PLU 3.1, agréant le plan local d'habitat, le plan de déplacement urbain et le PLU Grenelle. Cela permet de mieux cibler les objectifs, d'être plus « programmatique » et plus clair pour les acteurs extérieurs. Le projet de PLU révisé devrait être arrêté fin 2013 par le conseil de communauté.

Étant sur un territoire qui génère de grandes opérations urbaines, la révision du PLU interroge sur les équilibres ville/nature, les densités, les hauteurs, les secteurs monofonctionnels et la mixité, la mobilité des personnes et le réalisme des investissements en transports en commun.

## L. C. – D'une manière générale, comment se positionne l'Agence par rapport au projet urbain ?

N. D. – Aujourd'hui, l'Agence évolue pour être plus dans la prospective que dans l'opérationnel. Elle est souvent mandatée par la CUB ou les communes pour réaliser des études préalables sur des territoires pas encore reconnus ou bien soulevant des questions d'ordre général, comme celles des lisières urbaines, de l'intensification des tissus résidentiels, des fonciers riverains des infrastructures... Cela peut déclencher la mécanique préopérationnelle ou, pour des zones à urbaniser, des orientations d'aménagement et de programmation versées au PLU, ou tout simplement d'engager des procédures de vigilance foncière. Sur les grands projets, portés par une maîtrise d'œuvre privée, l'Agence a souvent été amenée à créer du lien et à faciliter les rapports entre les acteurs.

Propos recueillis  
par Gwenaëlle Zunino

# Dialogue compétitif et maîtrise d'œuvre urbaine

Nicole Sitruk<sup>(1)</sup>  
MIQCP



La procédure de dialogue compétitif prévoit un temps d'échanges avant le choix d'un maître d'œuvre urbain. Cette étape permet d'enrichir la commande.

Pour choisir une maîtrise d'œuvre urbaine, une maîtrise d'ouvrage publique assujettie au code des marchés publics (CMP) – l'État, un de ses établissements publics à caractère administratif, une collectivité territoriale, un établissement public local – peut engager une procédure de dialogue compétitif conduisant à l'attribution d'un accord-cadre. Ces outils de la commande publique peuvent aussi être utilisés par les maîtres d'ouvrage tels que les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales d'aménagement (Spla) ou les offices publics de l'habitat (OPH), qui relèvent de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005.

## Les préalables à la commande de maîtrise d'œuvre urbaine

Le projet urbain implique généralement des collectivités publiques, qui s'organisent pour donner forme et vie au projet, qu'elles partagent et souhaitent réaliser. En amont, une maîtrise d'ouvrage porteuse du projet, clairement identifiée, organisée, durable et professionnelle, comme l'indique la MIQCP dans sa fiche *Méditations* n°23<sup>(2)</sup>, doit émerger. Avant de passer commande de maîtrise d'œuvre urbaine, la maîtrise d'ouvrage engage une démarche de programmation urbaine pour définir et circonscrire, dans le temps et dans l'espace, le projet à réaliser. Elle se traduit par un programme, fourni dans le dossier de consultation de la maîtrise d'œuvre, exprimant les objectifs, les performances à atteindre et une prévision financière.

Un maître d'ouvrage, soumis au code des marchés publics, peut recourir au dialogue compétitif pour choisir une maîtrise d'œuvre urbaine en vue de la réalisation d'un projet urbain. Quelles sont les étapes incontournables de la mise en place de ce dispositif ? Comment se déroule cette procédure ? Quels en sont les avantages ?

## Choisir son équipe de maîtrise d'œuvre urbaine

La procédure des marchés de définition adaptée au projet urbain a été sanctionnée par le juge européen et a été supprimée du code des marchés publics. Dans ce contexte, et sur proposition de la MIQCP, l'article 74 du CMP mentionne que le maître d'ouvrage peut utiliser le dialogue compétitif pour attribuer un marché de maîtrise d'œuvre visant la réalisation d'un projet urbain ou paysager. Cette procédure permettra de le mener à bien, dans le cadre d'une commande laissant place au dialogue, à la souplesse et à la continuité, indispensables pour retenir le meilleur projet et l'optimiser.

## Le dialogue compétitif

Dans un souci d'efficacité, le maître d'ouvrage retiendra une procédure restreinte qui comporte une étape de sélection des candidats. Cette dernière sera fondée sur l'examen des compétences, des références et des moyens. Les candidats retenus (au moins trois) seront des équipes pluridisciplinaires, capables d'embrasser toutes les dimensions du projet. L'efficacité conduira le maître d'ouvrage urbain à organiser, de préférence sur le territoire concerné, une réunion commune avec les candidats sélectionnés qui sera l'occasion, dans le respect du prin-

(1) Nicole Sitruk est en charge du conseil et de l'expertise juridique à la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP).

(2) Voir : [http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/MEDIATIONS\\_23\\_web-2.pdf](http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/MEDIATIONS_23_web-2.pdf).

cipe d'égalité de traitement des candidats, de présenter les attentes et les objectifs du maître d'ouvrage. Le dialogue sera ensuite mené par le maître d'ouvrage, séparément, avec chacun des candidats sélectionnés, selon des modalités définies dans le règlement de la consultation (modalités de déroulement, contenu des prestations demandées à chacun...). Ce dialogue comportera au moins deux entretiens avec chacune des équipes retenues.

Le premier s'assurera de la bonne compréhension des enjeux du projet par chacun des candidats. Il fera office de test des premières idées émises sur les moyens et les solutions les plus pertinentes pour répondre au programme, sur la base des études attendues et remises avant cette rencontre. Par exemple, il peut être demandé, à des fins de support au débat, une étude analysant le programme (points forts, points faibles), prenant parti sur les enjeux du projet, explorant les champs pertinents, et suggérant les orientations qui pourraient être prises.

Lors du second entretien, le candidat présentera son intention urbaine, qui pourra être discutée pour évoluer ou s'ajuster. Un schéma d'orientations, des croquis mettant à voir les choix stratégiques, nourris d'un texte d'explication de la solution proposée et des moyens impliqués, éclaireront le débat sur le bien-fondé de la proposition.

Le dialogue peut se dérouler par phases pour permettre d'éliminer des solutions. Dans ce cadre, le maître d'ouvrage peut aussi demander au candidat s'il l'autorise à diffuser des éléments apportés à l'ensemble des candidats. Cette communication ne saurait s'exercer en violation du droit de la propriété intellectuelle. Le dialogue est un moment fort dans le débat

sur le projet urbain. Il est un temps d'échanges constructifs entre la maîtrise d'ouvrage et chacun des candidats, conduisant à un processus itératif pour avancer, enrichir et optimiser la commande au profit de la qualité du projet urbain.

Lorsque le dialogue a porté ses fruits, le maître d'ouvrage le clôture, et sollicite une offre finale complète, établie sur la base du cahier des charges initial. L'offre de chacun des candidats comporte une proposition résultant du dialogue et intégrant les évolutions du programme, attachées à la solution présentée. Elle se compose de l'intention urbaine, qui décline les principes d'aménagement du territoire, sans pour autant être l'esquisse de la conception du projet, réalisée par le titulaire de l'accord-cadre. Une note sur la méthodologie de la mission et un montant d'honoraires la complètent. L'offre finale remise n'est pas négociable. L'offre économiquement la plus avantageuse est retenue au regard des critères d'attribution définis par le maître d'ouvrage. Qualité des études fournies et méthodologie pour réaliser la mission sont des critères pertinents.

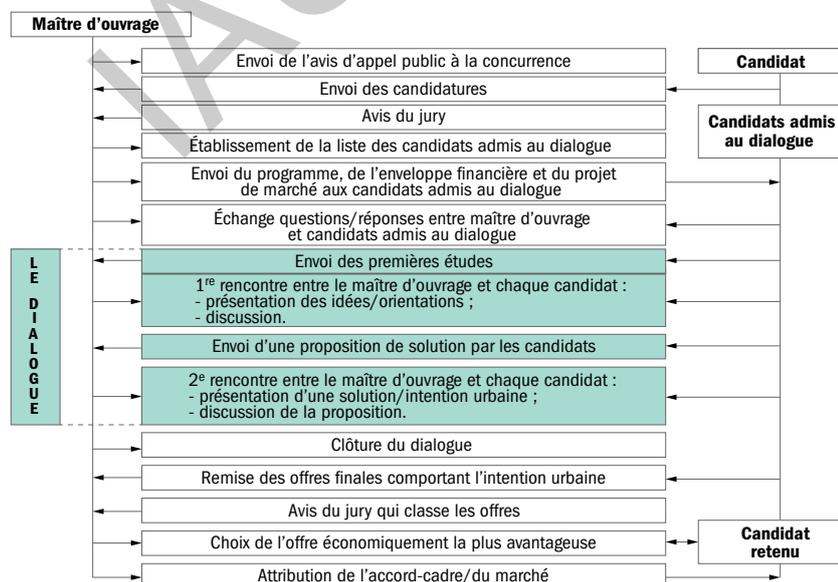
Les études fournies sont rémunérées par une prime correspondant à au moins 80 % du coût des études demandées.

L'appel à un jury, même si le texte ne l'y oblige pas, composé d'un tiers de professionnels, est précieux pour guider la sélection des candidats, et pour analyser les offres finales.

### L'accord-cadre monoattributaire

Le dialogue compétitif débouche sur l'attribution d'un accord-cadre monoattributaire de maîtrise d'œuvre qui autorise, pendant sa durée, calée sur celle du projet, à passer à l'équipe titulaire, en tant que de besoin, le moment venu, des commandes successives relevant de l'objet de l'accord-cadre. La maîtrise d'œuvre urbaine se verra confier le marché subséquent principal comportant la conception spatiale du parti d'ensemble du projet : un plan-masse du parti d'aménagement avec ses variantes, ses phases et un plan-guide qui approfondit les prescriptions et les recommandations à émettre en matière d'architecture et de paysage pour concrétiser le projet. Elle pourra aussi, au terme d'un autre marché subséquent, et à partir d'un complément de cahier des charges, prenant en compte les évolutions, réaliser la maîtrise d'œuvre des espaces publics structurant le projet urbain. L'équipe assurera aussi la coordination sur l'ensemble des opérations déclinant le projet spatial, afin de veiller au respect de la cohérence du projet et d'éviter, au fil du temps, sa dénatura-tion, tout en facilitant les adaptations en continu qui se révèlent nécessaires chemin faisant.

### Le déroulement du dialogue compétitif pour un projet urbain (avec jury, tel que recommandé par la MIQCP)



# L'ensemblier urbain, facilitateur de projets

**Amélie Darley**  
IAU île-de-France



Le rôle d'ensemblier consiste à être facilitateur et à garantir la cohérence des différents projets, publics et privés.

Le n°149 des *Cahiers* de l'IAU îdF s'interrogeait sur la qualité urbaine et mettait l'accent sur les nouvelles pratiques en urbanisme. Afin de poursuivre cette réflexion prospective, la table ronde de présentation des *Cahiers* proposait un éclairage sur la place encore floue de l'ensemblier dans le projet urbain. Pour nourrir cette discussion : Soizick Angomard<sup>(2)</sup>, Nadia Arab<sup>(3)</sup>, Alain Bourdin<sup>(4)</sup>, Thierry Vilmin<sup>(5)</sup> et Christian Le Petit<sup>(6)</sup>. Mireille Ferri<sup>(7)</sup>, grand témoin de cette rencontre, concluait sur l'idée que, dans la période actuelle d'instabilité et de rupture, l'ensemblier doit fournir cette capacité à innover et à trouver les clés financières, réglementaires et techniques de la réussite des projets.

## Qu'est-ce qu'un ensemblier ?

Apparu dans les années 1980<sup>(8)</sup>, le terme d'ensemblier est alors utilisé dans le champ de la construction. Il désigne le mandataire du maître d'ouvrage, qui le représente auprès des constructeurs et des divers maîtres d'œuvre. L'ensemblier peut d'ailleurs exécuter lui-même une partie des tâches de réalisation. Puis, cette notion a été transposée aux projets urbains, pour désigner un organisme auquel est confiée la responsabilité de la réalisation globale du projet dans toutes ses dimensions. Dans l'ouvrage collectif *La Maîtrise d'ouvrage urbaine*<sup>(9)</sup>, l'ensemblier urbain est défini comme une fonction ayant véritablement émergé en urbanisme dans les années 1990. Il se développe avec la multiplication d'opérations complexes de régé-

En matière de projets urbains, l'évolution des pratiques et la diversification des métiers font ressortir l'importance de « l'ensemblier ». Son rôle : faire le lien entre les acteurs et coordonner les différents champs du projet, en cohérence avec les décisions politiques. En 2009, la table ronde de présentation des *Cahiers* de l'IAU îdF n°149<sup>(1)</sup> a mis cette fonction au cœur du débat : acteurs, missions, temps et outils d'intervention.

nération urbaine qui s'étendent sur un foncier vaste, avec beaucoup d'acteurs en présence et de nombreux porteurs de projets. Il y a alors nécessité de développer des approches transversales (sociale, économique et culturelle), de dialoguer et de négocier avec les propriétaires, les habitants, les entreprises. Ce n'est donc pas un métier, mais bien une fonction ou une structure qui vise l'intégration des acteurs d'un projet. Il suppose des compétences professionnelles qui n'appartiennent pas à une seule personne. Ce n'est donc pas un individu non plus. On peut le voir plutôt comme l'organisation d'un triptyque politique/maîtrise d'œuvre/maîtrise d'ouvrage qui – ensemble – forme l'ensemblier. Il s'agit d'un opérateur capable de mener à bien un projet urbain complexe, mêlant des actions physiques sur le bâti et les espaces publics, ainsi que des actions immatérielles sur le social, l'économie, la culture, l'éducatif, etc.

(1) *Envies de villes*, Les Cahiers de l'IAU îdF, n°149, 2008.  
(2) Directrice adjointe de la Samoa, société d'aménagement de la métropole ouest atlantique.  
(3) Maître de conférences à l'Institut français d'urbanisme.  
(4) Directeur de l'Institut français d'urbanisme.  
(5) Consultant, directeur de Logiville.  
(6) Directeur général des services de Rennes Métropole.  
(7) Vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France en 2009, chargée de l'aménagement du territoire, de l'égalité territoriale, des contrats régionaux et ruraux, 3<sup>e</sup> vice-présidente de l'IAU îdF.  
(8) « Le modèle ensemblier en France ». In : CAMPAGNAC E. (dir.). *Les Grands Groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* Paris : L'Harmattan, 1992.  
(9) FRÉBAULT Jean. *La Maîtrise d'ouvrage urbaine*. Paris : éditions du Moniteur, 2006.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=709>

L'ensemblier dans la ville  
de demain. Table ronde du n°149  
des Cahiers – *Envies de villes*.

À la différence de l'ensemblier de « première génération », concentré sur la réalisation technique du projet, il intervient en amont des projets dans la définition des enjeux et de l'organisation à mettre en place. Face à la multiplication et à l'« hyperspécialisation » des acteurs à intégrer, l'organisation de l'action collective devient, en effet, un enjeu majeur.

### Ses missions

L'ensemblier urbain est, avant tout, le relais de la décision politique. Il assure ainsi l'interface entre la stratégie et la réalisation, et prend en charge la conduite du projet d'aménagement. Il intervient aux quatre niveaux de l'action territoriale en matière d'aménagement tels qu'Yves Janvier<sup>(10)</sup> les définit : la stratégie de territoire, le portage politique, le pilotage technique et l'étape de l'exécution.

Il a donc une fonction stratégique qui consiste à transcrire les orientations définies par le pouvoir politique de manière concrète dans l'espace. Cela nécessite de clarifier les rôles de chacun des acteurs et d'organiser leur coordination. Actuellement, les dimensions d'usage et de gestion urbaine devenant un élément de premier ordre dans les projets, il convient de les intégrer dans la conception.

### Quelques qualités indispensables

Un ensemblier doit être capable d'agrèger des savoir-faire, et donc d'avoir une solide culture générale dans le domaine de l'aménagement. Il doit également posséder une capacité de raisonnement et d'analyse qui lui permette de définir la manière d'organiser l'action. Les enjeux du développement durable obligent, en outre, à penser différemment les projets et à mobiliser des connaissances nouvelles. Dans ce contexte, l'ensemblier doit savoir conduire le changement et organiser des coopérations dans des situations évolutives, voire de rupture. En un mot, il doit être capable d'innover. Paradoxalement, à l'hyperspécialisation des acteurs de la ville, le monde de l'urbanisme manque actuellement de compétences au regard de l'obligation d'innover. L'ensemblier doit donc être en mesure de fabriquer de nouveaux savoirs.

### Qui peut jouer ce rôle ?

C'est un point qui fait débat. La notion d'ensemblier désigne une démarche d'intégration, donc une logique d'action transversale. Bien que des acteurs spécifiques puissent avoir les compétences permettant cette intégration, cette fonction n'est pas réservée à un groupe d'acteurs particulier. Il s'agit bien d'une démarche collective et partagée.

Divers acteurs se réclament de la fonction d'ensemblier : collectivités locales, promoteurs privés, aménageurs ou encore opérateurs fonciers. Il s'agit souvent de structures générées par les collectivités locales, qui ne sont pas organisées pour jouer ce rôle. Le « club ville aménagement » a distingué quatre degrés d'organisation. Le premier degré correspond à la mission transversale interne à la collectivité, qu'on définirait alors comme « assemblier » dans la mesure où elle ne réalise pas le projet. Ce type d'organisation est relativement instable, suscitant des conflits avec les services. Un deuxième degré correspond à l'aménageur généraliste, de type établissement public local d'aménagement (EPL ou ancienne SEM), qui évolue vers ce rôle nouveau. En ayant déjà développé des habitudes de travail avec les services de la collectivité, il peut être très efficace. Un troisième degré consiste à créer un EPL, dédié spécialement au projet urbain concerné. Son intérêt est de rendre visible l'opération et de donner un poids particulier au portage politique, à travers la gouvernance de la structure. Il existe, toutefois, un risque d'extraterritorialité par rapport aux services : une partie de territoire communal peut alors entièrement se trouver gérée par l'EPL, les services s'en désengageant. L'EPL permet de raccourcir les délais en se dégageant des obligations relatives au code des marchés publics. Enfin, un quatrième degré correspond à l'établissement public d'aménagement d'État. Il est mis en place sur de vastes périmètres et reconnu d'intérêt ou d'enjeu national. Il présente néanmoins le risque d'un portage politique dilué.

L'ensemblier urbain est souvent présenté comme une évolution du métier d'aménageur. Dans ce sens, il s'oppose à l'aménageur classique, dont le métier est de monter une opération d'aménagement équilibrée financièrement et de fabriquer de la charge foncière. Pour passer de la fonction d'opérateur à celle d'ensemblier, de nombreux aménageurs ont développé des compétences et savoir-faire en matière de gestion, d'animation, de coordination, de participation à la conception, de négociation avec les partenaires, et de concertation.

(10) JANVIER Yves. « Économie de l'aménagement ». In : LACOUR Claude, PERRIN Évelyne, ROUSIER Nicole. *Les Nouvelles Frontières de l'économie urbaine*. Puca. Éditions de l'Aube, coll. Monde en cours, 2005.

# Les méthodes de management appliquées aux projets urbains

Jean-Paul Lebas<sup>(1)</sup>

Partenaires Développement



Le management des projets urbains présente des similitudes avec le management des projets industriels complexes, mais comporte aussi des différences radicales.

Le vocable de « management des projets urbains » est arrivé tardivement dans le microcosme de l'urbanisme. Néanmoins, la plupart des techniques et des outils de management de projets issus d'autres secteurs sont maintenant utilisés par les acteurs de la ville. Mais un gros effort reste à faire afin de concevoir et de mettre en œuvre des outils de management adaptés aux projets urbains, et notamment à leur dimension humaine et sociale.

Il est proposé de privilégier en particulier la prospective urbaine, les modalités d'expression de la maîtrise d'usage de la ville, les outils de prévision financière, ainsi que les techniques d'évaluation de projet et les indicateurs de performance. La configuration actuelle, très fragmentée, des acteurs de l'urbanisme nécessite certainement la mutualisation de ces efforts de recherche et d'innovation ainsi que des initiatives aux niveaux national et européen.

En matière de management de projet, ce qui ressemble le plus à la conception et à la mise en œuvre d'un projet urbain, ce sont les grands projets industriels complexes, tels que concevoir et produire un nouvel avion, un nouveau pétrolier ou un nouveau véhicule.

Les principales similitudes sont les suivantes : cycles de production très longs, activités fortement capitalistiques, nécessité de méthodologies et d'organisations très pointues, et fortes capacités d'anticipation de l'évolution des marchés.

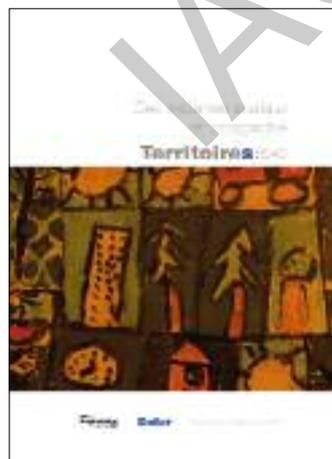
L'évolution des démarches d'urbanisme conduit à s'interroger sur les emprunts possibles aux méthodes de management dans la conduite de projet urbain complexe et incertain : Comment organiser les tâches de chacun ? Comment faire évoluer les pratiques actuelles ? Quelles expérimentations et innovations intéressantes ? Les pistes d'amélioration en la matière sont nombreuses.

Les différences entre projet urbain et projet industriel complexe sont néanmoins très importantes :

- la ville n'est pas un « produit », mais un processus complexe et en constante évolution, le projet urbain, quelles que soient sa taille et sa durée, n'étant lui-même qu'un petit moment de cette évolution ;
- l'urbain se situe systématiquement à la charnière entre intérêts publics et intérêts privés, et légitime donc un pilotage politique des projets ;
- le développement urbain ne peut se concevoir et réussir sans une concertation poussée avec une multitude d'acteurs, dont les intérêts sont souvent divergents ;
- la mesure de la création de valeur dans l'urbain est beaucoup plus complexe que dans toute autre activité, du fait des nombreuses externalités, positives ou négatives, liées à tout développement urbain.

Que déduire de cette comparaison, sinon que le management des projets urbains est probablement plus complexe encore que le management des grands projets industriels !

Non seulement les managers de projets urbains doivent pouvoir mettre en œuvre toutes les techniques les plus avancées en matière de management de projet, mais ils doivent égale-



Les évolutions de la société doivent être mieux appréhendées à travers des exercices de prospective urbaine.

(1) Jean-Paul Lebas est directeur associé de Partenaires Développement (groupe Setec) et président de l'Association des consultants en aménagement et développement des territoires (Acad).

ment démontrer leur sensibilité exacerbée au phénomène très complexe de l'évolution des villes. Ils doivent faire preuve de leur capacité à exprimer une stratégie à la fois forte et flexible, à savoir animer le débat avec les multiples acteurs du projet urbain, et plus particulièrement avec ses futurs usagers, et à servir de lien entre le pilotage politique du projet et son pilotage opérationnel.

### Quelles techniques de management appliquer au projet urbain ?

L'histoire très « publique » de l'aménagement urbain en France a longtemps conduit la plupart des opérateurs à négliger les méthodes les plus élémentaires du management de projets. Il aura fallu pratiquement attendre le début du XXI<sup>e</sup> siècle pour que ces méthodes soient utilisées de façon significative. En mettant en avant la nécessité « d'une ingénierie de projet », forte et structurée à l'occasion du plan national de rénovation urbaine, l'Anru<sup>(2)</sup> a probablement

beaucoup contribué, à partir de 2004, à asseoir la nécessité du management des projets urbains. Toutes les techniques du management de projet utilisées dans les activités industrielles et de services doivent pouvoir être mises en œuvre dans le domaine des projets urbains : planification stratégique et prospective, marketing, plan qualité, organisation du projet, simulations financières à long terme et plan d'affaires, calculs de coût global, planification opérationnelle, gestion des coûts et des délais, analyse des risques, techniques d'évaluation, gestion des ressources humaines, techniques de communication. La transposition de la plupart de ces techniques au domaine de l'urbain a, d'ores et déjà, porté ses fruits en matière de fiabilité de la gestion des projets : la gestion en mode projet n'est plus désormais une exception, les risques de dérapage en matière de coûts et de délais sont de mieux en mieux maîtrisés...

Il reste que la seule transposition de ces techniques au domaine des projets urbains ne suffit pas : leur spécificité devrait susciter des efforts de recherche et d'innovation, qui ne sont encore aujourd'hui qu'à l'état embryonnaire. Plus que dans d'autres domaines d'activité, la recherche sur le management des projets urbains est actuellement, en France, assez éloignée des préoccupations des opérationnels de l'urbain. Les deux mondes des chercheurs et des praticiens ont bien du mal à se rencontrer, tant leurs langages respectifs sont différents : mis à part quelques exceptions notables (CSTB et Certu notamment), les contacts entre ces deux microcosmes restent très insuffisants. Les opérationnels sont trop souvent convaincus qu'ils interviennent dans un secteur où l'innovation est secondaire, et les chercheurs, pour leur part, éprouvent rarement le besoin de confronter leurs orientations de recherche aux préoccupations des opérationnels. L'origine de cette situation de la recherche et de l'innovation dans ce domaine est aussi à attribuer à la très forte fragmentation des acteurs du management de projets urbains : les structures professionnelles opérant dans ce secteur, qu'elles soient publiques ou privées, restent en général de taille très modeste et la capitalisation du savoir-faire, et *a fortiori* les efforts de recherche-développement, s'y avèrent difficiles.

### Mettre au point des outils de management spécifiques aux projets urbains

Dans ce contexte, une tentative de mutualisation de la recherche-développement entre les maîtres d'ouvrage urbains, les opérateurs de

La comparaison entre grands projets industriels et projets urbains montre que la ville est un « produit » complexe qui justifie qu'on y applique des techniques de management sérieuses.



(2) Agence nationale de rénovation urbaine.

l'aménagement urbain et les prestataires de services dans ce secteur serait certainement profitable. Nous indiquons, ci-après, quelques exemples d'outils de management des projets urbains qui mériteraient, en priorité, des efforts significatifs de recherche et d'innovation.

La prospective urbaine : il s'agit d'un vaste champ de recherche devant lequel trop d'acteurs de l'urbain ont tendance à baisser les bras. Est-il cependant plus difficile d'anticiper l'évolution des modes de consommation afin de prévoir les services urbains de demain, que d'anticiper le prix du pétrole à long terme afin de concevoir aujourd'hui des véhicules adaptés? La prospective urbaine devrait se fixer pour tâche de détecter, parmi les évolutions à moyen et à long termes de la société, ce qui relève des permanences du comportement urbain et ce qui est susceptible d'évoluer sous l'effet du changement climatique, des innovations technologiques ou des modifications des modes de consommation. Elle permettrait ainsi probablement d'éviter de graves erreurs de programmation urbaine, qui vont à l'inverse du développement urbain durable. Les efforts de prospective, actuellement déployés par la Datar<sup>(3)</sup> dans le cadre de Territoires 2040, sont de nature à ouvrir de nouvelles voies méthodologiques pour les professionnels de l'urbain, désireux d'innover dans leur pratique professionnelle.

L'expression de la maîtrise d'usage : presque simultanément à l'émergence de la notion de projet urbain est également apparu un quasi-consensus sur la nécessité de sa coproduction avec des représentants de la « maîtrise d'usage », en tant qu'expertise de l'usage du territoire. Mais entre ce quasi-consensus et l'expression effective de la maîtrise d'usage tout au long de la production du projet urbain, il reste un long chemin à parcourir. Trop souvent confondue avec la concertation réglementaire, la coproduction avec les usagers est, en effet, justiciable de méthodes spécifiques. Pour une part, certains pays anglo-saxons (cf. exemple, ci-contre, des outils diffusés par l'association anglaise Community Planning) ont commencé à développer de tels outils et, en France, des initiatives telles que celles de Rennes, de Paris13<sup>e</sup>, de Nantes et de Lille vont aussi dans cette direction.

Favoriser l'expression de la maîtrise d'usage constitue un gage incontournable d'amélioration de la qualité des projets urbains, mais les efforts en ce sens se heurtent souvent à la crainte éprouvée par les maîtrises d'ouvrage urbaines d'être confrontées à des phénomènes négatifs de *lobbying* pour des intérêts particu-

liers ou idéologiques, ou tout simplement au vieux réflexe *Nimby*<sup>(4)</sup>.

Afin de surmonter ces craintes légitimes, il est nécessaire de mettre au point des méthodes moins artisanales. Par exemple, des méthodes de « création de consensus » ont été développées, surtout sur le continent américain, et pour des projets d'infrastructures lourdes : elles pourraient être adaptées aux projets urbains ou aux projets de territoires. Il est probable également qu'une utilisation intelligente des techniques d'information et de communication, qui ne cessent de progresser, pourraient favoriser une expression efficace et pertinente de la maîtrise d'usage.

La prévision financière : nous sommes bien heureusement sortis du temps (pas si éloigné...) où une opération d'aménagement urbain était

(3) Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

(4) *Not in my backyard*, c'est-à-dire position d'individus qui protègent leur environnement immédiat sans se soucier des besoins collectifs.

### Sample timetable Collaborative design workshop

Three stage event  
Open house evening  
1- Day workshop for key stakeholders  
Report back evening

Organizers  
General public  
Invited stakeholders

#### DAY 1 TUESDAY OPEN HOUSE

				14.00	<b>Setting up</b>	Room arrangements. Delivery of equipment and supplies Erection of banners and signs
				18.00	<b>Review</b>	Arrangements
				19.00	<b>Arrivals</b>	Review exhibition, refreshments
				19.30	<b>Introduction &amp; briefing</b>	By organizers and experts
				20.00	<b>Open house</b>	Interactive displays, questionnaires, networking
				21.30	<b>Close</b>	

Interim period - several days

					<b>Analysis</b>	By organizers. Review of open house results. Preparation for key stakeholders workshop
--	--	--	--	--	-----------------	--

#### DAY 2 FRIDAY STAKEHOLDERS WORKSHOP

				08.30	<b>Set up</b>	By organizers and facilitators
				09.00	<b>Registration</b>	Coffee and exhibition viewing
				09.30	<b>Welcome</b>	By organizers or politicians and facilitators
				09.45	<b>Briefing</b>	By politicians, officials and consultants
				10.40	<b>Coffee break</b>	
				10.55	<b>Key issues workshops</b>	Discussion on groups
				11.25	<b>Key issues plenary</b>	Report back from groups
				12.00	<b>Site reconnaissance</b>	Walk or coach tour
				13.00	<b>Lunch</b>	and exhibition viewing

Des méthodes de coproduction développées dans les pays anglo-saxons pourraient être adaptées aux projets urbains : exemple d'organisation d'ateliers proposée par l'association anglaise Community Planning.



**Des recherches de fond sur le coût global d'un projet permettraient d'éclairer les décisions.**

évaluée sur le plan financier à partir d'un simple « bilan statique d'aménagement ». Les techniques de simulation financière des projets urbains se sont améliorées, mais encore de façon insuffisante. La capacité de calculer le taux de rendement interne d'un projet urbain constitue certes un progrès, mais beaucoup reste à faire afin de mieux éclairer, sur le plan financier, les décisions à prendre par le pilotage politique. Ainsi, une recherche de fond sur le calcul du coût global de l'aménagement urbain, intégrant, bien sûr, les coûts d'investissement, d'exploitation et de fin de vie, mais aussi les externalités du projet (impact foncier, émissions de GES, impact sur la biodiversité, ...), devient de plus en plus indispensable pour l'aide à la décision dans le domaine du développement urbain. Cet effort de recherche-développement a bien été entrepris dans le secteur du bâtiment, sous l'impulsion de la norme ISO 15686-5 mais, pour l'aménagement urbain, certes beaucoup plus complexe, aucune initiative de ce genre n'est actuellement en cours. Des recherches partielles ont été conduites, comme par exemple sur les coûts de la gestion urbaine ou sur la monétarisation de la biodiversité mais, aujourd'hui, il n'existe à notre connaissance aucune action pour tenter de produire un outil d'aide à la décision qui synthétise l'ensemble : les décisions en matière d'investissements urbains continuent donc à être prises sans que l'on puisse disposer d'une vision suffisante de leurs implications financières, tant pour les collectivités publiques que pour les citoyens et usagers.

L'évaluation de projet : les impacts des projets urbains sur la vie quotidienne des citoyens sont des impacts majeurs, plus que dans tout autre domaine d'activité. Une erreur commise lors

de la conception et de la réalisation peut avoir, si elle n'est pas rectifiée le plus rapidement possible, des conséquences dommageables, sur des durées très longues, d'où l'impérieuse nécessité de recourir dès le démarrage à des outils d'évaluation permanente. Même si depuis quelques années, et notamment depuis le Grenelle de l'environnement, des efforts ont été faits dans cette direction (par exemple dans le cadre des projets ÉcoCités ou ÉcoQuartiers ainsi que pour la plupart des projets du plan national de rénovation urbaine), ils demeurent très insuffisants.

Toutes les collectivités qui développent des opérations urbaines durables se heurtent à la difficulté de définir les indicateurs de performance les plus pertinents, à la difficulté de disposer effectivement de l'information statistique adéquate et à la difficulté de mettre en forme cette information sous la forme de tableaux de bord synthétiques, lisibles et communicables au plus grand nombre. Un effort de recherche-développement au niveau national, voire au niveau européen, nous semble indispensable et urgent dans ce domaine.

À noter que cette orientation constituait déjà la « proposition n° 1 » du rapport 2008 du comité opérationnel n° 9 (urbanisme) qui a travaillé sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement.

Faute de cet effort, les Européens pourraient assez vite être contraints à utiliser le seul label de projet urbain durable existant, c'est-à-dire le LEED for Neighborhood Development créé aux États-Unis par le U.S. Green Building Council depuis maintenant plus de trois ans, et qui se répand dans de nombreux pays de tous les continents.

Domaine d'activité à la complexité extrême, le management des projets urbains se doit de relever impérativement ce défi de la recherche et de l'innovation, faute de quoi, l'excellence française en matière d'urbanisme, toujours reconnue à l'étranger, risque de devenir rapidement un lointain souvenir...



# Mobiliser tous les métiers

**Acteurs, rôles, nouveaux métiers sur la scène du projet urbain** 162

**Les évolutions de la profession d'aménageur** 166

**L'aménagement partenarial au service du projet** 168

**Un territoire à transformer, une histoire à raconter** 170

**La 3D : un outil pour dialoguer** 173

# Acteurs, rôles, nouveaux métiers sur la scène du projet urbain

**Brigitte Bariol<sup>(1)</sup>**  
Fnau



Pour la conception du quartier d'Hammarby Sjöstad, à Stockholm, des métiers et des outils spécifiques ont émergé pour le pilotage global lié au développement urbain durable.

**L**e projet urbain s'inscrit dans une double logique à la fois politique et technique, de stratégie et de conception, qui se contextualise, s'incarne et s'organise dans une unité de lieu : le site de projet. Dans ce « théâtre », le projet urbain a pour vocation de trouver le juste assemblage des fonctions de pilotage, programmation, conception, faisabilité, pour concrétiser la réalisation.

## **Le projet urbain, processus évolutif de la mise en scène des acteurs de la ville**

Le projet urbain s'est progressivement construit comme un processus qui organise une chaîne de l'action urbaine, de l'amont à l'aval, depuis la planification, jusqu'au projet opérationnel. Par ailleurs, il met en scène un nombre toujours croissant d'acteurs : acteurs de la sphère publique, jouant les rôles de maîtrise d'ouvrage urbaine, d'impulseurs et de « producteurs », acteurs de la sphère de la conception, jouant les rôles de maîtrise d'œuvre urbaine, de « scénaristes urbains », ainsi que le décrit Alain Avitabile dans son ouvrage *La Mise en scène du projet urbain* (L'Harmattan, 2005). Rôles auxquels il convient d'ajouter l'intégration croissante, dans les processus, du rôle de « maîtrise d'usage », relevant des habitants et des acteurs de la société civile.

L'entrée en scène progressive de différents acteurs a modifié, diversifié et enrichi les modes de faire et les règles du jeu du projet urbain. Le développement social urbain apparu à la fin des années 1970 en a été la matrice, fon-

Comment évolue le « projet urbain », notion guide pour les acteurs de l'action publique ? Le projet urbain change-t-il d'échelle ? Quelles nouvelles compétences viennent renouveler le concept ? Enfin, comment ces mutations questionnent-elles les rôles, les métiers et les modes de faire, notamment dans les agences d'urbanisme ?

dée sur une logique d'appréhension globale des dynamiques sociospatiales au service d'une vision politique, et appuyée sur des équipes pluridisciplinaires. Les compétences sociologiques et économiques très présentes alors sont redevenues des compétences très recherchées aujourd'hui dans les équipes.

L'entrée en scène du paysage dans les années 1980 suscite une inversion du regard pour organiser la création urbaine par les vides, autant que par les pleins. La structuration de l'espace public devient le guide du projet urbain (Barcelone, Lyon, Bordeaux...). Ce changement voit les paysagistes devenir acteurs clés des équipes de conception urbaine. Ils introduisent une nouvelle façon d'appréhender le projet dans le rapport à l'espace public et au végétal, mais surtout dans le rapport au temps : le projet n'est plus conçu dans une logique d'objet fini, mais dans une logique organique où il va « pousser » progressivement. Cette approche par le paysage a aussi été fondatrice de démarches de grands territoires, et les paysagistes ont, depuis, été nombreux à être recrutés dans les agences d'urbanisme.

Au tournant des années 2000, le projet urbain a intégré l'artiste comme acteur et révélateur du projet urbain, notamment à travers les démarches de « capitale européenne de la culture ». L'intégration de la démarche artistique s'est généralisée aujourd'hui, comme pour

(1) Brigitte Bariol est déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau).

l'aménagement des berges de la Saône, à Lyon, qui associe interventions de paysagistes et d'artistes. La Fnau a récemment consacré un numéro de *Traits d'agences* (supplément de la revue *Traits urbains*) au thème des coopérations entre agences d'urbanisme et artistes.

### De nouveaux métiers au service du renouvellement de la ville

Le projet urbain a accompagné le changement de paradigme du « renouvellement de la ville sur la ville ». Il en est devenu le vecteur et l'outil privilégié. Ce changement de posture a conduit à travailler sur la ville existante, la reconquête des friches industrielles, urbaines, militaires et portuaires. La logique du recyclage a inscrit le projet urbain comme un processus déroulé dans le temps, étroitement dépendant du contexte et des opportunités. Elle a conduit à prendre en compte et à transformer l'héritage pour recréer de nouveaux usages urbains (docks de Londres, Gênes, Marseille, Le Havre, requalification des espaces industriels de la Ruhr ou Leipzig, en Allemagne, de Lille, Nantes ou Saint-Étienne...).

La finalité des projets urbains en renouvellement est de susciter les dynamiques urbaines, créer de l'attractivité et de la valeur, trouver un équilibre entre action publique et privée. Ces opérations de longue haleine, appelant une continuité du processus organisationnel ont fait émerger le métier de « maîtrise d'ouvrage urbaine », et ont renouvelé le rôle de l'aménageur comme un ensemblier de maîtrises d'ou-

vrages plurielles et comme développeur d'un site (Euralille, île de Nantes, Euroméditerranée, Lyon Confluence...). Devenant processus des « reconquêtes urbaines », le projet urbain a généré de nouveaux outils de pilotage comme le « plan-guide » (projet de l'île de Nantes), à la fois garant d'une stratégie de long terme, mais assez souple pour s'adapter aux opportunités foncières et programmatiques. Les projets de renouvellement urbain ont également réhabilité et renouvelé la stratégie, l'action et les outils fonciers pour réinscrire, dans le marché, des sites devenus obsolètes.

Dans le champ de la conception s'est formalisé le rôle de « maîtrise d'œuvre urbaine » : des missions longues, confiées à des concepteurs, architectes, paysagistes ou urbanistes, qui ont en charge une continuité, dans le temps, du projet opérationnel et l'assemblage des compétences conceptuelles pluridisciplinaires pour le concrétiser. Avec le projet urbain se sont aussi imposées la programmation urbaine et la professionnalisation d'un métier maillon d'interface entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre urbaines. La programmation urbaine, processus itératif, définit les contenus du projet souvent dans une équation complexe entre les besoins et les désirs formulés, les potentialités du marché et la faisabilité économique du projet.

Assemblage de compétences organisationnelles et conceptuelles, le projet urbain a aussi vu se formaliser un « troisième pouvoir » et un troisième rôle : celui de la « maîtrise d'usage »



Innovapresse & Communication/Traits d'agences

L'art est de plus en plus intégré dans la conception du projet urbain. Le magazine *Traits d'agences*, de la Fnau, a récemment consacré un dossier sur le sujet.

L'opération de Lyon Confluence illustre cette évolution du projet dans son rapport au site et aux espaces publics.



© Herzog & de Meuron - Michel Desvigne - Paysagiste/SPLA Lyon Confluence

des acteurs impliqués dans le projet et des habitants. L'organisation de la coproduction avec les acteurs est devenue un métier en soi, répondant aux aspirations d'interactivité et aux besoins de débat public, devenus indispensables à toute prise de décision. Aux élus de définir le curseur de coproduction qu'ils entendent donner, depuis la négociation avec les acteurs privés, les espaces de débat sur les programmes ou les qualités d'espace, jusqu'aux budgets participatifs instaurés pour coproduire la priorisation des investissements.

Médium entre le politique et les habitants pour incarner leur stratégie urbaine et coaliser les acteurs locaux, le projet urbain est aussi pour les collectivités, une vitrine privilégiée pour témoigner de leur attractivité et pour attirer les investisseurs. Ce rôle de marketing a formaté un effet star system du projet urbain, avec le triptyque des figures imposées d'un concepteur de renom, de quelques grands investisseurs et de relais efficaces dans la presse.

### Vers de nouveaux modes de faire pour le projet urbain

Le concept de projet urbain s'est donc construit et renouvelé par l'intégration de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs, formalisant également de nouveaux métiers. Chaque projet se révèle comme un processus complexe « d'assemblage » de ces acteurs, scénarisé avec plus ou moins de bonheur et d'efficacité.

Les agences d'urbanisme jouent, de plus en plus, des rôles d'assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) auprès des maîtrises d'ouvrage urbaines, et travaillent avec les équipes de programmation et de conception. Beaucoup d'entre elles ont également développé une expertise de l'amont à l'aval sur les stratégies foncières. Un nouveau métier se dessine également en

agence pour accompagner la formalisation de la « maîtrise d'usage ». Le très actif Club projet urbain et paysage de la Fnau organise chaque année, à l'invitation des élus d'une ville, un *workshop* de trois jours sur un site de projet, avec des techniciens issus de l'ensemble des agences, et dont la production fait l'objet d'une publication.

De nouveaux modes de faire, et donc de nouveaux savoir-faire s'invitent aujourd'hui dans le théâtre du projet urbain : approche intégrée, écoaménagement et référentiels ou l'outillage de la ville durable, hybridation entre projet urbain et planification, coproduction et ingénierie urbaine en réseau.

Depuis les années 2000, le concept d'écoaménagement et d'écoquartier s'est imposé dans le vocabulaire du projet urbain. Le passage s'est effectué d'opérations pilotes européennes emblématiques (Vauban à Fribourg, BedZED à Londres) au pilotage global des projets urbains, par l'approche du développement urbain durable (Hammarby Sjöstad à Stockholm, Breda au Pays-Bas), pour s'inscrire comme un des fondamentaux des politiques urbaines des collectivités locales, nationales (stratégie ville durable et démarche écoquartier) et européennes (charte de Leipzig).

L'enjeu étant de passer de l'incantation à l'action s'est alors développée toute une boîte à outils de méthodes, référentiels et labels, destinés à accompagner la conception et le pilotage du projet urbain (AEU, approche environnementale en urbanisme, label HQE aménagement, palmarès et label écoquartier, cadre de référence ville durable européenne...). Ces outils et méthodes partagent le fait d'être basés sur le principe du questionnement, du dialogue multiacteur, et sur le postulat que les solutions dépendent du contexte, des acteurs locaux et

Sur l'île de Nantes, de nouveaux usages urbains ont été inventés grâce à la réinterprétation du patrimoine industriel.



de l'échange des pratiques. Ce système en construction, souvent foisonnant, tisse par capillarité un corpus de méthodes qui irrigue les métiers du projet urbain, dans le pilotage, les arbitrages des priorités de conception et le suivi-évaluation des projets.

Ont également fait irruption dans les processus de conception urbaine les nouveaux acteurs et métiers de l'expertise énergétique, écologique et agricole, dont la présence va certainement modifier les modes de faire du projet urbain.

Ce dernier aurait-il changé d'échelle puisque l'on parle aujourd'hui de projet urbain d'agglomération ou métropolitain? Mais la planification n'a-t-elle pas aussi changé d'échelle puisqu'elle intègre dorénavant une logique de projets sur des sites stratégiques ou « points d'acupuncture urbaine », et une dimension de « passage à l'action ». PLU, SCot, projets métropolitains offrent aujourd'hui des zooms, qui sont autant de prémisses de projets urbains. Les agences d'urbanisme sont de plus en plus sollicitées dans ces changements de focale entre la planification et le projet, entre la grande et la petite échelle, pour lier, par exemple, la stratégie de déplacement d'un espace métropolitain à la conception d'aménagement de quartier de gare.

### **Recherche profils atypiques pour coproduire le projet urbain**

On semble assister à une hybridation des méthodes de la planification et du projet urbain, où la planification « zoome » sur des approches plus concrètes et où le projet urbain s'inscrit dans une régulation à plus grande échelle des stratégies d'agglomération et métropolitaines. C'était le processus qui avait été mis en œuvre par l'IBA de l'Emscher Park dans les années 1990 : un dispositif de pilotage stratégique resserré, politique et technique, et une logique d'appel à projets opérationnels pilotés par les acteurs locaux. Cette même philosophie apparaissait également dans la proposition de Richard Rogers pour le Grand Paris en 2009. Le projet métropolitain organise un système de projets en réseau, faisant référence à une vision globale.

On s'accorde à reconnaître que les démarches du Sdrif, du Grand Paris, de Paris Métropole et de l'Atelier international du Grand Paris ont contribué à faire échanger et produire des acteurs qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Fabriquer une approche urbaine intégrée suppose le dialogue, la coproduction et des « scènes » pour les accueillir et les organiser. Ont ainsi été choisis les concepts de « fabrique urbaine » à Toulouse, de « fabrique métropolitaine » à Bordeaux, celui « d'atelier internatio-

nal » à Paris, faisant référence au champ lexical de l'industrie, de l'assemblage, de la création artistique, du creuset international.

Le *benchmarking*, la coproduction et la mise en réseau d'ingénierie font maintenant partie intégrante des processus de projet urbain. Cette dimension de coproduction se traduisait dans les marchés de définition, et marque une nouvelle étape dans les processus de dialogue compétitif. Elle dépasse aujourd'hui le niveau du site de projet lui-même pour s'inscrire dans des logiques de réseaux. À échelle métropolitaine, comme le pôle « G4 » de Lyon, Saint-Étienne, Nord-Isère et Vienne qui organise une consultation en réseau sur quatre sites de gares pilotes : « urbagare ». La démarche nationale écoquartier se base sur une logique de « club ». Le réseau européen Urbact repose sur la mise en lien et la capitalisation de projets appuyés sur des groupes partenariaux locaux. Le « cadre de référence ville durable européenne » est basé sur une logique de « réseau social », favorisant les échanges entre villes européennes. Se tissent ainsi des réseaux d'ingénierie complexes à multiples échelles.

Les métiers évoluent pour répondre aux besoins de ces nouveaux modes de faire. Les recrutements dans les agences d'urbanisme recherchent de plus en plus des profils hybrides et atypiques, experts animateurs ou encore généralistes spécialisés, qui conjuguent expertise, intermédiation, mais aussi « savoir être », pour être en posture de coproduire, d'anticiper et d'accompagner ces attentes nouvelles. Les agences d'urbanisme réinvestissent le champ du projet urbain. Elles ont, dans leur « marque de fabrique », cette dimension d'espace de travail multiacteur et multiéchelle, mutualisé et pluridisciplinaire, travaillant en réseau dans une logique de coproduction. Elles doivent aujourd'hui en révéler tout le potentiel.

# Les évolutions de la profession d'aménageur

**Isabelle Vallentin<sup>(1)</sup>**  
Séquano Aménagement



Dans un projet comme l'écoquartier des Docks de Saint-Ouen, l'aménageur joue un véritable rôle d'ensemblier.

## À quelles évolutions les aménageurs sont-ils confrontés ?

Quatre grandes familles d'exigences caractérisent aujourd'hui le métier d'aménageur :

- les exigences communautaires : en terme juridique avec la mise en consultation des concessions d'aménagement, et la distinction entre les études préalables menées par les collectivités et les phases opérationnelles ;
- l'exigence sociétale : en terme de contexte environnemental avec un nouveau regard sur les problématiques énergétiques et les équilibres sociaux. L'aménageur doit être porteur d'une réflexion globale de la ville : développement/qualité/complémentarité des usages/accessibilité/gestion ;
- l'exigence économique : en terme financier avec des espaces et équipements publics de plus en plus difficiles à financer dans les opérations d'aménagement eu égard aux coûts des fonciers et des travaux ;
- la gestion des risques : en terme de foncier avec l'augmentation de leurs coûts et des exigences sur la qualité des terres.

Le métier d'aménageur repose en premier lieu sur une relation de confiance avec les collectivités, qui sont nos donneurs d'ordre, et sur une vision stratégique partagée du territoire. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons travailler très en amont avec les collectivités. Cette phase de dialogue avec les élus et les services de la ville ou de l'agglomération est extrêmement précieuse pour bien connaître le territoire, comprendre les objectifs de la collectivité, et fixer les ambitions urbaines et environnementales du projet. La présence de l'aménageur en amont est essentielle pour accompagner les élus sur les conditions économiques de la faisabilité du projet, et évaluer avec eux le montage opérationnel le mieux adapté à leurs objectifs. D'une manière générale, nous sommes attachés à une approche de plus en plus intégrée de l'aménagement : études préalables, mise en œuvre du projet, anticipation sur la gestion future.

Mais les objectifs du Grenelle de l'environnement et, plus généralement, les attentes des élus et des usagers de la ville (qu'ils y habitent, y travaillent, ou y pratiquent des loisirs), nous posent de nouveaux défis.

Le Grenelle de l'environnement redéfinit les grandes orientations de l'urbanisme autour des objectifs suivants : « favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, mieux articulé avec les politiques de l'habitat, de développement commercial et de transport, tout en améliorant la qualité de vie des habitants. »

Cette décennie a vu le métier d'aménageur particulièrement évoluer dans toute la panoplie de ses composantes, avec les nouvelles exigences communautaires, sociétales, économiques, et la gestion des risques. Dans un tel contexte, quelle est la réalité de notre profession aujourd'hui ?

La ville économe de ses ressources est d'abord une ville du partage et de la mutualisation, qui nous amène à investir de nouvelles problématiques :

- économiser les places de stationnement en mutualisant leur utilisation entre plusieurs types de programmes ;
- économiser l'énergie, en favorisant la complémentarité et les échanges entre des programmes qui ont des besoins de production de chaud ou de froid décalés dans le temps ;
- gérer les eaux pluviales en complémentarité entre les espaces privés et publics ;
- agencer les espaces publics en facilitant le partage entre différents types d'usages tels que la marche à pied, le vélo, le bus, le tramway et la voiture...

Les défis de mixité, de nouveaux modes de fonctionnement de la ville, de complémentarité et de mutualisation, impactent fortement nos pratiques professionnelles, et nous obligent à évoluer fondamentalement.

À toutes les étapes du projet, il faut avoir une démarche participative. Pour produire des quartiers agréables à vivre et à habiter, des espaces faciles à gérer et à entretenir, des constructions et des équipements adaptables aux évolutions futures des usages, l'aménageur a besoin d'intégrer dans sa démarche de maître d'ouvrage l'avis des habitants, des utilisateurs, des futurs gestionnaires...

(1) Isabelle Vallentin est directrice générale de Séquano Aménagement, SEM départementale de la Seine-Saint-Denis.

Mais cette part d'innovation et d'expérimentation doit en permanence se confronter à la faisabilité technique, opérationnelle et financière du projet. Cela suppose des compétences pointues et adaptées à ses objectifs, et de promouvoir un dialogue constructif entre les hommes ou les femmes de l'art et les bureaux d'études techniques.

Cette nouvelle approche du métier, nous l'avons traduite en interne par une organisation en mode « projet » associant, au sein de Séquano, toutes les compétences nécessaires au développement du projet urbain : étude/foncier/technique/qualité/juridique/communication/financier. Les certifications, et notamment l'ISO 14001, mises en place ont également fait évoluer le management des projets.

Les *workshops* avec les promoteurs et les bailleurs sont, par ailleurs, un moyen très utile pour partager les ambitions du projet. Cette approche partenariale est indispensable pour réussir la mixité des programmes et la mutualisation des équipements. Cela nécessite parfois une mobilisation très importante de l'équipe, ainsi que des débats complexes pour que les objectifs partagés en amont se traduisent par des engagements contractuels lors de la réalisation des programmes.

Cette approche partenariale du métier, nous la partageons également avec nos interlocuteurs institutionnels et financiers. Il nous semble indispensable de construire avec eux les objectifs de qualité, de calendrier et de maîtrise des coûts de l'opération. À une période où le crédit se fait rare, nous cherchons aussi à innover dans le partenariat avec les établissements bancaires, en visant à sécuriser la trésorerie des opérations.

Ces pratiques nouvelles nous amènent à être particulièrement attentifs aux évolutions réglementaires en cours. Tout ce qui, dans la réglementation, permet d'accélérer et de sécuriser les procédures est extrêmement positif.

À cet égard, les différentes ordonnances s'inscrivant dans cette problématique de l'« urbanisme de projet », initiée par Benoist Apparu, nous apparaissent comme une première étape. Cependant, de nombreux obstacles juridiques persistent, ne permettant encore ni l'innovation (la mutualisation du stationnement, par exemple), ni l'accélération de la réalisation des projets.

Il faut également être vigilant sur l'évaluation du mode de réalisation des opérations d'aménagement, au regard des objectifs des collectivités, garantes de la mixité sociale et urbaine. On pourrait entendre que les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les concessions d'aménagement sont des outils du passé. La diversité des outils d'aménagement est, bien sûr, une avancée sur les moyens de réaliser un aménagement. Ainsi, nous avons déjà mis en place des projets urbains partenariaux (PUP). Cependant, la multiplication de ces procédures ne doit pas conduire à juxtaposer des microprojets, tout à fait contraires à l'idée de projet urbain. À chaque projet, une réponse adaptée doit être la règle!

Ce « mode projet » va plus loin encore avec les contrats de développement territorial (CDT) en Île-de-France. Sa mise en œuvre s'inscrit dans cette démarche de coopération entre partenaires institutionnels, au sein de laquelle les aménageurs ont toute leur place. Cependant, il faudra veiller à ce que cela ne soit pas un frein réglementaire supplémentaire et à ne pas superposer les compétences et les acteurs!

Plus que jamais, l'aménageur se pose donc en ensemble pour apporter une réponse aux problématiques d'aménagement et de renouvellement urbains. L'urbanisme de projet est déjà, pour nous, une réalité dont nous avons pu apprécier les résultats!



Dans la ZAC de l'Horloge, à Romainville, l'aménageur est amené à intervenir sur de nouveaux champs comme la mutualisation et le partage de l'espace public.

# L'aménagement partenarial au service du projet

**Pierre Bousquet<sup>(1)</sup>**  
**Olivier Morlet**  
Icade Promotion



À Strasbourg, dans le cadre de la transformation des entrepôts Seegmuller, le promoteur a intégré les demandes des acteurs culturels pour initier un projet artistique qui fasse l'unanimité.

Les promoteurs constructeurs arrivent généralement en bout de chaîne dans le processus de production du cadre bâti, lors des concours de charges foncières organisés par les aménageurs publics, eux-mêmes porteurs de projets urbains. Le principe même de ces concours laisse peu de place à la valorisation réciproque de l'espace public et de l'immobilier, en même temps qu'il cantonne chacun des acteurs dans un rôle convenu d'avance.

Pendant ce temps, les louanges fleurissent sur l'audace et la qualité des grands projets partenariaux de valorisation urbaine qui naissent et prospèrent, en Europe du Nord principalement. On met le plus souvent cette schizophrénie au compte du poids de la tradition française de l'aménagement (une exception culturelle de plus?). Ne faudrait-il pas plutôt parler d'un système de règles, de procédures, de partage des rôles, en somme, qu'il n'est peut-être pas, au fond, hors de portée de faire évoluer?

Aujourd'hui, en France, le partenariat public-privé dans l'aménagement existe-t-il vraiment? En a-t-il d'ailleurs les moyens? En tant que tel, on le rencontre quasi exclusivement dans la construction d'équipements publics d'infrastructures ou de superstructures. Dans le domaine de l'aménagement, il reste à inventer, faute de procédure de contractualisation adaptée. Dans les opérations d'aménagement menées sous le régime de la concession, l'étanchéité entre les études préalables et la mise en œuvre opérationnelle est en effet totale, au

**Dans un contexte où les promoteurs interviennent en bout de chaîne de l'aménagement, le partenariat public-privé existe-t-il vraiment? Or, des intérêts multiples gagneraient à associer le privé au processus d'aménagement. Reste à fixer les conditions de la réussite de ce partenariat.**

moins dans les principes. Comment obtenir l'engagement stable d'un opérateur sur un projet par nature soumis à des aléas importants, alors qu'il a été très généralement exclu du processus de définition de ce projet? La coupure amont (création de ZAC)/aval (réalisation), bien connue des aménageurs français, prive de fait le « contrat d'aménagement », que devrait être la concession, de la souplesse indispensable à la mise en œuvre des projets. Même si la notion de partenariat a été renforcée avec l'introduction dans le code de l'urbanisme du projet urbain partenarial (PUP), ce dernier reste une forme d'association très imparfaite, en cela qu'elle ne porte que sur que les modalités de financement des équipements mis à la charge des constructeurs.

Il faut se tourner vers les pays anglo-saxons avec le modèle des *property developers* pour trouver des exemples de formes intégrées d'ensembliers, tout à la fois constructeurs et investisseurs, capables de réunir certains maillons de la chaîne de production urbaine et de s'engager, dans le cadre de contrats avec les villes, dans des opérations lourdes d'aménagement et de renouvellement urbains. La revitalisation urbaine de Birmingham, de Liverpool, du port de Hambourg, du quartier d'Amsterdam Centraal Station ou encore d'Anvers, qui ont en commun une association étroite du privé à la

(1) Pierre Bousquet est directeur de l'aménagement et Olivier Morlet est directeur des études et projets au sein d'Icade Promotion.

stratégie de reconquête de vastes friches urbaines, montre qu'un partenariat public-privé abouti peut permettre de démultiplier les ambitions urbaines et, probablement, d'en optimiser le financement.

L'intérêt d'associer le privé au processus d'aménagement pour une coproduction de la ville est multiple. Tout d'abord, associer très en amont les opérateurs privés à la définition de la programmation, des principes d'organisation spatiale ou des formes urbaines contribuerait à sécuriser, voire à enrichir les solutions envisagées par les villes et leurs opérateurs publics, lors de la conception des projets. La ville imaginée répond-elle à un besoin et à une demande? Quels produits immobiliers proposer aux habitants et utilisateurs de demain dans le quartier à l'étude?

Il est un autre avantage essentiel: le partage du risque économique dans un contexte de rareté de l'argent public. Disons-le d'emblée, l'horizon temporel de l'investisseur privé est par essence plus court que celui du décideur public et le « prix du temps » n'est pas le même pour les deux protagonistes. Néanmoins, si les règles du jeu sont clarifiées dès le départ (délais des procédures administratives, programmation, équipements publics projetés, etc.), les acteurs privés peuvent envisager de s'écarter des schémas de court terme, en contrepartie de la meilleure lisibilité dont ils bénéficient.

Une fois bien compris l'intérêt d'un tel partenariat entre une collectivité et un opérateur, qu'il soit privé ou parapublic, quelles seraient les conditions à réunir?

Les conditions fondamentales de réussite d'un partenariat résident dans la forme et les caractéristiques du contrat qui organise leurs relations. Quelle pourrait donc être l'ossature d'un tel contrat, le contrat constituant l'élément fondateur de la relation entre la collectivité publique et l'opérateur privé? Nous reprendrons ici quelques convictions émises dans d'autres colonnes<sup>(2)</sup>:

- l'association public/privé, pour être féconde, doit commencer dès l'amont des projets, au stade des études;

- les opérateurs privés sollicités pour prendre des risques sur l'aménagement doivent pouvoir se porter constructeurs à l'aval, en toute transparence, avec des droits d'exclusivité ou de priorité sur une part du programme, à des conditions de calendrier et de qualité bien définies;

- le contrat liant la collectivité à « l'aménageur ensemblier », ainsi responsabilisé, doit comporter des clauses d'adaptation aux aléas juridiques, politiques et économiques.

Pour ces derniers, il faut prévoir des indicateurs de mesure des écarts entre les prévisions et les évolutions observées du contexte conjoncture.

Année après année, les problèmes subsistent, mais les esprits évoluent: alors que la création de fonciers constructibles en opérations structurées est devenue marginale dans la production de logements en France, des cercles très divers réfléchissent sur le renouvellement du cadre juridique et contractuel de l'aménagement. Le législateur lui-même, au détour d'un article de loi, lance parfois des ballons d'essais, à l'image de la loi Grand Paris et de son article 22<sup>(3)</sup>. Si les points de vue des praticiens de l'aménagement et des élus peuvent rester partagés sur les modalités, ils se rejoignent cependant sur un point: la nécessité d'agir.

(2) Voir à ce sujet: BOUSQUET Pierre. « L'aménagement public/privé, chimère, opportunité ou vision à long terme? ». In: *Études foncières*, n° 144, mars-avril 2010.

(3) L'article 22 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que « pour la mise en œuvre des actions et opérations nécessaires à un contrat de développement territorial, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés peuvent conclure avec une personne morale de droit public ou privé, jusqu'à l'expiration du contrat de développement territorial, un contrat portant à la fois sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement. »

### Le modèle économique d'Icade est celui d'une foncière développeur

Société d'investissement immobilier cotée depuis avril 2006, Icade figure parmi les plus grandes foncières françaises par sa capitalisation et son patrimoine. Tout en affirmant son caractère de foncière, Icade s'appuie sur deux autres métiers: la promotion et les services. Icade est ainsi présente sur toute la chaîne de valeur du marché immobilier. Au sein du pôle promotion d'Icade, sa direction de l'aménagement est en charge du pilotage d'opérations d'aménagement et de missions d'AMO pour la conduite de projets urbains. Elle intervient également en conseil auprès des collectivités locales ou des grands comptes détenteurs de foncier valorisable, pour l'évaluation économique et le montage de projets, dans le cadre d'études d'orientations stratégiques ou de faisabilité. Elle intervient aussi en appui des entités opérationnelles d'Icade sur les territoires, pour le développement de projets complexes. Icade Promotion Aménagement est actuellement aménageur de la ZAC du Plessis-Botanique à Tours-La Riche (37) et codéveloppeur de la restructuration des entrepôts Macdonald à Paris 19<sup>e</sup> (165 000 m<sup>2</sup> de logements, bureaux, commerces et équipements), en partenariat avec la Caisse des dépôts et la Semavip (Ville de Paris).



En associant en amont les opérateurs, la restructuration des entrepôts Macdonald (Paris) se réalise dans des délais très courts.

# Un territoire à transformer, une histoire à raconter

**Soizick Angomard<sup>(1)</sup>**  
Société Maïos



Parcours urbain dans le cadre  
de la Ville à l'état gazeux,  
en 2011, à Tours. La Cité interdite,  
Arnaud Aymard et Diane Bonnot.

**I**l n'y a rien d'original ni de nouveau à affirmer qu'un projet urbain, un projet de territoire, un projet de reconversion urbaine, un projet d'aménagement... – les noms ne manquent pas pour parler de projet de ville – est une affaire politique.

## L'expression d'un triptyque au service d'un même projet

L'urbanisme et l'architecture ont toujours tenu une part importante dans les engagements des élus pour leurs villes ou leurs métropoles. Et bon nombre d'exemples ont montré que les politiques se sont souvent appuyés sur des réalisations architecturales ou urbaines pour conforter la communication au cours de leurs mandats. « Le processus stratégique de décision en urbanisme permettra de démontrer que l'urbanisme et l'architecture ne peuvent pas échapper à leur dimension communicationnelle », ainsi s'exprime Isabel Marcos<sup>(2)</sup>, en s'appuyant sur les illustrations de Paris, de Bilbao et de Lisbonne. Par ces trois exemples, cette chercheuse en sémiotique de l'architecture et de la ville démontre que la vie politique est marquée par ces enjeux de territoire à toutes les échelles : « Bilbao souligne la question de l'identité urbaine par une politique de communication architecturale ; Paris fait ressortir la question des projets monumentaux en tant qu'outils de communication politique ; et Lisbonne nous permet de poser la question de la réactualisation des grandes valeurs symboliques de l'urbanité. » Pour autant, de plus en plus, l'art de communi-

La communication serait-elle devenue un des ingrédients majeurs dans le management des projets urbains ? Le « hard » de l'expertise et du professionnalisme ferait-il bon ménage avec le « soft » des métiers de la com' ? À l'heure où les mutations des territoires deviennent de véritables enjeux politiques, l'information, la transmission et, mieux encore, l'adoption de ces projets par tous les publics sont désormais des objectifs incontournables...

quer sur les projets urbains se partage entre les acteurs du triptyque, élu, maître d'ouvrage et maître d'œuvre, qui doivent pouvoir s'exprimer dans une répartition logique des rôles et avec un objectif partagé : informer, valoriser et donner envie... Simple et évident, me diriez-vous ? Oui, dès lors que la sensibilisation et la communication entrent dans le cadre réglementaire du projet : un plan local d'urbanisme, par exemple, est accompagné d'actions d'information auprès des publics concernés par les projets, pour lesquels chacun des trois acteurs s'exprime en fonction de ses compétences. Mais les enjeux de la stratégie de communication – et de la concertation – d'accompagnement du projet urbain dépassent ce seul cadre pour intégrer des enjeux politiques, sociaux et économiques importants, et chacun, dans son rôle, doit participer à cette démarche. « La planification stratégique entretient des liens étroits avec le marketing urbain, notamment parce qu'il revient à la communication de construire une image valorisée de la ville, à laquelle la population puisse adhérer en même temps que cette image est censée attirer les investisseurs<sup>(3)</sup>. »

(1) Soizick Angomard est fondatrice et dirigeante de Maïos, société de conseil en développement et communication de projets ([www.maïos.fr](http://www.maïos.fr)). Elle était, auparavant, directrice générale adjointe de la Samoa.

(2) MARCOS Isabel. « Vers une sémiotique stratégique du projet urbain ». In : *Nouveaux Actes sémiotiques*, n° 111, 2008.

(3) CARY Paul, MELO Ana Maria. « Marketing urbain et production symbolique d'une nouvelle ville. Le cas de Recife ». In : *Penser les territoires*. Québec : Presses de l'Université du Québec, coll. Géographies contemporaines, 2008.

Ainsi, et c'est moins évident, il est important de conduire une communication qui permette aussi bien à l' élu qu'au maître d'ouvrage et au maître d'œuvre de montrer son engagement et son action au service des usagers du territoire. Pour arriver à cet équilibre, je suis convaincue que c'est au communicant, référent et pilote de la stratégie de communication du projet, de jouer le rôle de liant et d'interface entre les représentants du triptyque : à lui, dans un rôle subtil et tactique de donner le ton et de fédérer. Les actions de communication qu'il propose doivent promouvoir l'équilibre des messages que chacun souhaite et doit faire passer. Autant les discours de l' élu, que la méthode du maître d'ouvrage ou les modes de représentation du maître d'œuvre doivent être « mis en scène ».

Sur l'île de Nantes, le « hangar 32 » est dédié au projet, lieu où plus de 10 000 visiteurs viennent chaque année découvrir l'avancée du projet au travers de films, panneaux, plans ou photos... un lieu aussi où les rôles de chacun des acteurs du projet sont exprimés et expliqués.

L'usager « sous toutes ses formes » s'approprie, alors, la complexité du projet, mais aussi la richesse d'une telle démarche partagée et parfois contrariée... aménager et transformer un territoire n'est fait que d'un partage de compétences. Le communicant est un élément essentiel dans la gestion du projet : tout autant que le développeur, le financier ou l'architecte urbaniste, il contribue à mener à bien le projet, à faire jouer les bons rôles aux bons moments, et à faciliter la compréhension du public.

L'« expert » apporte son savoir-faire technique et son professionnalisme aux différentes étapes d'un projet urbain. Le communicant doit mettre son sens politique et relationnel au service de la vie du projet, depuis les études jusqu'aux réalisations.

### Du virtuel au réel

La difficulté de communiquer sur un projet d'aménagement commence au moment même où le politique a décidé la transformation de tout ou partie de sa ville : l'habile mariage entre la communication et les actions liées à la « démocratie participative » doit alors séduire le plus grand nombre – qu'ils soient élus, citoyens, acteurs économiques, culturels ou associatifs.

Chacun doit pouvoir se surprendre à rêver son quartier, sa ville ou sa métropole à partir de simples plans, schémas ou autres dessins... et se convaincre que les orientations qui lui sont proposées sont adaptées à ses attentes.

Le communicant doit alors suggérer les actions qui permettront de capitaliser sur le double enjeu du projet : pourquoi et comment cette mutation urbaine modifie le quotidien des usa-

gers, tout en expliquant et en valorisant les ambitions affichées dès les premières études? Très vite, à Nantes, avant même que les premières réalisations ne soient totalement visibles, nous avons choisi de communiquer auprès du plus grand nombre, et pas seulement à destination des professionnels de l'aménagement ou de l'immobilier.

Le « plan-guide » imaginé par Alexandre Chemetoff a, certes, été l'élément principal des axes de communication de l'île de Nantes, mais l'esthétisme de son graphisme ne compensait pas la difficulté de sa lecture pour le citoyen néophyte. Il nous a donc fallu être inventifs, et donner envie, au-delà d'une « simple » image aussi forte et belle soit-elle : le sens des mots choisis, la qualité des photos réalisées ont pris toute leur place dans les différents supports de communication proposés par la Samoa<sup>(4)</sup>.

Mais la (re)découverte d'un territoire n'est pas suffisante au travers des écrits, dessins ou autres croquis. Son appropriation « physique » est fondamentale pour que les usagers apprécient à sa juste valeur la métamorphose : ils doivent voir, éprouver, toucher...

À Nantes, la Samoa et les services des collectivités (ville et communauté urbaine) invitent les habitants à arpenter les quais et rues de ce quartier : les visites de chantiers ou balades urbaines sont partie intégrante de la communication. Ces rencontres de terrain sont l'occasion d'informer sur l'actualité des aménagements, dans un climat de convivialité et de proximité, qui facilitent toujours les étapes de la communication.

(4) Société d'aménagement de la métropole ouest-atlantique, société créée par la communauté urbaine de Nantes pour assurer le rôle de maître d'ouvrage du projet de l'île de Nantes.

**Bilbao : l'exemple d'une transformation basée sur une politique de communication architecturale.**





Sur l'île de Nantes,  
la culture et l'événementiel  
font partie des vecteurs  
de communication  
pour le projet urbain.

Comme l'avait suggéré Laurent Théry<sup>(5)</sup>, l'art a toute sa place dans le projet urbain. Complice de Jean Blaise<sup>(6)</sup>, mais aussi de François Delarozière et de Pierre Oréface<sup>(7)</sup>, il a facilité l'intégration du projet Estuaire sur l'île, ainsi que l'arrivée des Machines.

Ces événements artistiques sont ainsi devenus des composantes essentielles du projet urbain. La Samoa a travaillé à leur mise en œuvre comme les autres opérations : une originalité et une chance pour une société d'aménagement... et quelle aubaine pour la directrice de communication ! À partir de 2007, la culture et l'événementiel sont devenus de vrais vecteurs de communication pour le projet urbain. Le pari était gagné : les habitants et autres usagers de l'île étaient conquis...

## Il était une fois...

La politique de communication de Nantes a voulu encore marquer sa différence en proposant de raconter l'histoire du projet tout en le faisant !

Outre les « classiques » journaux d'actualité, « lettres info travaux » ou site Internet, élaborés depuis dix ans, nous avons choisi, depuis 2009, d'écrire *Les Chroniques de l'île*<sup>(8)</sup> : déjà cinq ouvrages qui font la part belle aux témoignages de celles et ceux qui « vivent » l'île, la font et la décident. Cette histoire racontée au gré de la fabrication de la ville comme un véritable livre d'histoires ouvert à tous, devient un élément fort de la communication. Nous avons permis à une journaliste écrivain de s'immerger dans la conduite du projet, d'entrer dans l'intimité des acteurs, permettant ainsi au lecteur de découvrir les coulisses du projet urbain.

Avant de démarrer la seconde phase de l'île de Nantes et la réalisation de l'un de ses projets phares que sera la nouvelle école supérieure

des beaux-arts de Nantes Métropole (conçue par Franklin Azzi), nous avons une nouvelle fois décidé de retracer l'histoire, celle de ces halles industrielles transformées pour l'occasion.

Comment ne pas mieux communiquer sur un projet contemporain et novateur, qui fait place à un site industriel emblématique et patrimonial, qu'en donnant l'occasion au lecteur de se plonger dans la vie de ce lieu ? Ainsi est né *De fer, de machines et de rêves*, ouvrage écrit par Guillaume Le Cornec et publié par la Samoa, qui narre l'histoire de ce lieu caractérisé par l'activité ouvrière, sociale et économique de Nantes, dans un double récit, mettant en miroir l'histoire industrielle (1850-2010) et la période contemporaine (2000-2010).

L'île de Nantes se raconte alors au gré de son évolution : la communication, sous la forme d'un récit accessible à tous, vient renforcer un discours plus institutionnel et encadré, mais nécessaire dans le cadre d'une politique de communication globale à l'échelle de l'agglomération.

Un territoire hors du commun, une politique volontariste ainsi qu'une communication acharnée et originale ont fait de l'île de Nantes un des projets urbains européens qui se regardent de près, et que l'on a – peut-être – envie d'égaliser... Les équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre renouvelées en 2010 sont bien décidées à assurer la continuité et promettent aussi de miser sur toutes les nouvelles créations que ce « morceau de ville » inspire...



*Les Chroniques de l'île*  
racontent l'histoire  
de la fabrication de la ville.

(5) Laurent Théry a été directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes, puis maître d'ouvrage de l'île de Nantes.

(6) Jean Blaise, ancien directeur de la scène nationale Le Lieu unique, a été l'initiateur de la biennale d'art contemporain sur le territoire de la métropole Nantes-Saint-Nazaire.

(7) François Delarozière et Pierre Oréface sont les concepteurs des Machines de l'île, installées sur l'île depuis juin 2007.

(8) *Les Chroniques de l'île de Nantes*, une série d'ouvrages consacrés à ce nouveau pan de ville qui se construit sous nos yeux. La Samoa et la revue *Place publique* sont à l'origine de cette collection. Frédérique de Gravelaine en assure la rédaction. Cinq numéros ont été publiés depuis janvier 2009 : *La Mutation d'une île, La Loire au centre, Le Temps du projet, Continuer à inventer et La Création prend ses quartiers*.

# La 3D : un outil pour dialoguer

**Amélie Darley**  
**Gwenaëlle Zunino**  
IAU île-de-France



L'agence Luxigon propose des visualisations 3D recontextualisant le projet dans le grand paysage. Projet de Chad Oppenheim pour l'hôtel Williamsburg à New York.

Il faut distinguer la 3D destinée à la communication de la 3D qui sert à la conception des projets. Les outils sont pensés différemment car leurs objectifs ne sont pas les mêmes. La 3D comme outil technique doit montrer l'intégralité du projet, ses détails et ses failles. Même si cette idée de transparence totale donnant à voir l'intégralité d'un projet jusqu'à ses défauts peut faire peur, l'idée de développer des démarches de conception fondées sur l'outil 3D fait pourtant son chemin. Dans le domaine de la conception, il s'agit aussi d'outils plus complexes pour lesquels les marges d'amélioration sont encore importantes.

## Proposer des démarches itératives autour de visualisations 3D

La mise en œuvre opérationnelle des grands principes énoncés dans la planification et, notamment, dans le schéma directeur d'Île-de-France, est une question essentielle. C'est pourquoi, il est important, pour l'IAU îdF, de travailler à l'élaboration de plans d'aménagement de secteurs, à des échelles où l'intégration urbaine est au cœur des réflexions. Il y voit aussi l'occasion d'accompagner les villes dans des démarches innovantes en matière de montage, en associant en amont les partenaires des projets d'aménagement. C'est pourquoi l'institut a souhaité développer des compétences et des savoir-faire en matière d'outils de conception tels que la visualisation 3D, pensée comme un véritable outil d'aide à la décision pour les acteurs des projets.

Les villes utilisent la visualisation en trois dimensions (3D) pour communiquer sur leurs projets urbains. Mais la 3D n'est pas qu'un outil de communication. Elle est aussi un outil d'analyse, et donc de conception, qui mérite d'être développé. L'IAU îdF propose des méthodes de conception fondées sur la 3D et l'itération. Interrogée sur ses pratiques, l'agence Luxigon<sup>(1)</sup> propose, quant à elle, des pistes de réflexion pour améliorer l'usage de la 3D dans la conception de projets.

Pour l'élaboration de plans d'aménagement de secteurs, la méthode proposée par l'IAU îdF consiste, dans un premier temps, à définir de manière très classique les enjeux et les potentialités du secteur. Cette étape de diagnostic s'appuie sur une analyse du bâti, des formes urbaines, des trames viaires et foncières, du paysage, des usages, des propriétés, des potentiels de mutation et du règlement actuel.

Ce diagnostic, validé par la maîtrise d'ouvrage, conduit ensuite à définir plusieurs partis d'aménagement volontairement contrastés en matière de formes urbaines, de programmation, d'aménagement foncier et, par conséquent, de choix de cadre opérationnel. Chaque scénario d'aménagement est alors décliné sous forme de plan-masse, de programme immobilier et de propositions de formes urbaines et architecturales modélisées en 3D.

Sur la base de ces *scenarii*, l'IAU îdF propose d'animer des ateliers de travail avec la maîtrise d'ouvrage et les partenaires associés, au cours desquels les visualisations 3D permettent d'entrer au cœur du projet, de le situer dans son contexte urbain et de le faire évoluer. Cet exercice permet de faire, ensemble, le bilan des avantages comparés de chaque scénario en :

- visualisant les gabarits des constructions et leur intégration à l'existant ;
- interrogeant la faisabilité économique des programmes immobiliers ;

(1) Interview d'Éric de Broche des Combes et de Nicolas Gagnon, agence Luxigon, spécialisée dans la visualisation architecturale.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=1106>

Interview vidéo de Xavier Opigez :

Place et usage de la 3D  
dans les agences d'urbanisme.



Scénario 1

- intégrant des critères de performance environnementale tels que l'ensoleillement. L'idée n'est pas de retenir un scénario à l'issue de ce travail collectif, mais bien de composer un nouveau projet avec le meilleur de chacun.

### Ce qu'apporte la 3D

Dans cette démarche, la 3D invite les acteurs à une approche itérative, chacun pouvant défendre son point de vue et poser des hypothèses immédiatement vérifiables. Elle permet donc un arbitrage politique plus rapide. La 3D s'adresse aussi bien aux politiques qu'aux techniciens : aux décideurs politiques, parce qu'elle permet de confronter des intérêts contradictoires, et aux techniciens, car elle donne à voir les détails les plus fins, les dysfonctionnements et les évolutions possibles dans le temps.



Scénario 2

Par rapport aux enjeux du développement durable, la 3D permet de générer des ombres et de l'ensoleillement, mais aussi de travailler sur l'énergie et les flux... Elle permet d'appréhender l'évolution des projets dans le temps en les visualisant à chaque heure, à chaque saison, mais aussi dans cinq, dix, ou trente ans. La 3D permet aussi de montrer les perspectives visuelles vers le grand paysage et les relations à l'environnement existant. En ce sens, son utilisation pour les études préalables est probante. La modification des projets en temps réel est au cœur de l'avenir des démarches de conception. Mais ce n'est pas sans poser problème. Actuellement, la 3D met davantage en évidence les failles des projets que leurs éléments positifs. C'est une des raisons pour laquelle elle ne fonctionne pas encore bien en tant qu'outil d'aide à la décision.



Scénario 3

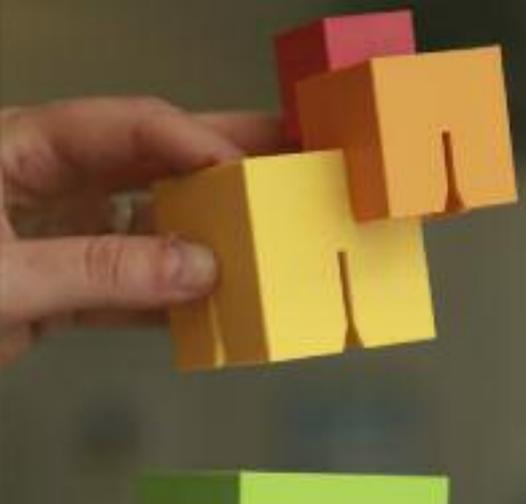
### Quelles marges d'amélioration ?

Selon l'agence Luxigon, pour imaginer de véritables outils de conception 3D, il conviendrait de mettre en place des plates-formes collaboratives entre tous les acteurs d'un projet, chacun pouvant travailler simultanément. L'évolution de la conception pourrait ainsi facilement être consultée grâce à un historique des différentes phases. En intégrant toutes les dimensions techniques et thématiques du projet, la 3D se substitue alors aux études d'impact. La 3D permet d'ailleurs de faire des simulations, notamment pour mettre en place des principes de précaution (simulations de foule, d'états d'urgence, de vieillissement des matières, etc). Mais pour que la 3D devienne réellement un outil d'aide à la conception, il faut développer l'accès à des données homogènes qui permettent une modélisation de la planification et de la ville. Pour cela, il est nécessaire de développer l'*open data*, de garantir l'interopérabilité des systèmes entre eux et, enfin, de diminuer leur coût.

Plan d'aménagement final



Les modélisations 3D des projets permettent à l'IAU idF de tester les hypothèses de formes architecturales, de programmations immobilières et leur impact environnemental.



# Ressources



# Bibliographie

Cette sélection de documents est extraite de la base de données Urbamet ([www.urbamet.com](http://www.urbamet.com)).

Les références sont suivies de la (ou des) cote(s) correspondant à la localisation des documents.

Le lecteur peut ainsi consulter les documents à l'IAU Île-de-France (Cote IA), à l'Apur (cote AP), au CRDALN (cote CDU), au Puca (Plan urbanisme construction architecture).

## L'URBANISME DE PROJET AUJOURD'HUI

BELMER Jean

**Pour un urbanisme de projet.**

**De l'aménagement au renouvellement urbain**

Paris : Ellipses, 2011. - 185 p.

Après un exposé des différentes politiques urbaines menées en France depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on explicite ce qu'on entend par urbanisme réglementaire et par urbanisme opérationnel, en abordant la question du logement locatif social et de son financement. Le montage d'une opération immobilière, les acteurs du projet urbain, sa méthodologie, la composition urbaine du projet, le montage opérationnel, le renouvellement urbain et la résidentialisation sont aussi examinés. Quelques pistes de réflexion sont proposées car, malgré vingt ans de politique de la ville, les résultats ne sont pas satisfaisants.

IA 51341 ; CDU 10-URB00 - 70542

FROMNOT Françoise

**L'urbanisme mondialisé à la française**

D'architectures, n°205, déc. 2011. - pp. 26-33

Le sort des immenses terrains laissés par le départ de Renault sur la commune de Boulogne-Billancourt fait toujours l'actualité. En face de l'île Seguin, un quartier continue d'être réalisé en lieu et place de la friche principale plus de trente hectares : le Trapèze dans sa partie sud et le Triangle dans sa partie nord. Les opérations sur ce secteur ont été faites selon un partenariat public-privé. Le projet urbain découpé en macro-lots s'est adapté à la nouvelle donne de l'urbanisme durable.

IA P.80

INGALLINA Patrizia

**Le projet urbain. 4<sup>e</sup> éd.**

Paris : PUF, Que sais-je ?, 2010. - 127 p.

Les problématiques liées au projet urbain reposent sur une notion globale : il s'identifie avec un ensemble d'actions inscrites dans la durée et légitimées par le pouvoir politique. Le projet urbain apparaît comme une action globale et négociée pour créer un environnement de qualité en abordant les échelles du projet urbain et l'exemple de la ville de Rennes. L'émergence du projet urbain en France s'inspire de l'exemple de Boulogne de la fin des années 1960. L'opération des halles à Paris illustre le passage d'une planification projetée à un projet réalisé dans le temps et négocié. Enfin, les débats intellectuels sur le projet urbain sont abordés.

CDU 10-AU01 - 65541

JÉGOUZO Yves

**Les réformes du droit de l'urbanisme : de l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire**

Actualité juridique. Droit administratif, n° 12,

2 avr. 2012. - pp. 626-630.

« Depuis décembre 2011, le droit de l'urbanisme est à nouveau rentré dans la saison des réformes. Certaines étaient attendues concernant tant le contenu que l'élaboration et la gestion des documents d'urbanisme, le lotissement et les autorisations d'urbanisme. D'autres ont fait l'objet d'une intéressante réflexion dans le cadre de la démarche d'urbanisme de projet menée de 2010 à 2011. Certaines enfin ont surpris. C'est le cas notamment de la loi adoptée en mars par l'Assemblée nationale instituant une majoration de 30 % des règles de gabarit, d'emprise au sol, de hauteur et de densité. » (Résumé de l'auteur).

CDU

PAUMIER Jean-Michel

**Quelles perspectives pour le partenariat public-privé (PPP) et autres nouveaux modes de financement pour les investissements de la Région Île-de-France ?**

Paris : Cesrif, 2010. - 113 p.

Collection : Avis et rapports du conseil économique et social de la Région d'Île-de-France.

Le rapport présente la problématique et évalue les besoins de financement à court, moyen et long termes pour les investissements publics de compétence régionale. Il montre les ressources publiques et privées actuellement mobilisables face à l'importance des besoins et les limites du système actuel de financement. Il expose les ressources nouvelles envisageables susceptibles d'être mobilisées pour contribuer aux dépenses d'investissement de la Région. Il décrit les différentes formes possibles de partenariat public-privé (PPP) ainsi que les critères de choix et la typologie des projets susceptibles de faire l'objet de montages partenariaux pour la Région Île-de-France. Le rapport fait état de recommandations du Conseil économique et social régional dans le but de conforter la vision du développement de la Région à l'horizon de quinze à vingt ans, de porter un avis sur les différentes sources de financement envisageables pour se mettre à l'échelle de ces enjeux, d'énoncer des critères d'éligibilité alternatifs aux montages et aux modes de financement traditionnels, de proposer d'étudier l'opportunité et l'intérêt de recourir à un montage du type PPP pour certains types d'opérations.



<http://www.iau-idf.fr/?332&etude=524>

Les Cahiers n° 149,

Envies de villes.

# Bibliographie

IA 50780

## Envies de villes

Les Cahiers de l'IAU Île-de-France, n° 149, déc. 2008.- 88 p.

Ce numéro des *Cahiers* cherche d'abord à mieux comprendre ce que sont aujourd'hui les critères de la qualité urbaine, à observer les démarches conduites pour améliorer la qualité de la ville et à imaginer la ville de demain. Il s'adresse aux citoyens, aux professionnels et aux politiques, montrant tout l'enjeu qu'il y a à se saisir des questions urbaines. Dans un contexte institutionnel changeant, ce numéro replace les pouvoirs publics au cœur de l'action urbaine en tant qu'animateurs du débat public et arbitres des décisions. Il traite d'un urbanisme de l'ordinaire, délaissé par les acteurs tentés de ne s'intéresser qu'aux projets urbains emblématiques. Enfin, il s'attache à montrer que chaque ville est singulière et ne se construit pas selon un modèle unique. Il est structuré en trois grandes parties : comprendre, agir et anticiper.

IA P.117 ; CDU ; CTA 16428

[http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude\\_524/c149\\_web.pdf](http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_524/c149_web.pdf)

## LE DIALOGUE ENTRE LA PLANIFICATION ET LE PROJET URBAIN

### Paris, métropole sur Seine

Paris Projets #40. Paris : Textuel, Apur, 2010.- 160 p.

2002 : le premier Paris Plage fait l'effet d'un véritable électrochoc. Les voies sur berges, « confisquées » durant l'année par l'automobile, sont, le temps d'un été, l'espace de loisirs privilégiés des métropolitains. Le succès renouvelé de cette opération rappelle avec force l'attachement des citoyens à la Seine et illustre les possibilités pour la réinventer. Cet ouvrage collectif de l'Atelier parisien d'urbanisme replace cette évolution de l'occupation des berges dans l'histoire des liens qui unissent Paris et son fleuve. Il met en scène le projet de réaménagement des voies sur berges, dévoilé par Bertrand Delanoë en avril 2010, et dont la réalisation s'engagera dès 2011 au rythme d'expérimentations et d'aménagements légers visant trois objectifs : rendre les berges aux piétons, diversifier les usages du fleuve et organiser une offre autour des thèmes du sport, de la culture et de la nature. Enfin, l'ouvrage présente les projets en cours (pour différencier du projet berges), qui donnent à la Seine sa place centrale dans la métropole parisienne.

IA P. 300 ; AP APU235

<http://www.apur.org/paris-projet/paris-metropole-sur-seine>

### BIASE Alessia de (dir.) ; MENSIERI Giulia ; SOTGIA Alice Étude anthropologique pour le centre-ville de Bordeaux (EAPCVBX)

Bordeaux : Ville de Bordeaux, 2010.

Cette série de six livrets propose une approche originale de l'urbanisme, basée sur l'anthropologie. Les urbanistes, avant de définir un projet urbain pour les quartiers centraux de Bordeaux ont travaillé avec les Bordelais. Ces ouvrages se distinguent par une nouvelle typologie de la ville et par une nouvelle cartographie.

IA T.7827 à IA T.7832

### VOLLE Jean-Paul (dir.) ; VIALA Laurent (dir.) ; NÉGRIER Emmanuel (dir.) ; BERNIÉ-BOISSARD Catherine (dir.) Montpellier, la ville inventée

Marseille : éditions Parenthèses, 2010.- 261 p.

Proposées par des chercheurs en architecture, en géographie et en science politique, les contributions de cet ouvrage collectif proposent des analyses de stratégies et des projets urbains de la métropole et technopole régionale qu'est devenue Montpellier. Divers aspects et opérations sont plus particulièrement abordés : les formes urbaines, l'aménagement des espaces et les modes de gouvernance, les projets Polygone, Antigone et Odysseum, le projet Montpellier Grand Cœur, le tramway, la présidentialisation, les politiques culturelles, le schéma de cohérence territoriale (SCot).

PUCA 1238 ; CDU 09-MON LOC - 63 405 ; CDU 63 405

### Reims 2020 : le choix des proximités

Reims : Reims Métropole, 2011.- 178 p.

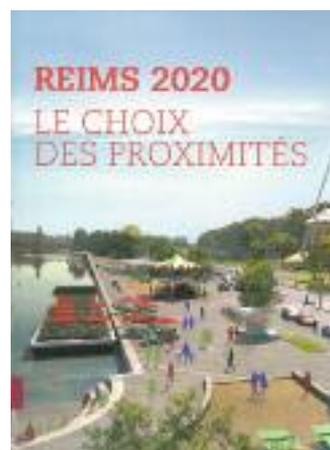
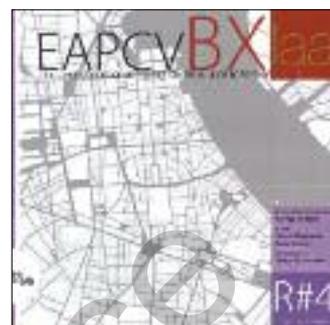
À l'origine de Reims 2020, il y a le constat que la ville de Reims n'a jamais bénéficié d'un projet d'ensemble, la ville s'étant construite par strates successives. En 2008, un concours d'urbanisme a été lancé pour développer une vision à la fois urbanistique et sociologique. Trois équipes pluridisciplinaires ont remporté l'appel d'offres : celles de Philippe Panerai, Bruno Fortier et Christian Devillers.

IA 51450

### Lyon au fil de l'eau

D'architectures. Suppl. n° 205, déc. 2011.- 31 p.

L'image de Lyon est inséparable du Rhône, de la Saône et de leur confluence. Lyon est la seule ville au monde, avec Pittsburgh, aux États-Unis, à posséder un confluent. Ce quartier, oublié jusque dans les années 1990, bordé au nord par la gare de Perrache et au sud par le confluent des deux fleuves, est en passe de devenir le quartier phare du nouveau Lyon. Aujourd'hui,



# Bibliographie

on profite de cet élément naturel : la place nautique est devenue le lieu de centralité du quartier de la Confluence. Le paysagiste Michel Corajoud évoque ses projets de la Cité internationale à Lyon et des quais de la Garonne à Bordeaux. Paola Viganò explicite sa démarche à Anvers. Le projet d'aménagement des rives de Saône avec ses sept différentes scènes est évoqué.

IA T.7793

## Projet métropolitain

Urbanisme. Hors-série n° 40, oct. 2011.- pp. 18-42.

À Toulouse, plusieurs projets sont actuellement en cours. Ils sont le résultat d'un cheminement effectué d'abord par les élus, épaulés par les services techniques, car il s'agit d'élaborer une vision urbaine avant de mettre en place le projet. Le projet d'ensemble de l'équipe Busquets-Desvigne pour le centre-ville, fondé sur l'espace public, se décline en interventions plus ou moins importantes. En plein milieu de cette opération, Bruno Fortier réaménage la rue Alsace-Lorraine. L'agence TER aborde la question du fleuve dans son épaisseur territoriale avec le projet axe Garonne. Alfred Peter réalise la ligne Garonne du tramway. Des projets à bâtir sur les anciennes friches militaires ont pour objectif d'améliorer le désenclavement des morceaux de ville autour des friches militaires par la priorité donnée à l'espace public et à une meilleure desserte en transports en commun (ZAC Cartoucherie, ZAC Niel). Ainsi, l'insertion de ces nouveaux quartiers est pensée dans la ville existante. Les projets du Grand Projet de Ville (Le Mirail, Empalot, la Reynerie) sont des enjeux décisifs qui valideront tous les autres, plus faciles à mener. Il y a aussi des projets en gestation dans l'agglomération, comme le parc des expositions à proximité de l'aéroport.

IA P. 414 ; CDU

## Quelle articulation entre les différentes échelles de territoire pour mettre en œuvre l'aménagement durable du territoire ?

Paris : Ifore, 2010.- 62 p.

La conférence s'est articulée autour de deux thèmes : 1) Quelle cohérence dans l'utilisation des outils de planification pour l'aménagement durable du territoire au regard des différentes échelles de territoire ? (La cohérence territoriale à l'épreuve des échelles institutionnelles ? Cas du SCot du bassin d'Arcachon : entre terre et mer). 2) Quelle gouvernance et quelle articulation entre les différents acteurs pour un aménagement durable du territoire ? (Expérience du projet transfrontalier de l'Eurodistrict trinational

de Bâle. Avenir à trois : Allemagne, France, Suisse. Quelle coordination entre les agendas 21 du département de la Gironde ? Le « jeu de territoires » pour accompagner la mise en œuvre d'un SCot : principes et usages. La participation citoyenne en lien avec les projets territoriaux et les collectivités. Médiation culturelle et projet de renouvellement urbain, expérimentation à l'échelle d'une agglomération : exemple de Valenciennes Métropole).

IA 51711 ; CDU 09-COLL05 - 64585

<http://www.ifore.ecologie.gouv.fr/?arbo=conferencesterritoiresdura>  
bles

## De la conception à la mise en œuvre

BIAU Véronique (dir.) ; TAPIE Guy (dir.)

### La fabrication de la ville. Métiers et organisations

Marseille : éditions Parenthèses, 2009.- 217 p.

Inspiré par une approche de sociologie des professions, cet ouvrage collectif présente et approfondit les résultats d'une consultation lancée par le Plan urbanisme construction architecture (Puca) à l'initiative du Ramau (Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme), dont le thème était « Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles ». Ils apportent des éclairages sur les transformations des contextes d'intervention, sur les stratégies et les modes d'organisation de groupes professionnels, sur les modes de coopération. Une première partie traite des contextes et des effets sur les expertises en abordant des sujets comme le renouveau du rôle des populations, la contractualisation entre puissance publique et acteurs du privé, le développement durable. La deuxième partie se place du point de vue des groupes professionnels et traite des problématiques auxquelles ils sont confrontés pour faire valoir leur position dans un espace professionnel plus vaste. La troisième partie, traitant de l'organisation et de la coopération, analyse dans plusieurs champs de production le rôle fondamental de la coopération et de ses principaux déterminants.

IA 49673 ; CDU 05-METIER01 - 62629

BOBROFF Jacotte ; PERROCHEAU Christophe (coord.)

### La caserne de Bonne à Grenoble.

#### Projet emblématique d'un développement durable à la française

La Défense : Puca, 2011.- 77 p.

L'auteure propose une analyse de la démarche et du projet d'aménagement de la ZAC de Bonne à Grenoble, exemple remarquable d'une

# Bibliographie

démarche environnementale, emblématique du projet urbain grenoblois. Elle examine le déroulement et les conditions de réalisation, souligne l'approche de concertation et de négociation, le développement et l'application de méthodes reproductibles, le nouveau rôle affecté à l'architecte, la mobilisation de la maîtrise d'ouvrage, et montre en quoi cette expérience constitue une référence à dépasser plutôt qu'un simple objectif. Mais avant cette présentation, elle situe ce projet dans le contexte de la politique urbaine et environnementale de l'agglomération, au-delà des alternances politiques, à travers l'élaboration des documents d'urbanisme et l'utilisation de la ZAC comme outil principal d'aménagement, d'autres opérations ayant été menées auparavant, celle de la ZAC Vigny-Musset, ayant notamment servi de terrain expérimental d'un aménagement durable.

IA 51750 ; PUCA 1334 ; CDU 70160 ; CDU 10-AD02 - 70160  
<http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0301/Urbamet-0301428/pcaouv00114370.pdf>

**DER MADIROSSIAN Laure (coord.) ;**

**VAUTRIN Brigitte (coord.)**

**Écoquartiers en milieu rural ?**

**Aménager durablement les petites communes**

Lyon : Certu, 2011.- 209 p.

Cet ouvrage explore le champ de l'aménagement durable dans les petites communes et met en exergue des initiatives portées par des collectivités proactives, en les analysant. Pousées par un regain d'attractivité, ces communes affichent une volonté d'orienter leur devenir dans une stratégie de développement durable, au même titre que les grandes collectivités. Ce recueil de retours d'expériences démontre que, au-delà de la simple opération d'aménagement, de nouvelles stratégies d'aménagement durable à l'échelle de la commune émergent sur ces territoires. Cet ouvrage a l'ambition de sensibiliser et de guider des élus et des acteurs opérationnels vers des projets d'aménagement durable adaptés à leur territoire. Par la présentation détaillée de projets déjà réalisés en France, il ne cherche pas à proposer des modèles reproductibles, mais simplement à contribuer au soutien méthodologique nécessaire pour la mise en œuvre d'une démarche singulière et adaptée au développement durable et harmonieux des territoires (extrait de la 4<sup>e</sup> de couverture).

CDU 70330 ; CDU 10-AD02 - 70330

**Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques**

**Maîtrise d'ouvrage publique :**

**quelle démarche pour des projets durables ?**

La Défense : MIQCP, 2011.- 120 p.

Après avoir abordé les fondamentaux d'un projet de développement durable, les facteurs et les principes d'une conception durable sont détaillés. La démarche de projet, l'importance de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des modes de concertation, de la définition des besoins à la réalisation, puis à la mise en service, sont abordés. Le guide rappelle aussi l'importance de l'entretien et de la gestion au quotidien durant toute la vie d'un bâtiment ou d'un site.

IA 51449 ; 06-CONS DUR02 - 70595

**MASBOUNGI Ariella (dir.) ; AUDOUIN Jean**

**Dessine-moi une ville**

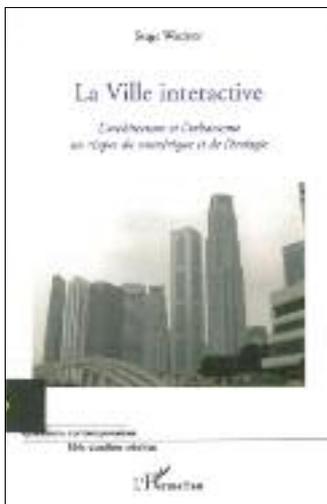
Paris : éditions du Moniteur, 2010.- 175 p.

La représentation du projet urbain joue un rôle essentiel qui mérite réflexion et discussion. Au-delà de son rôle de support d'expression, de discussion et de communication, la représentation, c'est aussi l'outil de la conception, du passage du rêve à la réalisation, le plus souvent, aujourd'hui, en milieu déjà construit. Les modes et les techniques de représentation évoluent constamment, de nouveaux outils se développent et le dessin, la maquette, le virtuel et la simulation numérique se complètent. Les expériences en cours, un état des lieux technique, des propos de grands professionnels et une réflexion prospective sont proposés. La question de la représentation du Grand Paris est abordée : pour Sébastien Marot, la consultation a joué son rôle en matière de techniques de représentation, Paola Viganò, David Mangin et Antoine Grumbach, trois participants à la consultation, évoquent leur démarche sur le Grand Paris et la représentation.

IA 50849 ; CDU 65305 ; CDU 10-AU01 - 65305



# Bibliographie



SUEUR Jean-Pierre

## Rapport d'information sur les villes du futur Tome I : Enjeux

Paris : Sénat, 2011.- 319 p.

Le rapport a pour objectif de tenter de persuader les acteurs de la politique et de la vie sociale qu'il serait absurde de ne pas intégrer dans la réflexion politique des projets, des perspectives, des scénarios sur le devenir des villes dans dix, vingt, trente, quarante ou cinquante ans. Le rapport évoque plusieurs problématiques qui concernent les limites de l'expansion urbaine, les défis de la misère, l'uniformité des villes, les défis de l'environnement, les villes et la culture. Le premier tome expose aussi d'autres défis (15 au total), présente les scénarios des prospectivistes et des tendances qui dessinent les villes du futur.

IA 51330

[http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0304/Urbamet-0304256/IA51330\\_OUV00008631.pdf](http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0304/Urbamet-0304256/IA51330_OUV00008631.pdf)



THÉRY Laurent (coord.); VIAL Virginie (coord.)

## Les pratiques actuelles de l'aménagement: vers un urbanisme de projet

Études foncières, n° 144, mars-avr. 2010.- pp. 19-46.

Les contributions s'organisent dans une multiplicité de situations et d'attitudes autour de deux grandes interrogations : en quoi les pratiques actuelles de l'aménagement en France modifient-elles les formes d'intervention sur le foncier ? Pourquoi l'évolution vers un « urbanisme de projet » a-t-elle entraîné un repositionnement de cette question dans la pratique d'un nombre important d'aménageurs comme de collectivités ? L'aménagement des anciens terrains Renault sur l'île Seguin, les opérations sur les ZAC Andromède et Monges-Croix du Sud dans la périphérie toulousaine, la dynamique de projet dans l'aménagement de l'île de Nantes sont abordés. Deux contributions s'intéressent à la place des acteurs privés dans l'aménagement. Les enjeux et les difficultés de l'urbanisation du périurbain, qui constitue la majeure partie de la production de logements en France, la mise en œuvre coordonnée de nombreux outils juridiques dans l'urbanisme de projet, l'aménagement durable et la nécessité d'inscrire la dimension sociale au cœur des projets urbains sont abordés. Enfin, l'architecte et urbaniste Christian Devillers décrit les mutations de l'urbanisme opérationnel durant ces soixante dernières années, montre la manière dont ont évolué les rôles de l'aménageur et du concepteur urbain, et évoque les nouveaux défis à relever.

IA P. 68 ; CDU

WACHTER Serge

## La Ville interactive. L'architecture et l'urbanisme au risque du numérique et de l'écologie

Paris : L'Harmattan, 2010.- 236 p.

La portée des impacts urbains et architecturaux des révolutions numérique et écologique est abordée au travers des figures de la ville numérique, des promesses et des impasses de l'architecture numérique, des relations entre écologie et numérique, de la mobilité durable et du projet urbain durable dans la ville numérique.

IA 50774

VERDIER Philippe ; GAUTRY Jean-Pierre (préf.)

## Le Projet urbain participatif.

### Apprendre à faire la ville avec ses habitants

Paris : éditions Adels. Gap : éditions Yves Michel, 2009.- 262 p.

Dans cet ouvrage se voulant un guide aux projets urbains participatifs, l'auteur expose tout d'abord, en s'appuyant sur des dessins, diverses configurations spatiales, leur perception, leur dimension sociale et culturelle. Puis il commente le processus de constitution des villages et des villes, les logiques d'implantation dans l'espace, la relation entre social et spatial, les caractères de la centralité. Il traite ensuite de la relation entre démarche sociologique et production de la ville, commentant le rôle de la sociologie et des sociologues, les différents types d'implication de la population, l'évolution des approches théoriques (école de Chicago par exemple) et des pratiques (années 1970, ateliers publics, politique de la ville). L'auteur revient alors sur les démarches de conception et la vision des habitants à travers l'Histoire (existence d'un imaginaire bâtisseur, Égypte pharaonique, démocratie athénienne, cité médiévale, Renaissance et âge classique, XIX<sup>e</sup> siècle et Haussmann, utopies) en passant aussi en revue les différents courants de pensée du XX<sup>e</sup> siècle (cités-jardins, années vingt en URSS, Le Corbusier, post-modernité). Il aborde ensuite le projet urbain sociospatial, identifiant les erreurs classiquement commises par les concepteurs ou par les intervenants sociaux. Il définit alors cinq étapes pour tel projet : découverte et diagnostic, hypothèses de programme et esquisses exploratoires, images exemples et concertation, plan-guide et cahiers des charges, premières réalisations et retour sur projet. Il indique enfin les questions à débattre.

IA 50266 ; CDU 10-AU01 - 63574

Crédits photographiques p. 175

P. Lecroart/IAU idF

A. Lacouche/IAU idF

J.-C. Bardot/le bar Floréal photographie

B. Basset/IAU idF

J.-C. Pattacini/Urba Images/IAU idF

B. Raoux/IAU idF

dbaron/Flickr-CC

Ayla87/sxc.hu

J.-R. Dantou/Picturetank

Toutes les publications de l'IAU îdF,  
agence métropolitaine régionale,  
sont en ligne sur [www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)



Les principales publications de l'IAU Île-de-France sont vendues en ligne, au numéro ou à l'abonnement. Les principales publications



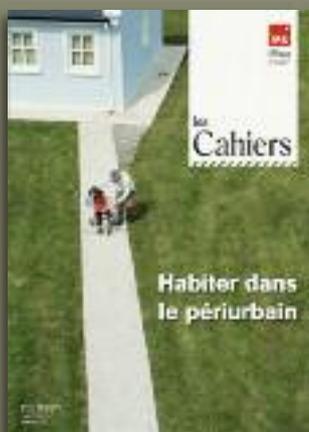
Flashez ce code pour accéder à la vente en ligne



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME  
ÎLE-DE-FRANCE

# Derniers Cahiers parus

//////////////////// n° 161



**Habiter dans le périurbain**  
février 2012

//////////////////// n° 160



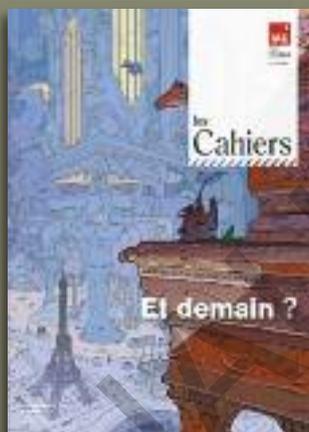
**Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines**  
octobre 2011

//////////////////// n° 159



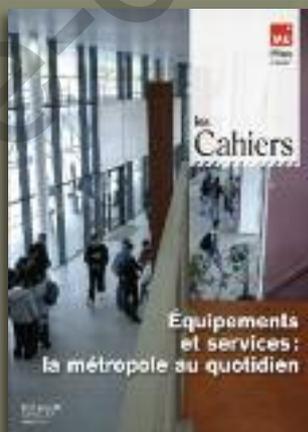
**Le paysage, du projet à la réalité**  
septembre 2011

//////////////////// n° 158



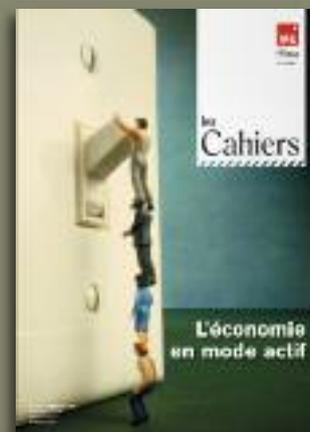
**Et demain ?**  
juin 2011  
Numéro double

//////////////////// n° 157



**Équipements et services: la métropole au quotidien**  
janvier 2011

//////////////////// n° 156



**L'économie en mode actif**  
septembre 2010

