



**HAL**  
open science

# Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain. La démarche stratégique de programmation urbaine.

Patrick Chotteau, Jodelle Zetlaoui-Leger, François Meunier

## ► To cite this version:

Patrick Chotteau, Jodelle Zetlaoui-Leger, François Meunier. Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain. La démarche stratégique de programmation urbaine.. 2015. hal-01920115

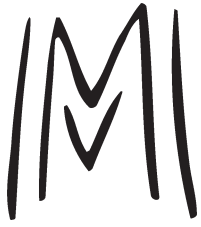
**HAL Id: hal-01920115**

**<https://hal.science/hal-01920115>**

Submitted on 30 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



mission  
interministérielle  
pour la qualité  
des constructions  
publiques

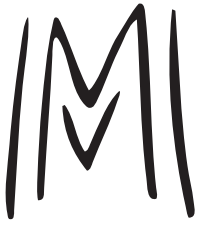
La qualité s'invente et se partage

Guider

# Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain

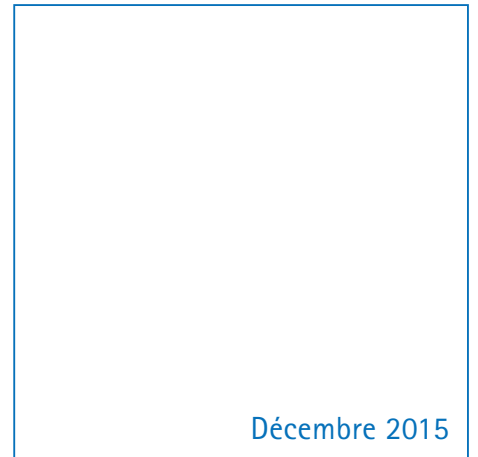
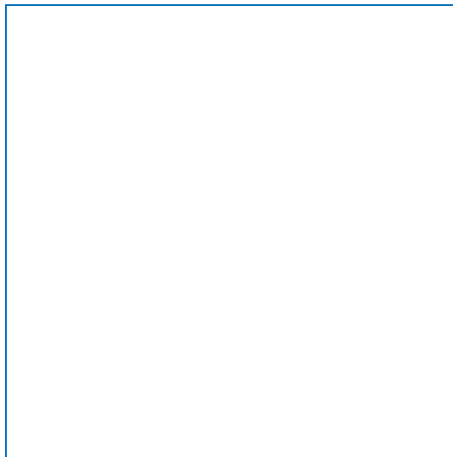
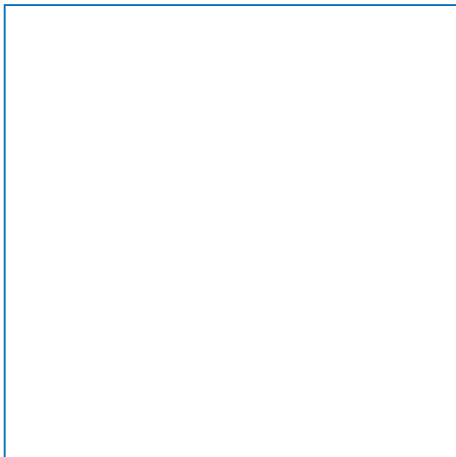


La démarche stratégique de programmation urbaine



*mission  
interministérielle  
pour la qualité  
des constructions  
publiques*

# Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain



Décembre 2015

La démarche stratégique de programmation urbaine



*Ce guide a été rédigé par Patrick Chotteau, architecte urbaniste en chef de l'Etat, secrétaire général adjoint de la MIQCP, avec la collaboration de Jodelle Zetlaoui-Léger (ENSA-école nationale supérieure d'architecture- Paris La Villette, Laboratoire Espaces Travail, Umr Cnrs Lavue n° 7218) et François Meunier (Attitudes Urbaines / Aptitudes Urbaines).*

*Il s'appuie sur un ensemble d'expériences, d'expérimentations et de recherches menées ces dernières années en France, qui ont été capitalisées et discutées au sein d'un groupe de travail, et de séminaires associant des représentants des administrations centrales et des organisations professionnelles, des praticiens et des chercheurs, des domaines de l'urbain, de l'architecture et du paysage.*

Directeur de la publication : **Christian Romon**  
Coordination : **Patrick Chotteau**  
Rédaction : **Patrick Chotteau**, en collaboration avec Jodelle Zetlaoui-Léger et François Meunier  
Communication : **Franck Vercruysse**  
Conception graphique : **H.comm**

Décembre 2015  
N° ISBN : 978-2-11-139388-2

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

92055 La Défense cedex  
Téléphone : 01 40 81 23 30 – Télécopie : 01 40 81 23 78  
[www.miqcp.gouv.fr](http://www.miqcp.gouv.fr)

L'urbanisme est une compétence centrale pour la collectivité publique, qui met en jeu un nombre important de ses prérogatives touchant à l'aménagement du cadre de vie, au dynamisme économique et à la qualité du lien social. Le projet urbain aborde ces nombreux sujets dans l'intérêt général de tous ceux qui habitent le territoire, y développent une activité professionnelle ou accèdent à des équipements, des services ou des commerces. Ces questions qui engagent les élus à se doter d'une vision la plus globale et la plus stratégique possible, constituent une préoccupation majeure pour nos concitoyens qui exhortent de plus en plus leurs édiles à mettre le projet urbain au cœur du débat public. Le projet urbain est par nature politique, ses responsables doivent être convaincus de l'importance des performances que peut potentiellement rendre une stratégie d'aménagement, pour la qualité de l'environnement, de la vie sociale et culturelle et du développement économique.

Il relève de la volonté politique de prolonger le raisonnement adopté au titre de la stratégie territoriale dans les documents d'urbanisme par le truchement de la mise en œuvre des multiples interventions opérationnelles. L'élaboration et la mise en œuvre des opérations d'aménagement appellent de nombreux acteurs (élus, services des collectivités territoriales, acteurs économiques, acteurs de la société civile, habitants) aux stratégies parfois différentes, dont la collectivité publique doit savoir combiner les intérêts pour consolider une stratégie de conduite des projets acceptable par tous.

Bien que très entouré tout au long de son déploiement, le projet urbain se concrétise selon des logiques trop souvent disjointes ; les prestataires successifs qui contribuent aux différentes étapes de sa production ne sont pas assez coordonnés et leurs missions, fortement déconnectées les unes des autres, peuvent être préjudiciables à la synthèse et à une déclinaison opérationnelle cohérente avec les enjeux du territoire. Ainsi les questions essentielles de l'utilité territoriale, politique et sociale du projet et de sa déclinaison opérationnelle, ne sont pas suffisamment formulées.

Il importait pour la MIQCP de proposer à la maîtrise d'ouvrage urbaine une démarche de pilotage structurante pour l'élaboration et la mise en œuvre des opérations d'aménagement. Sans chercher forcément à inventer un nouveau processus, elle s'est appuyée sur des méthodes existantes dans l'objectif de reconstituer une démarche capable d'aider la collectivité à s'organiser et à positionner le projet urbain et ses déclinaisons opérationnelles dans la perspective de garantir ses intérêts et de ne pas se départir de ses responsabilités. Ce guide recompose ainsi le spectre des différentes missions qui jalonnent le processus de programmation et de conception spatiale selon un processus de programmation-conception plus interactif, capable de mobiliser l'ensemble des parties prenantes afin de recentrer la décision de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il présente une démarche qui s'efforce de coordonner tout au long de l'élaboration du projet la définition partagée du diagnostic, des enjeux et de la stratégie et qui privilégie la co-construction des contenus programmatiques avec l'ensemble des protagonistes de l'urbain. Cette démarche promeut ainsi une affirmation à la fois claire et progressive des ambitions de la maîtrise d'ouvrage urbaine prenant en considération les aspirations des habitants, les logiques des acteurs politiques et institutionnels, ainsi que celles des partenaires financiers et des « forces vives » économiques locales, dans une perspective globale de développement urbain durable.

Le secrétaire général de la MIQCP  
Christian ROMON

## Introduction

7

### 1 La maîtrise d'ouvrage urbaine

15

- 1.1 La collectivité publique et son projet urbain 17
  - 1.1.1 Le projet urbain : dimensions politiques et territoriales 18
  - 1.1.2 De la planification territoriale à l'opération d'aménagement 25
  - 1.1.3 Le projet urbain, catalyseur des politiques publiques 33
  - 1.1.4 La démarche stratégique de programmation urbaine 36
- 1.2 Quel niveau de constitution initiale de la maîtrise d'ouvrage urbaine ? 44
  - 1.2.1 La création d'un comité de pilotage et la désignation d'un élu référent de l'opération 45
  - 1.2.2 Constitution d'une équipe-projet inter-services et d'un comité technique 46
  - 1.2.3 Le chef de projet, animateur du comité technique de l'opération 47
  - 1.2.4 Se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage programmatique dès le lancement d'un projet 48

### 2 La démarche de programmation et de conception urbaine

55

- 2.1 De nouveaux enjeux pour les maîtrises d'ouvrage urbaines 57
  - 2.1.1 Affirmation d'une nouvelle dimension pour la programmation urbaine 58
  - 2.1.2 La programmation, une prérogative de la maîtrise d'ouvrage urbaine 59
  - 2.1.3 La programmation urbaine définit et porte le projet de vie dans l'opération urbaine 60
- 2.2 La démarche de programmation urbaine, une démarche collective 61
  - 2.2.1 Co-construire avec les acteurs 61
  - 2.2.2 L'implication des habitants dans les projets urbains : une obligation légale, un impératif sociétal 63
  - 2.2.3 L'implication des élus et des services : l'enjeu d'un pilotage politique et technique intégré 76
- 2.3 La démarche de programmation urbaine : une dialectique entre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'œuvre urbaine 78
- 2.4 Programmation urbaine et management de projet, deux actions indissociables 81

- 2.5 Le processus de projet 86
- 2.6 Le diagnostic stratégique de la programmation : étape fondatrice du projet 92
  - 2.6.1 Le rôle du diagnostic territorial de la planification 92
  - 2.6.2 Le diagnostic stratégique de la programmation 100
- 2.7 Les périodes du processus global de programmation-conception 105
  - 2.7.1 Une première séquence d'émulation : vers un diagnostic stratégique conforté 105
  - 2.7.2 Une séquence médiane de programmation-conception : vers le schéma directeur d'aménagement 108
  - 2.7.3 Une séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle : vers le plan guide 109

### 3 Les ingénieries de l'opération d'aménagement urbain

117

- 3.1 La commande d'AMO de programmation urbaine 119
  - 3.1.1 Définition de la mission de l'équipe d'AMO de programmation urbaine 119
  - 3.1.2 Mise en concurrence des équipes d'AMO 120
  - 3.1.3 L'accord-cadre mono-attributaire de l'AMO de programmation urbaine 125
- 3.2 La commande de maîtrise d'œuvre urbaine 130
  - 3.2.1 Définition de la mission de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine 131
  - 3.2.2 Mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine 131
- 3.3 Quelles procédures de choix de la maîtrise d'œuvre ? 133
  - 3.3.1 Le dialogue compétitif 133
  - 3.3.2 L'accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine 144
  - 3.3.3 La procédure négociée 144
  - 3.3.4 Le concours 146

## Annexes 1 à 5

155

## Glossaire

176

« La vraie rationalité, ouverte par nature, dialogue avec un réel qui lui résiste. Elle opère une navette incessante entre l'instance logique et l'instance empirique ; elle est le fruit du débat argumenté des idées, et non la propriété d'un système d'idées. Un rationalisme qui ignore les êtres, la subjectivité, l'affectivité, la vie, est irrationnel. »

Edgar Morin,

Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur<sup>1</sup>

1 - Edgar Morin « Essai », éditions du Seuil, Paris, août 2000

# Introduction

Peu d'ouvrages ont abordé la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Celui du Club Ville Aménagement<sup>2</sup> fut pionnier en la matière. Il a posé des enjeux sur lesquels s'était établi un consensus et qui ont constitué une base pour le présent guide. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons indiquer que ce premier ouvrage a promu à juste titre :

- la collectivité comme maîtrise d'ouvrage urbaine, en charge de définir et diriger la commande urbaine, coordonner les pilotages politiques et techniques ;
- le projet comme démarche collaborative et ouverte, propice aux enrichissements par l'ensemble des parties prenantes, aux débats, aux négociations et aux évolutions liées à la conduite dans la durée de l'aménagement urbain ;
- les enjeux d'organisation du partenariat entre la collectivité et l'aménageur, illustrés dans le premier ouvrage sous la forme de quatre modèles de gouvernance.

Mais au-delà de ce consensus, les retours d'expérience ainsi que l'importance prise par certains enjeux qui traversent l'aménagement urbain démontrent que les pratiques doivent encore évoluer.

2 - « La maîtrise d'ouvrage urbaine » sous la direction de Jean FREBAULT - collection « Ville Aménagement » n°2 - Editions du Moniteur, Paris, 2006

Malgré le déploiement d'actions de sensibilisation à la question du portage de la maîtrise d'ouvrage urbaine en France, celui-ci reste encore insuffisant (déficit de formation et de culture urbaine chez beaucoup d'acteurs politiques, dispersions des lieux de décisions, prégnance des logiques sectorielles, délégations hâtives de compétences à des opérateurs privés ...).

Bien que l'on constate une montée en puissance des démarches collaboratives entre experts et l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans la définition des projets urbains, bien des difficultés restent à surmonter, liées à des confusions persistantes entre pilotage politique et technique, à une fragmentation des responsabilités, à un manque de cohérence entre les multiples actions engagées, à un manque de règles établies dans les dispositifs de gouvernance et en particulier de participation citoyenne...

S'il est clair que les aménageurs sont de plus en plus compétents sur le large spectre du projet, leur rôle et leurs modalités d'intervention dans le processus de projet restent un sujet à approfondir. On ajoutera enfin que la crise économique de 2008 souligne certains enjeux : l'accueil et l'accompagnement de projets de développement économique à l'occasion des opérations urbaines, les montages au profit de la diversification des financements associant le plus en amont possibles les opérateurs privés de différentes natures.

L'opération urbaine, certes mieux insérée aujourd'hui dans les dynamiques territoriales, souffre d'un relatif isolement et donne toujours la part belle à un travail de conception centré dans un périmètre dit « opérationnel » surtout associé à des transformations physiques, sans prendre suffisamment

la mesure des intérêts territoriaux, politiques, sociaux et économiques des collectivités.

Cette situation est révélatrice d'un besoin de méthode auquel le statut de guide de l'ouvrage de la MIQCP cherche à répondre, en poursuivant notamment les objectifs suivants :

- la nature de la responsabilité de la collectivité dans le montage et le suivi des opérations urbaines reste encore à préciser. Malgré l'importance donnée aux élus et à leur vision en amont, le statut et le contenu de la commande urbaine doivent être clarifiés. Les compétences dites « immatérielles » de la programmation, dont l'intérêt est souligné dans ce guide, les sujets qui prennent aujourd'hui une importance majeure dans la définition des opérations (développement économique, mixité urbaine, impact environnemental...) doivent être pragmatiquement situés dans un processus de projet intelligible pour les acteurs. Il s'agit ici de modifier significativement les pratiques pour rendre plus opérantes dans les projets les ambitions politiques et mettre à profit l'intérêt d'une itération continue entre aménagement du territoire et aménagement de site ;
- les conditions d'un processus de projet ouvert et collaboratif, à travers des instances, des séquences, des missions d'études, nécessitent d'être davantage établies.

L'organisation de la contribution des acteurs en fonction de leur provenance et de leur statut initial est encore à clarifier. L'apport des acteurs dit « non professionnels de l'aménagement », tels que les forces économiques, les usagers et les habitants du territoire, est reconnu comme indispensable, mais beaucoup d'hésitations subsistent dans la façon de les mobiliser.

- le partenariat à instaurer entre collectivité et aménageur dans le montage et la conduite de projet, mais aussi, aujourd'hui en période de raréfaction des finances publiques, l'insertion des opérateurs privés, soulèvent encore un grand nombre d'interrogations au regard de la prise en considération de « l'intérêt public » ou du « bien commun ». Ces questions méritent d'être étudiées en examinant de plus près les marges offertes par les règles de la commande publique.

En souscrivant à un management plus horizontal des acteurs et des expertises, ce guide plaide pour la nécessité d'un effort de hiérarchisation des contenus en s'appuyant sur l'organisation d'un dialogue structuré entre les différentes sphères d'intérêts en présence. Ce travail que porte la démarche stratégique de programmation urbaine dans ses contenus paraît indispensable pour aborder pleinement des sujets déjà introduits dans l'ouvrage du Club Ville Aménagement. Il pose les premières briques de la constitution du « projet de vocation » et « du projet de vie » qui représentent directement les intérêts dans l'opération urbaine de la collectivité, des destinataires de l'opération, des élus jusqu'aux habitants.

Ce guide avance deux grands principes qui font écho à l'esprit du premier ouvrage :

- l'idée de « collectivité de projet » est défendue comme acception large d'une opération, intégrant par conséquent les habitants au même titre que les élus dans l'éclairage politique de celui-ci, les élus gardant néanmoins leurs prérogatives dans les arbitrages finaux ;

- l'autonomie de la maîtrise d'ouvrage urbaine est affirmée au travers de la démarche de programmation urbaine en prônant une distinction contractuelle de cette dernière par rapport aux autres responsabilités et ingénieries engagées. Il s'agit ainsi de clarifier les rôles entre celui qui assume la commande stratégique et celui qui y répond. Il n'est pas pour autant question de revenir à des processus linéaires de travail ou à des hiérarchies artificielles entre acteurs, mais bien de préciser les termes du débat entre les différents intervenants, pour mieux responsabiliser chacun dans la finalité de son action.

A ce titre :

- la notion de « diagnostic stratégique de programmation » est définie comme le positionnement amont de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Celle-ci se trouve ensuite en charge d'une instruction continue de la programmation tout au long du processus de projet ;
- la collaboration entre la programmation et la conception est dès lors envisagée de façon continue tout au long du processus de projet.

Les collectivités compétentes en urbanisme se sont habituées, notamment depuis la promulgation de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU)<sup>3</sup>, à articuler les politiques publiques entre elles pour construire leur stratégie de territoire. A la faveur du passage d'une logique de planification spatiale à l'intérêt d'une planification stratégique, elles se sont d'abord

3 - SRU : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

exercées à intégrer les questions de logement et de déplacement. Depuis lors, de nombreuses autres prérogatives n'ont cessé de leur être imparties. Ces obligations les ont incitées non seulement à se familiariser avec les approches intégrées, mais aussi à modifier leurs méthodes de conduite de projet. Avec l'inscription de la charte de l'Environnement dans la Constitution, elles ont du revoir jusqu'aux modalités de gestion de la participation citoyenne.

Les questions d'environnement comme les nombreuses autres thématiques de l'urbain obligent désormais les collectivités à aborder l'opération à plusieurs échelles comme l'appréhension des risques d'inondations qui suppose de considérer l'échelle des bassins versants, la continuité des biotopes à travers celles des trames vertes et bleues. Ces questions les enjoignent à réfléchir de manière multi-scalaire.

Enfin, les opérations d'aménagement, par la valeur ajoutée qu'elles apportent au cadre de vie, peuvent être attractives et susciter des appétences. Le cadre du processus collaboratif peut alors s'étendre à un public d'éventuels investisseurs, entrepreneurs, aménageurs et promoteurs, susceptibles de partager les ambitions de la collectivité et d'apporter leur contribution au projet.

Le dialogue entre les acteurs est de nature à favoriser une optimisation des apports de chacun au bénéfice du projet.

En devenant stratégique, la planification s'exerce à identifier des sites à transformer, des secteurs à faire muter, elle fait émerger des opérations d'aménagement. Ces dernières, qui portent en elles la réflexion systémique, concrétisent la stratégie des collectivités pour leur territoire. Elles constituent

un focus singulier qui décline les stratégies d'un projet urbain qui supporte difficilement les ruptures.

Les collectivités, notamment quand elles sont maîtres d'ouvrage d'opérations urbaines, doivent par ailleurs se livrer à une activité soutenue de conduite de projet qui les oblige à changer de posture. L'élaboration et la mise en œuvre de leurs opérations leur demandent de coordonner les possibilités offertes par la conjoncture économique et les potentialités et contraintes du contexte pour préciser les caractéristiques et les modalités de mise en œuvre des vocations qu'elles leurs assignent. Elles auront tout intérêt à limiter les temps d'interruption entre les différentes séquences du projet urbain. Elles gagneront en effet à organiser une conduite de projet qui garantit la traçabilité des arbitrages, à privilégier les méthodes qui mettent la capitalisation au service de l'initiation des projets à venir afin d'éviter tout angle mort entre les différentes séquences.

Avec la disparition des marchés de définition simultanés du paysage des procédures permettant de promouvoir une maïeutique de projet, la MIQCP s'est demandée quelle procédure de mise en émulation des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine pouvait être la mieux à même d'éclairer les maîtres d'ouvrage dans leur démarche de conception de projet. Elle a organisé un groupe de travail afin de se faire une idée des difficultés rencontrées par différents types d'acteurs du projet.

Le diagnostic partagé par tous les membres du groupe confirme que les opérations ne disposent que très rarement d'un processus lisible de conduite et d'élaboration des projets. Souvent, la conception spatiale est initiée trop tôt,

ce qui oriente les opérations dans un espace univoque peu réceptif aux propositions des parties prenantes.

La MIQCP s'est attachée à faire la promotion d'un processus de projet qui soit de nature à faciliter le lourd travail des collectivités maîtres d'ouvrage dans leur entreprise de conception des opérations d'aménagement.

Le premier constat qui ressort le plus souvent des différents débats et auditions des acteurs du projet porte sur le trop grand foisonnement des missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO). La maîtrise d'ouvrage a bien sûr besoin d'études préalables qui doivent normalement la conduire à améliorer son discernement. Seulement, elle a tendance à commander ces multiples investigations de manière trop dispersée. Elle rencontre par voie de conséquence de réelles difficultés à faire la synthèse des travaux conclusifs qui peuvent quelquefois être discordants. Dans la perspective de réduire ce risque, le guide propose un regroupement des principales ingénieries rattachées à la fonction de maîtrise d'ouvrage à la faveur d'un accord-cadre de programmation urbaine. Ce regroupement a vocation à définir une ingénierie dite de démarche de programmation animée préférentiellement par un mandataire programmiste.

Le second constat, largement partagé, porte sur la faiblesse de la commande faite aux équipes de maîtrise d'œuvre : une mise en perspective insuffisante qui tend à minimiser de la part de la maîtrise d'ouvrage l'ampleur du travail à effectuer, alors même qu'elle tend à disperser les équipes de conception spatiale qui, par les abondantes propositions qu'elles doivent réitérer, se voient affecter une partie des fonctions de la programmation. Les missions affectées à la maîtrise d'œuvre



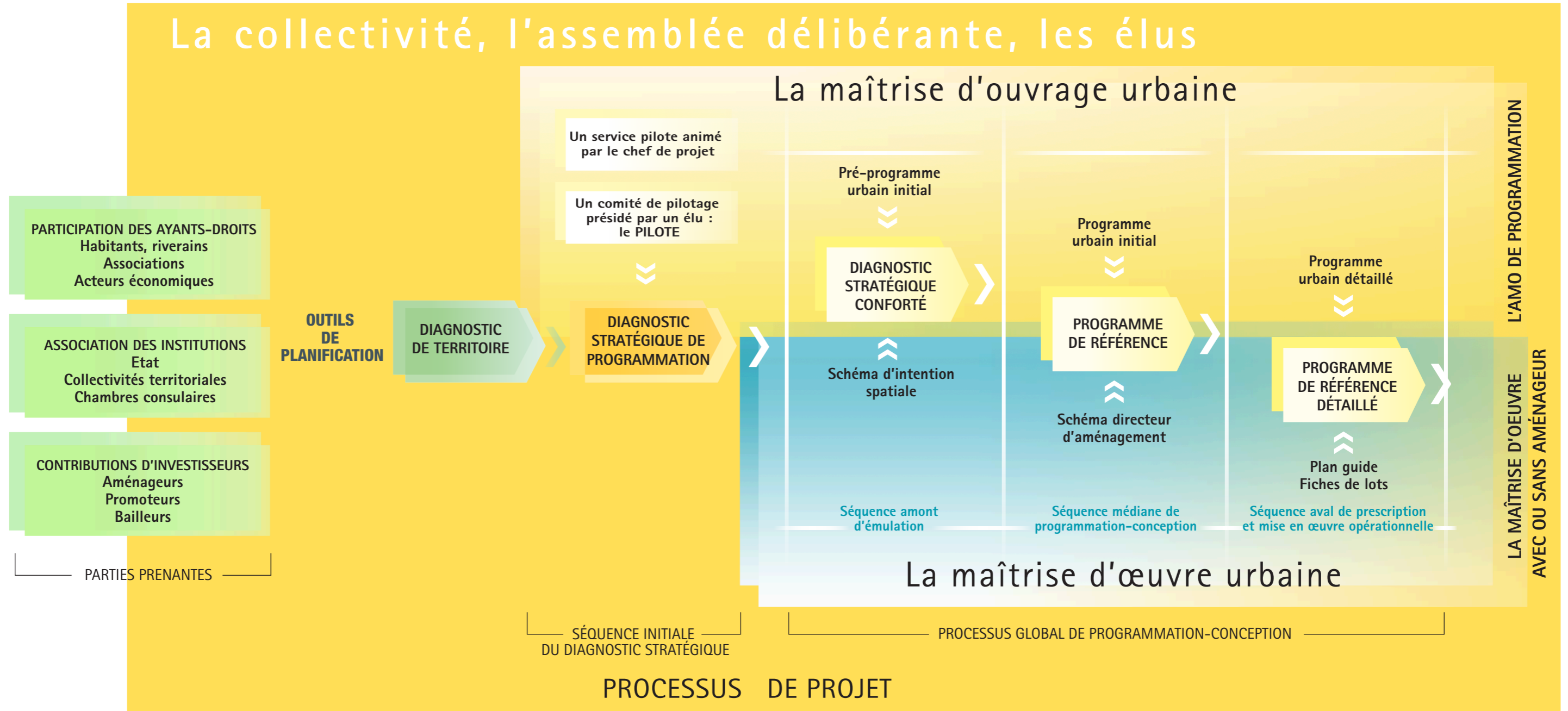
sont, elles aussi, regroupées dans un corpus d'ingénierie de la maîtrise d'œuvre urbaine. Les deux ingénieries confortées peuvent dès lors engager valablement un processus collaboratif dit de programmation-conception qui sert le projet dans de meilleures conditions. La méthode de conception du projet change quelque peu de paradigme en plaçant en situation de co-construction les deux ingénieries portées par des acteurs distincts. Cette situation est propice à promouvoir l'interactivité programmation-conception.

Les fonctions de l'ingénierie de programmation se voient par conséquent utilement spécifiées et augmentées de missions qui ne peuvent normalement pas être dissociées et doivent au contraire se coordonner pour maximiser leurs apports dans le processus de projet. Il s'agit pour l'équipe de programmation de conjuguer l'animation de la participation et de la conduite des processus collaboratifs entre experts, pour affiner les caractéristiques des vocations du futur projet. L'équipe de conception, quant à elle, recentrée sur ses responsabilités de maîtrise d'œuvre urbaine, se concentre alors sur les conditions optimales de concrétisation des solutions qu'elle propose.

Le groupe de travail souhaitait faire émerger un processus de projet innovant. Désigné sous le vocable de démarche stratégique de programmation, le processus exposé dans ce guide vise à éclairer et soutenir la maîtrise d'ouvrage urbaine publique. Elle tend à la repositionner de façon pérenne dans le jeu des acteurs de l'opération. Elle lui restitue une place qu'elle aurait semblé t-il un peu perdu, pour faire en sorte que l'élaboration du projet redevienne l'apanage indiscutable de la collectivité publique. Cette démarche lui permet de mieux cerner les responsabilités qui s'attachent aux ambitions que cette dernière se fixe.







# 1 La maîtrise d'ouvrage urbaine



Le projet urbain constitue le cadre général au sein duquel les qualités de notre environnement quotidien sont instruites continuellement. Il **exprime le cheminement de pensée entre la planification stratégique mise au débat public et les différentes opérations d'aménagement qui en sont la traduction concrète**. La collectivité publique accompagne et instruit en continu toutes les demandes d'autorisations d'urbanisme et les opérations d'aménagement dans une perspective de recherche de cohérence permanente avec sa stratégie d'aménagement du territoire.

L'extension continue des compétences des collectivités et leur fixation autour d'enjeux fortement interdépendants reposent les conditions d'élaboration des opérations d'aménagement. Par conséquent, la collectivité en position de maître d'ouvrage urbain ne se préoccupe plus seulement des conditions opérationnelles de réalisation de ses opérations mais doit aussi se saisir de questions de management de projet.

*L'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine est déterminante pour le bon déroulement de l'opération d'aménagement. Chaque opération d'aménagement requiert l'existence d'une maîtrise d'ouvrage professionnalisée comprenant une composante politique juridiquement compétente, fonctionnelle bien administrée et opérationnelle mobilisant les parties prenantes de l'opération. Tous ces éléments constituent un collectif de projet.*

La motivation de ce guide est donc de faire valoir l'intérêt d'une ingénierie de conduite du processus de projet structurante pour la maîtrise d'ouvrage urbaine afin de mener son opération en cohérence avec les orientations politiques qui la fondent. La méthode de conduite de projet présentée

est désignée sous le vocable de **démarche stratégique de programmation urbaine**. Placée sous la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage urbaine, cette démarche permet d'instruire avec les parties prenantes **un processus global de programmation-conception du projet d'aménagement**.

La **démarche stratégique de programmation urbaine** développée dans ses dispositions pratiques en seconde partie de ce guide, vise à mieux prendre en considération les multiples facteurs qui gouvernent le projet urbain dans son passage à l'opérationnel. Elle constitue pour la maîtrise d'ouvrage urbaine un apport méthodologique très significatif pour l'aider à clarifier sa problématique et à préciser les objectifs de son opération. La maîtrise d'ouvrage est encouragée au travers de cette démarche à faire appel aux partenariats souhaités et à mettre en place la coordination et les concertations nécessaires pour consolider sa commande urbaine, avant de lancer les études de maîtrise d'œuvre urbaine.

La démarche stratégique de programmation urbaine cherche à éclairer « l'angle mort » entre les orientations prises dans le document d'urbanisme et les objectifs des opérations d'aménagement. Elle encourage la maîtrise d'ouvrage urbaine à rester vigilante tout au long du déroulement de son opération d'aménagement en lui permettant d'évaluer les meilleures conditions possibles de sa progression.

En valorisant cette démarche, cet ouvrage encourage un vrai changement d'approche méthodologique. Il ambitionne de mieux faire comprendre l'utilité d'une approche systémique des multiples sujets de l'urbain durable et d'une élaboration collective plus interactive des projets. Le guide de la MIQCP

suggère en effet de recomposer un paysage d'expertises trop souvent dispersées autour de deux grandes ingénieries de projet : l'équipe de programmation urbaine et l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine. Cette organisation reconsidérée ambitionne une approche plus intégrée de la conduite de projet. Elle doit permettre autant de qualifier la maîtrise d'ouvrage qu'elle participera à clarifier, valoriser et recen-

trer substantiellement la commande de maîtrise d'œuvre urbaine sur ses missions. Enfin, en introduisant cette démarche itérative et continue, tout le travail qui doit conduire à la mise en œuvre de l'opération d'aménagement est replacé plus sûrement au sein du dispositif général de programmation-conception du projet urbain, permettant de le rendre à la fois plus intelligible, mais aussi plus cohérent.



Soucieuses de mieux accompagner ceux qui sont déjà présents, mais aussi d'accueillir de nouveaux habitants et de nouvelles fonctions urbaines sans pour autant s'étaler sur les bonnes terres, les collectivités s'emploient désormais à la requalification et à la restructuration de quartiers existants, à leur densification en douceur, à la redynamisation de portions de territoires en déshérence pour répondre à la demande collective et aux attentes des habitants. En effet, une ville plus solidaire doit impérativement se reconstruire sur elle-même pour répondre aux enjeux du développement durable.

Les projets urbains intéressent de vastes territoires et posent généralement question à grande échelle. Les opérations d'aménagement interceptent un espace plus large que leur seul périmètre d'action, et ce, même pour les plus petites d'entre elles. Ce sont encore trop les équipes de maîtrise d'œuvre, au stade de la conception spatiale, qui, à défaut d'une réflexion initiale, formulent les questions relatives aux conditions d'insertion du projet dans son contexte au sens large, questions qui relèvent pourtant de la responsabilité de la collectivité maître d'ouvrage.

Les collectivités nourrissent des ambitions urbaines, sociales, économiques et environnementales de plus en plus sensibles : la lutte contre l'exclusion et la ségrégation passant par le refus de cet étalement qui produit l'exclusion des plus faibles. Elles s'attachent à produire des logements en recherchant les réponses les plus adaptées à la structure de la demande, au marché du logement et à la solvabilité des ménages. Elles ne se contenteront d'ailleurs pas de produire des logements et des équipements mais devront aussi se pencher sur la modernisation des espaces commerciaux et d'activités devenus obsolètes pour les remodeler, leur conférer une plus grande mixité et remettre le tissu économique sur la voie de la performance. Le projet urbain est par nature complexe, il nécessite une authentique réflexion programmatique pour servir au plus près l'intérêt général.

### 1.1.1 Le projet urbain : dimensions politiques et territoriales

#### Le projet urbain, une affaire publique d'intérêt général

**Le projet urbain traduit l'ambition politique de toute une collectivité.** Il faut entendre ici **la collectivité comme l'ensemble des parties prenantes d'un territoire, concernées par le projet politique d'aménagement.** En intéressant toute la société civile (habitants, associations, acteurs économiques), le projet urbain place les élus au cœur des arbitrages politiques avec leurs services en appui. Le projet urbain implique la responsabilité politique des élus. A ce titre il fait plus globalement participer les citoyens aux questions d'aménagement de leur cadre de vie.

La collectivité, à travers le projet urbain et toutes les opérations d'aménagement qui contribuent à sa concrétisation, poursuit de nombreuses finalités. La conception des quartiers, petits ou grands, mérite que les maîtres d'ouvrage en charge du projet urbain sachent exprimer les ambitions qu'ils y associent et doivent y ajuster celles qu'ils ont pour chaque opération d'aménagement comme projet situé.

Quels que soient sa taille et le territoire sur lequel il se réalise, l'aménagement appelle un regain de vigilance, tant les usagers-habitants sont de plus en plus attachés à ce qu'on prenne soin d'eux et de leur environnement. Il est indispensable qu'une attention particulière soit portée à toutes les pratiques et à tous les usages des espaces concernés et que les aspirations nouvelles des populations soient effectivement prises en considération, en les observant dans une logique transversale de développement urbain durable.

*La collectivité constitue l'autorité publique et politique compétente de l'opération urbaine. Elle doit assumer ses responsabilités tout au long du processus de projet, depuis la définition jusqu'à la mise en œuvre de l'opération urbaine, ceci même si elle délègue une part de ses responsabilités opérationnelles à un aménageur. Elle doit être en mesure de rendre des comptes réguliers à ses administrés, et plus globalement aux habitants du territoire. Il y a une nécessité de la permanence de la collectivité publique dans la gestion du projet urbain.*

*Toutefois, les élus de la collectivité ne peuvent assurer seuls le portage politique de l'opération urbaine. Les habitants au titre de parties prenantes sont aussi légitimes à partager et porter*



*une ambition et une action politique dans l'aménagement au regard notamment des enjeux de proximité et de développement durable qui s'y posent. Ainsi élus et habitants, acteurs et destinataires de l'aménagement forment une « collectivité de projet ».*

#### Le projet urbain, un espace de débat

Les opérations d'aménagement sollicitent pour leur élaboration, toutes les composantes de la société civile, à travers la mise en place d'un système d'acteurs (habitants, résidents, acteurs économiques, propriétaires) qui peut participer à la définition des ambitions urbaines et à la production d'un ensemble de valeurs. Il est donc dans l'intérêt de l'assemblée élue de mettre en débat toutes les questions du projet de vie et de cadre de vie.

#### Le projet urbain, levier du développement social et économique

Les collectivités doivent aussi motiver les acteurs économiques, des investisseurs, des promoteurs et toutes les institutions qui participent utilement au tour de table technico-financier de leurs opérations. Si les conditions du débat citoyen sont réunies, les aménagements peuvent de fait conjuguer les ambitions de protagonistes dont les desseins respectifs peuvent converger et contribuer ainsi à la construction commune des opérations d'aménagement. Le projet urbain et les opérations urbaines qui le concrétisent sont un vecteur indéniable de développement économique. Les opérations portent en elles leur propre dynamique économique. Cette dynamique peut se dissiper bien au-delà du projet lui-même.

#### La collectivité publique compétente en urbanisme

Toutes les opérations d'aménagement ou de constructions modifient le paysage, sollicitent les réseaux publics et ont un impact sur les équipements. L'assemblée élue n'a aucune raison d'être dépossédée de l'instruction d'un aménagement quel qu'il soit et quelle que soit son envergure. Les élus ne peuvent se départir d'un examen approfondi de tous les projets, sans exception quel que soit le statut de l'initiateur de l'opération. La validation programmatique des opérations des maîtrises d'ouvrage privées, la vérification de leur compatibilité avec la règle commune par la collectivité garante de l'intérêt général est indispensable car les élus doivent pouvoir rendre des comptes à la population.

Pour le respect des riverains comme pour le maintien des grands équilibres du territoire, la collectivité doit légitimement estimer les conséquences de chaque nouveau projet. Elle doit veiller à l'impact de toutes les opérations qui voient le jour sur la cohérence globale avec la règle commune et son dessein politique. Elle s'applique par conséquent à **capitaliser toutes les opérations qui sont livrées dans leurs multiples caractéristiques pour les valoriser dans le cadre de la veille territoriale.** La collectivité s'attachera à prolonger la concertation dans l'instruction et le suivi de toutes les opérations d'aménagement et de constructions dans les mêmes conditions que pour l'élaboration de sa stratégie.

L'élaboration du projet urbain des communes, communautés de communes ou des agglomérations, et en cascade, la conception et la mise en œuvre des opérations d'aménagement commandent aux élus de prendre en considération un important faisceau de préoccupations nouvelles, de prendre

leurs décisions selon un horizon de considérations étendu et de mobiliser un large panel d'acteurs concernés. La nécessité d'approcher les projets sous cet angle confère sans conteste plus de profondeur et de sens aux opérations qui en découlent. En cherchant à appréhender de manière intégrée les spécificités des enjeux contemporains de l'urbain, les élus sont assurés de prendre en charge le projet dans toutes ses composantes, ils sont mieux à même de contribuer à son pilotage.

Par l'importance des enjeux qui s'y jouent et la multiplicité des politiques publiques qu'il interroge, **le projet urbain s'impose indéniablement comme le programme politique de la collectivité pour le territoire.** Il représente l'ensemble des ambitions stratégiques et des actions concrètes à décliner en opérations d'aménagement et qui participent à la transformation des villes et des bourgs. Prérogative exclusive de la collectivité publique, le projet urbain intègre le large spectre des séquences indissociables et interdépendantes qui représentent le cheminement intellectuel que la réflexion emprunte pour façonner le cadre de vie. Les opérations d'aménagement urbain forment quant à elles les interventions concrètes opérationnelles conduites indifféremment par des maîtrises d'ouvrage publiques comme privées, concrétisations matérielles qui participent à l'accomplissement du projet urbain, de la stratégie urbaine.

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des

*équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.*

*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 définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. » Le projet urbain s'impose comme une synthèse et constitue en cela la prérogative exclusive des collectivités locales.*

### Les ambitions politiques du projet urbain

Le projet urbain pose les ambitions liées aux modes d'habiter et aux valeurs de développement économique, social et environnemental qui peuvent leur être associées. Il met par conséquent en débat les questions propres à servir un projet de vie dans l'opération :

- promotion et accompagnement du développement économique du territoire ;
- soutien et promotion de l'éducation, de la formation professionnelle dans une logique d'épanouissement des individus, de promotion sociale ;
- marché du logement et mise à disposition de logements aptes à satisfaire un parcours et une mobilité résidentiels satisfaisant toutes les catégories de population ;



- promotion d'une offre d'équipements capable de soutenir une politique culturelle, artistique, sportive et associative de qualité ;
- maintien, sauvegarde et mise en valeur des patrimoines culturels et naturels garantissant la promotion du territoire, la protection de l'environnement ;
- traitement des mobilités et des déplacements et circulations douces...

À travers son projet urbain, observé depuis cette lecture très étendue, la collectivité se trouve en situation de proposer une définition des objets et fonctions qui doivent rendre habitable un quartier. Ce projet devient, incontestablement le catalyseur d'orientations stratégiques pour le développement futur de la collectivité.

La collectivité publique accompagne toutes les opérations d'aménagement qui sont lancées sur son territoire afin de garantir leur meilleure inscription possible dans leur environnement et de s'assurer de leur logique avec le projet urbain. Il s'agit pour elle de conduire une démarche qui se maintienne dans la durée, un processus de projet dont l'évaluation soit permanente.

De chaque opération nouvelle mise en œuvre dans son territoire, la collectivité peut tirer un enseignement ; elle gère les données qui participent à modifier les grands équilibres du territoire et peuvent l'amener à modifier ses stratégies de projet urbain. **Cette connaissance méticuleusement capitalisée dans son dispositif de veille** et qui affirme la permanence et la pertinence du projet urbain **permet aux élus d'avoir toujours une longueur d'avance en faveur des opérations qui se présentent.** La collectivité doit

par conséquent s'attacher à mettre en place un dispositif d'évaluation qui serve autant son activité de veille stratégique que ses démarches à venir de programmation et de définition de processus d'action.

*Même s'il n'a pas vocation à traiter de la planification stratégique, ce guide s'attache à rappeler combien il est important que la collectivité se munisse d'un plan de vol : le Plan Local d'Urbanisme (PLU)<sup>4</sup>, et d'un système de vigilance, la veille stratégique pour inscrire le destin de la cité dans un cercle vertueux.*

### Projet d'aménagement et cohérence avec le flux des projets en cours

Les métropoles récoltent les dividendes d'une économie centrée sur les villes et ce, au détriment des territoires périphériques qui doivent assumer les multiples effets du desserrement urbain. Les opérations d'aménagement opèrent sur de vastes espaces ; elles sont forcément conditionnées par tout ce qui se passe sur le territoire. Inversement, elles ont des conséquences à grande échelle sur celui-ci. Dépendantes de toutes les opérations qui se déroulent dans le territoire et largement conditionnées par des stratégies d'acteurs multiples, toutes les opérations d'aménagement mises en œuvre se font concurrence. C'est pour cela qu'elles doivent bénéficier d'une **démarche structurante de programmation liée à la stratégie urbaine qui vérifie en permanence leur opportunité et s'assure de leur pertinence et de leur complémentarité.**

4- PLU Plan local d'urbanisme introduit par la loi n° : 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Les aménagements urbains requièrent un dispositif de management capable de définir les tactiques d'intervention sur plusieurs espaces simultanément et sur la longue durée du projet tout en embrassant des problématiques élargies (urbain, environnement, culture, mixités urbaines, économie, réseaux, mobilités, gestion urbaine de proximité...).

Le respect des principes de développement durable impose que les opérations d'aménagement sachent mettre en cohérence les dimensions sociales, économiques et environnementales. Les thématiques d'action de plus en plus diversifiées qui s'ajoutent à l'ordre du jour des opérations d'aménagement constituent des arguments originaux. La multiplication des thématiques d'investigation du projet modifie de fait la nature de la conduite de projet. Le domaine de la conception des opérations d'aménagement dépasse désormais de loin les préoccupations classiques de programmation, d'organisation de l'espace et de définition des conditions de leur mise en œuvre opérationnelle. La maîtrise d'œuvre urbaine est aussi attendue dans ses capacités à proposer des dispositions capables de répondre à un déroulement probable et optimal de l'opération. La maîtrise d'ouvrage urbaine doit prendre en considération de nombreuses questions sociétales qui incitent à revisiter les modalités d'élaboration des opérations d'aménagement. Elle voit de ce fait ses prérogatives amont de pilotage stratégique réévaluées.

En se focalisant sur l'échelle du projet opérationnel, le projet urbain accroît son champ de questionnement. A l'échelle de l'opération d'aménagement, des questions de faisabilités et de capacités à faire des acteurs viennent compléter l'étendue des investigations programmatiques et **rendent indispensable un**

**processus collaboratif plus resserré entre programmation et conception spatiale.**

Le projet urbain s'inscrit préférentiellement dans un bassin d'habitat. Pour bien appréhender tous les modes de vie et les préoccupations des habitants, il doit élargir sa focale à la lumière du territoire vécu. Aussi inclut-il nécessairement dans ses investigations plusieurs municipalités, quelquefois à cheval sur plusieurs intercommunalités voire plusieurs départements. L'opération d'aménagement, quant à elle, est plus circonscrite dans l'espace, mais n'échappe pas pour autant à cette nécessité d'intercepter les différentes échelles. Il faut regretter que les projets ne s'instruisent pas assez à une échelle correspondant au territoire fonctionnel vécu qu'est « l'aire urbaine<sup>5</sup> » ou « le bassin de vie<sup>6</sup> ».

**Projet d'agriculture durable imaginé dans le projet de territoire**

Les habitants des métropoles sont dépendants pour leur approvisionnement d'un territoire conséquent. Ce territoire fournisseur de leur alimentation participe en partie de leur ombre écologique. C'est pourquoi il importe pour les aires urbaines de préserver les terres agricoles qui peuvent potentiellement garantir leur ravitaillement.

5- Aire urbaine : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. (définition INSEE)

6 - Bassin de vie : constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. (définition INSEE)

C'est d'ailleurs le régime alimentaire d'une époque qui détermine l'empreinte écologique des habitats.

Si la tertiarisation de la vie économique bénéficie principalement aux ensembles urbains, il importe toutefois que les stratégies urbaines gardent à l'esprit les conditions dans lesquelles elles dépendent des territoires de production alimentaire. Les processus de desserrement des villes portent lourdement préjudice à cette nécessité de prévoir l'approvisionnement. Les processus de métropolisation et d'étalement fragilisent autant les territoires qui les subissent que les populations condamnées à s'éloigner, captives de l'emploi et de la voiture. La pression opérée sur le foncier met en péril toutes les stratégies de projets économiques un peu ambitieuses, mais surtout les démarches d'agriculture vivrière innovantes.

L'agriculture vivrière contribue pourtant au développement productif local. Son organisation au plus proche des consommateurs sera bientôt indissociable de la transition écologique. **Un projet d'agriculture durable** qui mobiliserait largement l'ensemble des acteurs concernés par l'activité agricole, la distribution de la production vivrière et l'alimentation pourrait être imaginé dans les stratégies de territoire, notamment dans l'objectif de voir émerger un projet agro-écologique soutenable dans les documents d'urbanisme. **La loi « Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt »<sup>7</sup>** prévoit d'ailleurs que les rapports de présentation des Plans Locaux d'Urbanisme expliquant les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable s'appuient désormais sur un diagnostic établi au regard des prévisions en matière d'aménagement de l'espace, d'environnement,

7 - Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

**notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique...** Il importe par conséquent d'analyser et d'identifier les espaces déjà urbanisés et leur capacité de densification et de mutation **afin de ne plus compromettre l'avenir des terres dédiées à l'agriculture vivrière.** A ce titre les collectivités pourraient promouvoir dans le cadre de leur projet urbain, des **projets alimentaires territoriaux**, susceptibles de structurer des filières locales de développement et de consommation de produits relevant de la production biologique et issus de circuits courts. Ces démarches élaborées de manière concertée avec l'ensemble des acteurs et esquissant les prémices d'une relocalisation de la production vivrière, pourraient contribuer à la mise en œuvre d'un système alimentaire territorial intégré. L'importance de pouvoir bénéficier de la ressource vivrière en circuit court pourrait permettre de prendre conscience de l'urgence à mettre fin à l'étalement de l'habitat, de la logistique et des infrastructures.

En s'appuyant par ailleurs sur le chevelu hydraulique naturel et les corridors boisés qui y sont le plus souvent associés, les collectivités pourraient faire cohabiter les trames vertes et bleues avec les terres agricoles pérennisées dans les PLUI, comme autant d'auxiliaires d'agriculture raisonnée et les articuler de manière pertinente dans le cadre d'un programme durable de restauration de la biodiversité.

Le champ de l'urbain ne peut plus faire l'économie d'une réflexion systémique autour de la biodiversité et des milieux naturels, de l'emploi et de l'économie, de l'agriculture et de l'approvisionnement et des choix d'implantation judicieux des secteurs d'habitat et de leur relation avec les équipements, les services et les commerces sous l'angle des questions de mobilité notamment. En étendant son champ d'investigation à

la transition écologique, aux questions sociales et de solidarités territoriales, la réflexion embrasse forcément un espace plus large et plus pertinent que la seule échelle des quartiers dans leurs contiguïtés, pour forger ses convictions.

**Le projet de l'urbain durable (cf. annexe 1) doit rendre compte des rapports indispensables entre le continuum aggloméré des villes et les caractéristiques de son territoire de dépendance.**

C'est bien parce que les différents textes internationaux posent l'impératif d'une invention politique comme fondement de l'urbain durable, que les initiateurs de projets sont invités à la plus grande vigilance au moment de constituer leur propre maîtrise d'ouvrage urbaine. Il importe en effet que les investigations et les orientations faites en faveur d'une opération d'aménagement appréhendent les différentes échelles et soient adaptées aux enjeux territoriaux. Il est essentiel que le pilotage de l'opération d'aménagement se situe à la hauteur des enjeux pour prendre en charge notamment l'ensemble des politiques publiques relevant quelquefois de plusieurs collectivités territoriales. L'urbain durable appelle de ses vœux l'initiative par le politique d'une collaboration pleine et entière en faveur du territoire vécu des habitants.

**Dans la ville, se jouent les innombrables initiatives des habitants**

Les projets immobiliers et d'aménagement d'initiative privée doivent eux aussi satisfaire à la continuité de l'espace démocratique et décliner les ambitions du projet urbain. Si toutes les opérations privées n'exigent pas forcément un pilotage fin par la collectivité publique, pour autant une instruction de la

part des services techniques s'impose le plus souvent pour garantir leur cohérence avec le projet urbain. Inversement, la capitalisation de toutes les initiatives privées et la prise en considération de leur impact peut amener la collectivité à prendre la mesure de la dynamique du marché privé, à aborder autrement la stratégie urbaine. La concrétisation du projet urbain résulte d'une somme d'initiatives à prendre en compte. La planification stratégique comme l'instruction des opérations d'aménagement à venir doivent savoir tirer le bénéfice d'un dispositif collaboratif d'animation et de participation citoyenne mis au service de la stratégie du projet urbain.

Michel Lussault<sup>8</sup>, urbaniste, souligne à quel point les édiles sont face à une machine complexe tant les individus habitants apportent chaque jour leur touche permanente à la consolidation de la ville. Il signale combien les petites actions pullulent. Il avertit à quel point on devrait prendre au sérieux la fonction proprement « aménagiste » de la population par cette contribution infinie de projets. Il écrit d'ailleurs à ce propos : « Il n'existe pas de méta-opérateurs qui guideraient l'ensemble de l'évolution urbaine... planifieraient ses espaces... Nous sommes face à une machine spatiale complexe qui échappe grandement à tous ceux qui contribuent à la construire, aux opérateurs qui prétendent parfois la contrôler. » **La propension à vouloir réorganiser son espace de vie demeure une préoccupation largement partagée par le plus grand nombre.** Sources d'une incroyable hétérogénéité, ces interventions plus ou moins formalisées ne peuvent bénéficier d'un méta plan qui accorderait sa cohérence à l'ensemble. Ce qui fait dire à Michel Lussault que « l'espace urbain est multi-auto-organisé... Cela ne signifie pas, selon lui, qu'il ne soit pas sans organisation et sans ordres, car il est aussi multi-régulé ».

8 - Tous urbains, Presses universitaires de France, Lyon, 2013

La démarche BIMBY (cf annexe 2) laisse justement une place importante à cette capacité « proprement aménagiste » de la population et aux possibles initiatives de l'habitant. Elle prend le pari que la participation citoyenne mise en oeuvre dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme dispose la population à un partage de valeurs, les associant volontiers à la lutte contre l'étalement urbain. En les sensibilisant aux enjeux de consommation des terres non encore urbanisées, il est possible de les interpeller à la question de la place de la maison individuelle, de les rendre directement acteurs de la production et du développement urbain et de rendre plus acceptable à leurs yeux la densification mesurée de leur cadre de vie. Sensibilisés, mais aussi intéressés au projet, les habitants peuvent devenir acteurs de stratégies urbaines alternatives qui pourraient promouvoir par ailleurs un urbanisme des proximités.

## 1.1.2 De la planification territoriale à l'opération d'aménagement

### Aux origines de l'opération

**L'opération d'aménagement s'inscrit plus largement dans son territoire, elle décline les grandes orientations des documents d'urbanisme tout en contribuant à leur évolution.**

La collectivité garante de l'intérêt public du projet urbain doit disposer d'une vision stratégique qui relie la planification à l'aménagement opérationnel et inspire toutes les opérations d'aménagement, que la collectivité en soit ou non maître d'ouvrage. Lorsqu'elle lance en son propre nom une opé-

ration d'aménagement ou de renouvellement urbain, elle s'efforcera donc de décliner les valeurs qu'elle impose par ailleurs à tout son territoire. Elle le fait ainsi pour chacun des projets opérationnels qu'elle instruit, autant pour des opérations d'aménagement privées que pour celles qu'elle conduit en qualité de maître d'ouvrage public.

Pour construire sa vision, la collectivité bénéficie le plus souvent de son dispositif de veille et d'évaluation, d'un diagnostic de territoire, d'une importante réflexion prospective qui, consignés dans le rapport de présentation de son document d'urbanisme, constituent un socle non négligeable pour débattre des enjeux de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)<sup>9</sup>.

**Le PLU met en évidence les enjeux de son territoire.**

Le PADD, pièce essentielle du PLU, constitue le socle des **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)**. Le PADD est pensé dans une logique stratégique et opérationnelle et s'applique inmanquablement à toutes les opérations d'aménagement. La logique qui conduit à anticiper les opérations d'aménagement dans le cadre de la planification stratégique inscrit le projet urbain dans la durée.

Les Orientations d'Aménagement ont été mises en évidence par la loi SRU. La loi Engagement National pour l'Environnement les promeut en Orientations d'Aménagement et de Programmation. Elles se concentrent surtout sur les secteurs à enjeu opérationnel. Opposables aux

9 - Le PADD : plan d'aménagement et de développement durable introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000

autorisations d'occupation des sols et aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité, elles cherchent à définir les conditions dans lesquelles un secteur de projet sera aménagé. Elles ont vocation à emboîter le pas à la démarche de programmation. Cette dernière constitue le focus opérationnel singulier requis auquel les opérations d'aménagement réalisées par la collectivité publique feront systématiquement référence.

Dans la logique de ce qui précède, il est opportun de réaffirmer que ce sont normalement les orientations stratégiques du PLU qui prévalent, et qui doivent en premier lieu faire émerger les motivations à transformer le tissu urbain. **C'est normalement le PLU qui participe de prime abord à identifier des sites opérationnels prioritaires.** L'analyse fine du foncier et des capacités du système parcellaire à muter est, bien sûr, à mettre en face de la nature des objectifs politiques de la collectivité. Les enjeux territoriaux sont le plus souvent examinés au plus près des quartiers qui sont à requalifier ou à densifier, des secteurs les plus disposés à muter. C'est donc le PLU qui, en prévoyant les orientations d'aménagement et de programmation, fonde communément les objectifs des opérations les plus déterminantes.

Mais d'autres opérations peuvent potentiellement voir le jour à la faveur du document d'urbanisme. Aléas de la prospective ou opportunité des libérations de foncier, l'initiative d'une opération d'aménagement est largement ouverte. De nombreux acteurs sont susceptibles de devenir maître d'ouvrage et d'interroger la stratégie de la collectivité. Elle peut avoir à engager la discussion avec un particulier propriétaire qui souhaite vendre ou faire muter son fon-

cier, à répondre à un investisseur ou une entreprise privés, lesquels peuvent successivement proposer un lotissement, un permis groupé, un projet urbain partenarial...

Une opération peut par ailleurs naître de la cession d'une friche, de la libération d'une emprise publique (militaire, hospitalière...) ou privée (industrielle, commerciale...). Enfin, un opérateur privé peut apporter un projet de taille suffisante pour qu'il soit qualifié d'opération d'aménagement urbain tant par ses dimensions que par son impact dans le paysage et ses incidences sur le contexte local.

### Le passage délicat de la planification à l'opération, le projet comme processus

Les opérations d'aménagement mettent en cohérence plusieurs échelles de projet très contrastées : aménagement du territoire et opération d'aménagement urbain dans leur environnement se combinent. Elles s'inscrivent dans le prolongement des ambitions et objectifs de la stratégie territoriale (SCOT<sup>11</sup>, PADD, politiques publiques) mais aussi dans leur contexte spécifique (cadre de vie, paysage, mixités fonctionnelle et sociale, équipements et réseaux, commerces et services, culture, image, usages et habits...).

Toutefois, pour chaque opération d'aménagement, des investigations supplémentaires s'imposent : un focus singulier

11 - SCOT Schéma de cohérence territoriale introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000. Le SCOT est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles.



est nécessaire pour questionner les vocations assignées par le PLU au site opérationnel, pour définir un contenu programmatique à l'opération et esquisser ses conditions d'insertion et de faisabilité ainsi que les processus d'acteurs à mettre en jeu. Il importe en effet que les opérations d'aménagement urbain s'articulent aux documents d'urbanisme et qu'elles prennent notamment en considération la déclinaison qui est faite des différentes politiques publiques. Par ailleurs, elles trouvent leur place dans un contexte physique et conjoncturel qui impose, pour leur conception et leur mise en œuvre, un surcroît d'investigations. Une démarche collaborative est nécessaire à cet effet entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour concevoir le projet dans de bonnes conditions.

Les orientations du PLU, les enjeux politiques de l'aménagement et l'étendue des protagonistes potentiellement intéressés par l'opération en déterminent l'importance et le niveau de complexité. Cette diversification des enjeux urbains appelle de toute évidence un **processus de projet**.

*Le projet urbain, comme programme politique territorialisé, embrasse l'ensemble des actions concrètes et opérations qui participent à la transformation de la ville. Il est en cela une prérogative exclusive de la collectivité publique. Cette notion désigne le large spectre des moments indivisibles et interdépendants qui caractérisent le cheminement intellectuel du projet urbain. Le terme d'opération d'aménagement urbain sera réservé aux interventions concrètes opérationnelles qui, dans le cadre du projet urbain, peuvent être conduites indifféremment par des maîtrises d'ouvrage publiques comme privées.*

**Le projet urbain : un processus constant de pilotage et d'évaluation par la collectivité publique du devenir de la cité ;**

**L'opération d'aménagement urbain : une intervention spatiale qui s'inscrit dans le projet urbain.**

Les conditions d'élaboration des opérations s'apparentent désormais à un processus qui fait interagir les différentes composantes politiques, sociales, économiques, environnementales, de l'action urbaine. La maîtrise d'ouvrage urbaine des opérations d'aménagement s'organise en système ouvert et interactif pour aller chercher les contributions d'un panel d'acteurs le plus large possible. L'étendue des questions posées à la maîtrise d'ouvrage urbaine l'oblige à se déterminer sur le choix d'un processus de conduite de projet.

La programmation des opérations d'aménagement ne peut pas se cantonner à la seule définition et au dimensionnement des contenus et de leurs conditions de réalisation. **L'élaboration des projets requiert un préalable programmatique qui structure son raisonnement pendant toute sa conception**, interrogeant toutes les responsabilités du politique, appelant des arbitrages relatifs à toutes ses prérogatives. La programmation urbaine voit ces dernières étendues, elle tend à devenir une démarche au service du projet pour en prévoir les conditions de son évolution dans un contexte pluriel, obligeant à procéder par itérations entre programme et action. (cf. partie 2)



# Une démarche de programmation en prolongement du PLU à Marennes (17)

Le développement de la commune de Marennes s'est opéré depuis des décennies sous forme de lotissements juxtaposés, en raquettes. La commune, au travers d'une démarche préalable de programmation urbaine, a souhaité **reconsidérer ce mode d'urbanisation** et initier un nouveau modèle de développement plus cohérent, structuré notamment autour d'une **greffe qualitative** entre zone d'activités et pôle d'équipements situés au Nord et le tissu urbain et commercial au sud. Le projet d'une coulée verte structurante a été imaginé afin d'accueillir une programmation de logements et de futurs équipements mais aussi dans l'objectif de constituer un espace vert mis à disposition de tous les habitants.

L'équipe municipale a décidé de s'appuyer sur les compétences d'une équipe d'**assistance à maîtrise d'ouvrage** pour l'accompagner tout au long de sa démarche de projet. L'agence Siam Conseils située à Tours a été retenue pour cette mission de programmation urbaine. Le bureau d'études a été retenu sur la base d'un argument en faveur de l'**écoute des élus** quant à leurs ambitions, de la participation des habitants quant à leurs besoins, mais aussi des acteurs économiques et des investisseurs potentiels pour l'opération quant à leur capacité à la servir en cohérence avec la conjoncture.

Sur proposition de l'AMO de programmation, une méthode de concertation élargie a été mise en place. Une participation des habitants, mais aussi une contribution des promoteurs

et des bailleurs ont été organisées. Les élus ont souhaité associer le plus largement possible la population à la réflexion sur les conditions de réalisation de ce projet majeur pour la commune. Un **comité consultatif** donnant toute sa place à la population a été constitué. Pour dialoguer avec les investisseurs dans les meilleures conditions, la collectivité a eu recours à des « **tables rondes de l'immobilier** ». L'agence Siam Conseils a animé ces différents comités et tables rondes et a restitué les échanges aux élus en présence des membres du comité consultatif.

A partir des premières conclusions de la concertation, **des scénarios de programmation** ont été développés à partir de la **volonté communale** et des **attentes des habitants** mais aussi en s'attachant à la situation du **marché local**. Plusieurs schémas de programmation du logement ont été soumis à différents opérateurs immobiliers publics et privés qui, au terme de leur réflexion, ont pu réagir aux scénarios présentés, suggérer des variations plus favorables à leurs marges de manœuvre et finalement, proposer des niveaux de charges foncières adaptés au contexte du marché marennais. Les élus ont décidé de privilégier des typologies de logements adaptées aux capacités financières des populations de leur territoire et notamment aux moyens des jeunes familles primo accédantes. Ils ont notamment promu la création de programmes de logements intergénérationnels. A l'issue des tables rondes de l'immobilier, l'assistant à maîtrise d'ouvrage a pu affiner la



**simulation économique de la future opération** pour mettre les élus en capacité de se prononcer sur l'économie générale la plus souhaitable pour la ville. Le poste foncier qui apparaît le plus souvent comme l'unique variable d'ajustement dans un bilan d'aménagement a été finement examiné en collaboration avec toutes les parties prenantes de l'opération.

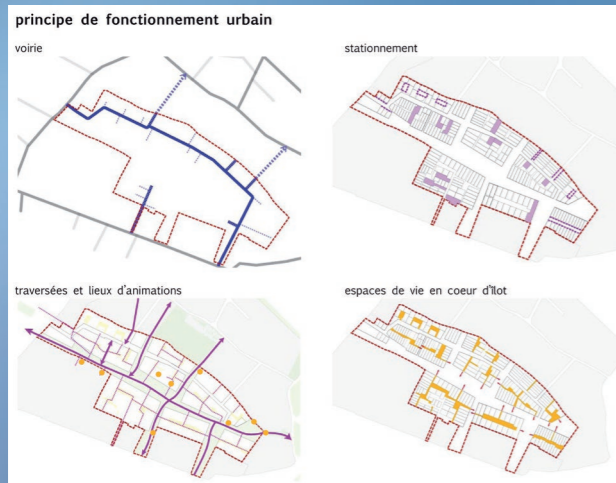
Le projet de **traverse verte de 4 ha**, espace central à forte signification pour les habitants accueillera leurs futurs équipements communaux. Le projet qui avait émergé à la faveur de la participation citoyenne sur l'avenir de leur territoire est devenu le projet de Zone d'Aménagement Concertée (**ZAC**)<sup>10</sup>

**de la Marquina**. Cette ZAC conduite en régie par la collectivité sur une emprise foncière globale de 17 hectares doit permettre de réaliser un objectif de 387 logements dont 77 logements sociaux, 115 logements en accession réservés aux primo accédants et 152 logements libres ainsi que 43 logements intergénérationnels.

<sup>10</sup> - La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération publique d'aménagement urbain instituée par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 pour se substituer aux zones à urbaniser en priorité (ZUP)



Plan Directeur



La commune de Marennes s'est ensuite lancée dans la **consultation d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine**, accompagnée en cela par son AMO de programmation. La présentation des éléments de cahier des charges aux membres du comité consultatif et aux parties prenantes a permis de recueillir les dernières recommandations utiles et de retenir l'équipe de maîtrise d'œuvre sur la base du projet le plus conforme à une programmation fortement partagée par tous les acteurs, programmation mise en forme par l'AMO.

Le cabinet Siam Conseils a accompagné la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la présentation de son projet aux différentes institutions parties prenantes.

**Le point de vue de Mickael Vallet, Maire de la commune de Marennes :**

« Nous avons entamé une démarche de programmation en faveur de notre future ZAC dans l'objectif de ne plus reproduire les erreurs qui avaient jusqu'alors été commises dans l'urbanisation de notre commune, à savoir, une politique systématique de lotissements privés avec le consentement des élus. J'étais personnellement effaré de constater que la commune consentait à n'exercer aucune maîtrise de son développement. Pour **reprendre la main**, nous devons impérativement nous professionnaliser. Pour ne pas nous retrouver entre les seules mains des promoteurs, même si nous savions que nous aurions besoin d'eux ultérieurement, il nous fallait **nous entourer de compétences**. Le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage de programmation répondait à ce besoin de compétences neutres et professionnelles. L'AMO nous formerait sur les différentes pratiques, nous informerait sur les expériences les plus intéressantes et devrait nous installer

dans un dispositif de veille indispensable pour négocier avec les propriétaires fonciers et les promoteurs.

Je persiste à croire que nous disposons dans le droit de l'urbanisme, de tous les outils nécessaires pour faire bien et pour réussir un bon urbanisme. Nous avons confié à notre AMO une mission consistant à **faire le lien entre la volonté politique et les outils mis à disposition**. L'AMO nous a proposé différentes méthodes de travail, il nous a aidés à formuler les modalités de la participation des habitants, à aller à la rencontre des acteurs opérationnels. Il nous a alertés très tôt sur l'importance de la dimension financière pour mener à bien notre opération. Il nous a permis de choisir les procédures les plus adéquates aux enjeux de notre projet. Il nous a justement accompagnés dans le choix d'un projet et de l'équipe de conception chargée de le mettre en œuvre.

Il n'y a pas d'incompatibilités entre les **deux ingénieries** (assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaine), d'ailleurs, elles ont fort bien collaboré et les quelques divergences d'approche entre les deux acteurs nous ont permis au contraire de nous poser les bonnes questions, d'approfondir utilement le sujet. Cette confrontation entre les deux prestataires a permis de nourrir la réflexion de tous les élus. La Traversée verte de près de 4ha a conduit l'architecte maître d'œuvre à faire valoir le côté structurant et donc essentiel au projet, tandis que L'AMO veillait à son impact en terme économique et de gestion et d'exploitation à long terme pour la collectivité. La coexistence des deux équipes a mis les élus devant leurs responsabilités et les a conduits à retenir la proposition de l'AMO en faveur de la régie communale comme mode de réalisation pour permettre de financer les surcoûts de cette traversée.

Le recours à un AMO de programmation me semble incontournable pour lancer nos opérations, nous aider à formuler nos ambitions et aller chercher la maîtrise d'œuvre. Cela me paraît être la voie à retenir pour nos futurs projets.

La commune s'est vue décerner, à cette occasion, le prix régional des éco-quartiers.

Bilan de l'opération d'aménagement et engagements communaux :

- Le bilan estimatif des dépenses est de l'ordre de 9,8 millions d'euros HT
- Le bilan estimatif des recettes est de l'ordre de 8 millions d'euros HT
- Soit un déficit prévisionnel de l'ordre de 1,8 million lié au surcoût de la traversée.

Chronologie :

- études préalables : démarrage en septembre 2010
- choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre : mai 2012
- création de la ZAC : octobre 2013
- approbation du dossier de réalisation en février 2014
- démarrage des constructions : septembre 2016

**Maîtrise d'œuvre urbaine :**

**DMP Denerier Martzolf Pascarel**, architectes-urbanistes et **Physalis**, paysagistes

## Des périmètres de réflexion pour un périmètre opérationnel

Toutes les thématiques examinées par une démarche de programmation renvoient à des logiques qui ont leur propre périmètre ; seule la synthèse de toutes ces logiques peut permettre d'ancrer l'opération dans son contexte et participer à la définition du périmètre opérationnel le plus approprié.

Le bon périmètre de réflexion se précise au fur et à mesure que la démarche de programmation permet à la maîtrise d'ouvrage de vérifier l'interdépendance de ses décisions et leurs impacts respectifs sur le voisinage de l'opération. Il y a un périmètre opérationnel à définir, et sans doute autant de périmètres de réflexion qu'il y a de thèmes abordés. Le périmètre juridique de l'opération doit résulter *in fine* d'une décision mûrement réfléchie. Le périmètre opérationnel deviendra intangible.

*Ce n'est pas le périmètre qui fait le projet mais le projet qui doit faire le périmètre. Il faut rendre hommage aux villes qui savent encadrer le travail : les questions urbaines, architecturales et les politiques culturelles.*

*Marcel Roncayolo,  
intervention au grand prix de l'urbanisme 2012*

La transformation d'un quartier a souvent des conséquences non négligeables sur un secteur bien plus étendu que celui de l'opération urbaine ; aussi est-il pertinent d'offrir à l'opération, dans le cadre de la démarche de programmation, son périmètre le plus judicieux. Celui-ci se détermine forcément sur la base d'un périmètre de réflexion qui dépasse

pour un temps au moins ses strictes limites opérationnelles. Le périmètre de réflexion d'une opération d'aménagement se figera lorsque le diagnostic de la programmation aura été conforté par le diagnostic spatial des concepteurs pour constituer le diagnostic stratégique conforté (cf. partie 2).

Une opération d'aménagement a souvent pour objet de recoudre entre eux des quartiers disloqués, elle a vocation à remailler des espaces. Elle peut aussi, par l'offre nouvelle qu'elle apporte, avoir des effets non négligeables sur le voisinage et contribuer de la sorte à valoriser un quartier plus large que celui sur lequel elle opère.

La démarche stratégique de programmation urbaine aura vocation à délimiter un périmètre pertinent à l'opération urbaine. Elle ne limitera pas ses investigations à cette emprise, bien au contraire, elle s'efforcera d'alerter la maîtrise d'ouvrage urbaine sur les effets collatéraux des arbitrages pris en faveur de l'opération.

A la lumière du diagnostic de la programmation urbaine, la maîtrise d'ouvrage urbaine détermine les fondamentaux de son opération. Elle est plus clairvoyante quant à ce qu'elle doit attendre de la maîtrise d'œuvre urbaine. L'équipe ou les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine est (sont) désormais mieux documentée(s) pour entamer sa (leurs) propre(s) démarche(s) de conception spatiale. Le champ des questions posées par cette conception est potentiellement recentré.

## 1.1.3. Le projet urbain, catalyseur des politiques publiques

Les collectivités selon leurs compétences doivent mettre en relation toutes leurs attributions que sont par exemple : la demande de logements, la scolarité des enfants, leur restauration et leurs déplacements, les utilisations multiples de l'espace public et ses usages, la place du commerce dans l'espace public, les déplacements, la voirie, la circulation et le stationnement ainsi que l'éclairage public, les réseaux, la solidarité avec les plus démunis, la formation et l'insertion, l'emploi et l'économie et l'accueil et le maintien de tous les entrepreneurs, la culture, les loisirs, le temps libre et le sport et enfin l'offre d'équipements correspondante.

Elles les interprètent dans une logique globale et systémique, les examinent à leurs interfaces pour parvenir à donner une vraie cohérence à leurs décisions. Le projet urbain focalise toutes ces réalités. Il est important que la collectivité envisage **le projet urbain comme une démarche permanente d'action et de veille** qui englobe tous ces sujets qui ont à voir avec la gestion qualitative, quantitative et spatiale de la vie de tous les jours.

Tout au long de son approfondissement, le projet urbain, comme chacune des opérations qui le déclinent, questionne la collectivité dans toutes ses prérogatives ainsi que les Régions et Départements dans les leurs. **La gestion urbaine par le politique ne peut pas se limiter à l'addition de politiques publiques. Les opérations d'aménagement doivent s'enrichir d'attentes et de thématiques d'action de plus en plus indispensables qui modifient la nature même de l'intervention urbaine.**

Les questions que posent les différents publics (habitants, riverains, usagers) en terme d'efficacité des équipements et des fonctions urbaines, de densité et de qualité du bâti, de capacités de l'espace public et du cadre de vie, mettent les collectivités maîtres d'ouvrage d'opérations d'aménagement devant des responsabilités nouvelles. Elles les obligent à intercepter des préoccupations multiples qui dépassent d'ailleurs les seules politiques publiques.

**Les collectivités sont garantes des politiques publiques et de leur prise en considération complète dans le prisme du développement durable, telles que :**

- **sociales** : conditions d'habitat, offre de logements et politique de peuplement adéquates à l'emploi local, scolarité et épanouissement, solidarité, accessibilité et égalité des chances, promotion sociale, offre d'équipements et services publics... ;
- **économiques** : apprentissage, formation, emploi, accueil des entreprises, promotion du territoire... ;
- **environnementales** : préservation de la biodiversité, assainissement, accessibilité et mobilités, sécurité et prise en compte des risques naturels et industriels, confort et prise en compte des pollutions, du bruit... ;
- **culturelles** : gestion et mise en valeur des patrimoines, propagation et démocratisation de la connaissance, promotion des savoirs, des manifestations festives et artistiques, encouragement à la création...

## Une approche stratégique de la politique de l'habitat

### Il importe d'articuler entre elles les politiques publiques pour garantir la plus grande cohérence possible des arbitrages.

La mise sur le marché de nouveaux programmes de logements a normalement vocation à détendre la demande et peut alors conduire à modifier le peuplement d'un quartier. Or l'expression de la demande est protéiforme, entre les ménages qui n'habitent pas dans le quartier et souhaitent s'y installer, ceux qui cherchent à décohabiter et ne libèreront pas de logement en sortant de leur lieu de résidence et ceux qui sont logés dans un logement inadapté et souhaitent le libérer. Selon que l'offre nouvelle proposée satisfait en tout ou partie l'un ou l'autre de ces segments de demandeurs, l'existence de ces nouveaux logements peut avoir des conséquences multiples. Les nouveaux logements mis sur le marché peuvent desserrer la demande interne contredisant en partie la stratégie qui consistait à accueillir de nouveaux ménages. Ils peuvent en effet faciliter le parcours résidentiel et la mobilité des habitants déjà installés dans le quartier et contribuer à libérer une offre différente visant d'autres types de demandeurs, mais au profit de logements plus anciens dans un segment qui connaît quelquefois déjà la vacance. Les effets d'une offre nouvelle ne correspondront pas forcément à la stratégie d'accueil mise en place.

### La politique de l'habitat requiert une démarche de programmation.

La stratégie de mise sur le marché d'une offre de logements nouveaux exhorte par conséquent une analyse fine de la situation du parc immobilier, de son niveau d'occupation et de la structure de la population qui l'occupe. Elle impose notamment la mise en place d'une réflexion combinée des besoins en peuplement pour satisfaire une stratégie économique, de la structure de la popula-

tion, des typologies de ménages, de leur solvabilité, des besoins de décohabitation, de la structure du parc, de son obsolescence, de son taux d'occupation et de ses capacités d'adaptation afin de fluidifier le parcours résidentiel des populations.

Une stratégie économique ne peut se mettre en place sans une politique de l'habitat qui lui soit adaptée. Si la constitution d'une offre de logements doit répondre à l'accueil de nouveaux arrivants, celle-ci ne doit pas se concentrer seulement sur la production d'une offre nouvelle mais bien sur la dynamique résidentielle interne et la connaissance du parc immobilier existant.

### La déclinaison du projet urbain et notamment des Programmes Locaux de l'Habitat dans le périmètre de l'opération d'aménagement rend nécessaire une démarche de programmation.

Les différentes caractéristiques de l'offre de logements et la capacité de celle-ci à répondre à la dynamique résidentielle sont un argument central en faveur de l'accueil de nouveaux habitants.

### La programmation de l'habitat dans le contexte d'une opération d'aménagement ne se limite donc pas à l'examen d'une seule politique publique, elle oblige à traiter des enjeux de peuplement, d'emploi de la population active, de dynamique de l'offre d'emplois.

Elle fait entrer en ligne de compte la question du peuplement d'un quartier avec les conditions d'utilisation des équipements publics (écoles, transports, commerces...). Si cette offre nouvelle suscite de nouveaux besoins en équipements publics, elle pose, à propos de ceux-ci, des questions de localisation et de jauge, obligeant à revoir les conditions d'occupation de l'ensemble du patrimoine public offert à la population sur le territoire. Les arbitrages programmatiques, quel que soit le domaine qu'ils interrogent, ont toujours des incidences sur d'autres politiques

publiques dont les collectivités ont la responsabilité, c'est tout l'enjeu d'une démarche de programmation de veiller sans cesse à la cohérence entre chacun des choix qui sont faits.

En reposant dans le cadre de chacune des opérations d'aménagement les questions débattues dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la collectivité s'efforce de préciser ses choix : leur cohérence interne, en vérifiant qu'ils sont en harmonie les uns avec les autres, mais aussi leur cohérence externe, en vérifiant leur compatibilité avec les autres politiques publiques et les nombreuses prérogatives des autres institutions qui peuvent appartenir à la maîtrise d'ouvrage.

Toutes ces approches thématiques, plus communément désignées sous le vocable de politiques sectorielles et qui échoient le plus souvent aux collectivités, gagnent à être traitées de manière intégrée dans toutes leurs interfaces. Afin de promouvoir une approche globale et systémique du fait urbain, la conduite de projet gagne nécessairement à être plus interactive.

## Une politique de développement urbain intégrée

La charte de Leipzig sur la ville européenne durable<sup>12</sup> élaborée en 2007 recommande aux Etats membres de mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée. Elle entend par politique de développement urbain

<sup>12</sup> - Charte de Leipzig sur la ville européenne durable des Etats membres de l'Union européenne du 24 mai 2007

intégrée, la prise en compte simultanée des impératifs essentiels au développement des villes. La construction du projet urbain nécessite selon la charte une consolidation systémique des champs dévolus aux politiques ; elle engage le politique à intercepter entre elles, dans l'espace et dans le temps, l'ensemble des politiques publiques. La mise en évidence et de concert des politiques publiques dans l'espace urbain fait valablement déboucher le projet du politique en direction d'un surcroît d'invention et accorde symétriquement un réel discernement de la façon dont les politiques sectorielles peuvent interagir. En effet, en les coordonnant entre elles, le projet en assure une économie perspicace, et construit par les décisions qu'il permet de prendre, la stratégie de la collectivité pour une gestion durable de la cité. La ville durable confrontée aux questions de maintien et de renforcement de la biodiversité, à la gestion des eaux, des déchets, à la réduction des déplacements, mais aussi à la promotion des circuits courts, doit faire entrer la réflexion sur le fait urbain dans une approche sous l'angle de l'urbain durable. La notion d'urbain durable renvoie à l'entité urbaine complexe à laquelle nos sociétés contemporaines sont confrontées. Le phénomène urbain, qui intègre la ville, le suburbain et le périurbain, se présente comme un territoire plus vaste que l'espace physique de la ville, c'est un bassin de vie, une aire d'évolution mettant en situation d'interdépendance le fait rural avec le fait urbain. L'urbain durable est l'horizon de la ville durable en ce sens qu'il rend compte dans sa réflexion des multiples interconnexions qui s'opèrent dans de nombreux domaines, entre la ville et son territoire géographique élargi et constitue en cela le champ plus précis, l'espace le plus approprié d'intégration des principes du développement durable. La charte confirme que les villes constituent la bonne échelle de gouvernement dans leur territoire ; un niveau de réflexion pertinent, propice à inscrire des solutions pragmatiques pour des territoires durables et solidaires.

### 1.1.4. La démarche stratégique de programmation urbaine, une nécessité pour gérer le processus global de programmation-conception de l'opération d'aménagement

Entre les stratégies de planification et toutes leurs déclinaisons possibles à l'échelle opérationnelle, une tactique s'impose.

La démarche stratégique de programmation ambitieuse d'éclairer « l'angle mort » entre les grandes orientations de la planification stratégique et la définition plus précise des conditions de mise en œuvre d'un secteur opérationnel.

L'élaboration d'une opération d'aménagement urbain impose en effet une approche emboîtée des échelles qui intercepte toutes les spécificités du territoire. Motivée par la nécessité de proposer aux ambitions stratégiques du projet urbain les meilleures tactiques pour servir l'opération, **la démarche stratégique de programmation se pose comme l'appareil intellectuel qui met en évidence le processus le plus pertinent pour qualifier le déroulement de l'opération.**

La motivation principale de ce guide est de faire valoir l'intérêt d'une ingénierie renouvelée de la conduite de projet structurante pour la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il s'agit de faire passer la stratégie de la planification à l'élaboration d'une tactique au service de l'opération particulière. Il met en avant une méthode d'élaboration des conditions de

conduite de projet adaptée aux enjeux contemporains des opérations d'aménagement. **La maîtrise d'ouvrage doit en effet se donner les moyens d'une conduite de projet qui lui permette de préciser et d'approfondir sa vision, d'affiner et de porter son cap de gouvernance.**

*La démarche stratégique de programmation urbaine qui est présentée en seconde partie de ce guide doit permettre à la maîtrise d'ouvrage urbaine de mener à bien son opération sans jamais s'écarter des orientations politiques qui la fondent et de préciser sa vision. La démarche a aussi pour vocation de l'aider à organiser les conditions d'un management de projet qui s'ajuste aux évolutions et aux mouvements auxquels le projet lui-même est soumis.*

La mise en œuvre du projet urbain à travers l'élaboration d'opérations d'aménagement demande à la collectivité maître d'ouvrage un regain de professionnalisme, une organisation exigeante. La maîtrise d'ouvrage urbaine sera par conséquent bien inspirée de mettre en place **une démarche stratégique de programmation urbaine** afin notamment de mettre en lumière les enjeux et objectifs de son opération d'aménagement et de rechercher les conditions optimales de sa réussite tout au long de son déroulement.

Cette démarche de programmation s'impose d'autant plus que, désormais, le projet urbain va souvent opérer en site occupé, travailler au renouvellement de la ville sur la ville, et donc rentrer en discussion avec des données déjà en place et des habitants, des riverains, des propriétaires, des gestionnaires et des bailleurs de plus en plus impliqués. Notoirement défendue en raison de la sensibilité de ces contextes habités,



la démarche de programmation s'appliquera à faire coïncider les objectifs de l'opération avec les motivations et temporalités d'action des acteurs intéressés dans une logique de participation accrue de tous les protagonistes des opérations concurrentes. Elle conduira la maîtrise d'ouvrage, à la faveur des échanges qu'elle aura avec les différentes parties prenantes, à préciser sa vision politique et à se fixer un niveau d'ambition, à affiner ses marges de manœuvre et à adapter régulièrement sa gestion de projet en fonction des évolutions que la démarche elle-même imprime sur le projet.

Le guide propose de montrer comment la démarche stratégique de programmation urbaine doit permettre au maître d'ouvrage urbain de mieux structurer son action en vue d'appréhender l'étendue de ses responsabilités et de gagner en autonomie.

*La démarche stratégique de programmation se présente comme un processus capable de prendre en charge la complexité des opérations d'aménagement dans toutes leurs composantes :*

- *déclinaison à l'échelle de l'opération de la stratégie adoptée pour le territoire à l'échelle de l'opération ;*
- *organisation d'un système d'acteurs impliquant représentants institutionnels, opérateurs, acteurs économiques, membres de la société civile (associatifs, habitants, usagers) ;*
- *délimitation des causes et motivations de l'opération ;*
- *affirmation des enjeux de l'opération et des questions, ambitions et vocations qui lui sont posées ;*

- *articulation de toutes les préoccupations entre elles et recherche de cohérence entre les politiques publiques ;*
- *constitution d'un diagnostic stratégique partagé ;*
- *capitalisation et mise à jour des orientations et des arbitrages et évaluation de leurs conséquences sur le diagnostic ;*
- *mise en évidence d'une vision stratégique relative aux objectifs et aux processus d'action ;*
- *organisation des modalités d'action, anticipation de leurs conséquences sur le périmètre de l'opération et plus largement sur le territoire ;*
- *prise en considération des évolutions continues imprimées par l'action et conduite du changement ;*
- ...

**La démarche stratégique de programmation** participe du processus de conduite de projet. Elle est à appréhender comme une méthode qui permet à la maîtrise d'ouvrage de mieux définir les enjeux de son opération, traduire sa vision, élaborer et porter sa commande urbaine dans la durée. La démarche s'emploie à articuler au plus près les enjeux de l'opération d'aménagement aux modalités de mise en œuvre qu'elle envisage pour la servir. Elle met en évidence, à la faveur d'une approche collaborative et participative, les différentes actions possibles pour préciser les caractéristiques des vocations et des différents objets de l'aménagement.

La démarche permet à la maîtrise d'ouvrage d'explicitier ses intentions, de consolider sa stratégie et d'affirmer ses

responsabilités. En maîtrisant pleinement les objectifs et les moyens à mettre en place pour mener à bien son action, la maîtrise d'ouvrage urbaine est en meilleure condition pour piloter la conception globale de son projet. En bénéficiant d'une organisation structurée et réactive, elle est alors mieux en mesure de répondre aux questions de la maîtrise d'œuvre urbaine qui voit alors son travail de conception recentré sur son cœur de métier.

La mise en oeuvre de l'opération d'aménagement urbain nécessite une coordination de tous les instants des multiples acteurs qui y concourent. La démarche stratégique de programmation urbaine permet de planifier les séquences du projet sans en compromettre la rétroactivité ; elle contrôle et actualise continuellement l'articulation des processus

face aux évolutions de l'opération. Elle veille à ajuster ses conditions d'organisation à la progression de l'opération et à la survenance des événements. Elle anticipe les obligations réglementaires de la maîtrise d'ouvrage et détermine les procédures susceptibles de servir au mieux l'ensemble du processus ; elle s'organise pour les engager et les suivre au fur et à mesure de l'avancement du projet.

En cheminant à la faveur de la démarche de programmation urbaine, le processus global de programmation-conception du projet transforme la stratégie en scénarios d'aménagement et l'idée en processus d'action ; elle échafaude la tactique qui permet de conforter cette stratégie et rend possible sa mise en oeuvre dans l'opération d'aménagement.

### CE QU'IL FAUT RETENIR

Prérogative essentielle des collectivités locales, l'aménagement urbain est une affaire publique d'intérêt général, celle de la collectivité qui compte toutes les composantes de la société civile. Chaque nouvelle opération d'aménagement se fait fort de décliner les orientations du projet urbain de la collectivité, de contribuer à sa mise en pratique mais aussi à son évaluation dans le but de le faire évoluer. Le projet urbain catalyseur des politiques publiques constitue par essence le programme politique en faveur de l'intérêt général et de la qualité du cadre de vie de l'ensemble des usagers.

Les opérations d'aménagement urbain doivent toutes s'articuler avec les documents d'urbanisme, socles du projet urbain, et prendre en compte les politiques publiques. L'importance du sujet pour la collectivité toute entière et

la multiplicité des questions posées par les opérations d'aménagement doivent inciter les élus à mettre en place un processus constant de pilotage de leur projet urbain via une démarche stratégique de programmation.

La démarche stratégique de programmation est structurante pour la maîtrise d'ouvrage parce qu'elle lui fournit une méthode de projet qui lui permet de préciser sa vision et d'améliorer le processus global de programmation-conception. Elle doit l'aider à faire face à la complexité des opérations dans toutes leurs composantes. Elle constitue le moyen par lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine identifie les intérêts en présence et organise l'implication des différentes parties prenantes dont celle des habitants.



# La problématique de la gestion de l'eau de pluie comme argument en faveur de la démarche stratégique de programmation urbaine

Témoignage de  
**Christian Piel**, urbaniste hydrologue, Urbanwater  
**Thierry Maytraud**, urbaniste, agence ATM

La question du ruissellement et les désagréments consécutifs au débordement des eaux de pluie en milieu urbain provoquent de réelles inquiétudes. Il importe que la problématique de l'eau dans le projet urbain soit posée très tôt dans le cadre d'une démarche de planification à l'échelle des bassins versants pour être abordée de manière plus intelligente dans les projets opérationnels.

## Sortir de la logique de la réponse technique univoque

La question des eaux de pluie est d'une importance fondamentale pour la ville durable. L'urbanisation altère les champs d'expansion naturelle des rivières, elle artificialise les sols urbains et les imperméabilise. L'eau est souvent dissimulée dans des réseaux dont le linéaire est bien supérieur au chevelu naturel originel dont le milieu naturel qu'il favorisait et le végétal qui s'y attachait participaient à ralentir plus efficacement

les eaux de pluie. Pourtant les ouvrages techniques, avaloirs et bouches d'engouffrement construits au siècle dernier n'ont pas forcément empêché les inondations consécutives à leur rapide montée en charge. La combinaison des phénomènes de crues conjugués au refoulement des réseaux unitaires aboutit par conséquent de plus en plus souvent à ce que se produisent de spectaculaires inondations occasionnées par des pluies intenses mais pas forcément exceptionnelles.

Au début des années 90, les projets d'aménagement veulent s'offrir une vertu et s'emploient à réaliser des ouvrages de rétention d'eau pluviale sous forme de noues. Nonobstant, ces ouvrages de surface n'offrent pas d'autre utilité que celle de retenir et écouler les eaux. Ils ne participent que très rarement à embellir leur voisinage, et ne contribuent pas à qualifier les espaces qu'ils occupent. Si la technique apporte ses propres réponses aux préjudices occasionnés par les forts écoulements de pluies des orages, aucune réflexion sur les enjeux de société de ces réalisations et leur durabilité n'est encore entamée.





l'environnement de nos villes, et de dynamiser le paysage urbain en rendant plus explicite le relief et la géographie.

Différents lieux, dans les projets urbains sont à disposition des aménageurs pour traiter cette question ; même un parc inondable par temps d'orage, sera toujours préférable à un bassin enterré. Pour cela, le projet doit prendre en considération la question de l'eau suffisamment en amont afin de ne pas limiter le champ de ses réponses possibles aux rares opportunités spatiales restantes. Si au contraire, la problématique est posée avant la conception, alors le projet peut reconstituer des trames bleues associées à des trames vertes mais aussi des trames de déplacement, des cheminements sportifs, des espaces de convivialité.

### Il est important de promouvoir une nouvelle approche du retour des eaux de pluie dans leur milieu naturel,

et de privilégier un ruissellement des pluies à ciel ouvert intégré à l'aménagement urbain dès la programmation, mieux encore lors de la planification. La ville durable doit favoriser un assainissement totalement perceptible, multifonctions, articulé à des trames vertes, ouvrant largement aux multiples usages des espaces libres. L'écoulement en surface des eaux de pluie doit constituer une belle opportunité, un enjeu sociétal pour le projet urbain, un véritable challenge pour la ville durable. La question de l'écoulement des eaux pluviales en surface peut devenir une source d'inspiration pour les concepteurs du projet urbain. Remettre en scène le cycle de l'eau doit permettre de réconcilier l'homme avec l'élément naturel, d'humaniser

### Un projet de société pour répondre aux inondations par les eaux pluviales

La gestion de l'eau constitue dès lors un argument de poids en faveur d'un parti d'aménagement paysager qui peut apporter une valeur d'usage et de confort à la population. La trame bleue des opérations d'aménagement alimente gravitairement la future trame verte de la ville durable qui fédère le projet et lui confère son identité, participe à l'unification des différents programmes. L'eau redevient potentiellement permanente en reconstituant sur son passage des continuités qui deviennent des supports de biodiversité. Le traitement des eaux pluviales en surface constitue un réseau à ciel ouvert accompagnant des projets d'espaces verts et de nature reliés, propices à recréer du lien social.



Pensées à l'échelle d'un bassin versant au stade du PLUI, la reconstitution d'un réseau hydrographique de surface à l'échelle géographique conduit à imaginer une stratégie de ralentissement en cascade de la rétention de l'eau par un possible séquençement de son stockage. La réflexion portera spécialement sur une dissipation la plus large possible sur une multiplicité d'espaces de conception nouvelle dont le profil en travers est non négligeable, mais la réflexion sur le profil en long est encore plus importante.

Le traitement du risque inondations peut devenir un champ d'inspiration à part entière pour le projet et passer, pour le plus grand bonheur des habitants, de l'univers de la réponse technique pour s'en remettre au monde du paysagiste. L'eau, outil indispensable pour concevoir le paysage, redeviendra la

logique du projet urbain propre à satisfaire à la problématique de la reconstitution de la biodiversité. En privilégiant une gestion raisonnée de la pluie dans la conception environnementale du projet, les concepteurs, paysagistes et ingénieurs, devront apporter des réponses plus sensibles. Les maîtres d'ouvrage, soucieux d'offrir des aménagements publics plus propices aux aménités, s'attacheront à « renaturer » leur ville, pour servir l'épanouissement des habitants.



## 1.2 Quel niveau de constitution initiale de la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Le projet d'aménagement urbain implique généralement un ensemble de collectivités publiques et d'organisations privées, qui vont se coordonner pour le définir et le mener à bien. Il reviendra à la collectivité qui initie la démarche de faire clarifier les composantes de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette dernière a la responsabilité de définir et de conduire le projet et, pour se faire, va notamment signer et gérer les marchés ou accords-cadre de programmation et de maîtrise d'œuvre urbaines.

La collectivité qui souhaite se faire assister doit s'organiser. Cette préparation vise à questionner un premier noyau d'acteurs concernés par la définition du contenu et le suivi de la mission pour laquelle elle souhaite faire commande. Ce noyau dans lequel la collectivité est principalement représentée permet d'organiser un dialogue permanent dans un premier cercle de protagonistes qui préfigure la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Ce noyau d'acteurs doit d'abord être sensibilisé à la responsabilité politique et sociale de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le projet d'aménagement urbain. Quelle composante interne de la maîtrise d'ouvrage urbaine a vocation à représenter durablement cette responsabilité ?

La maîtrise d'ouvrage urbaine doit être professionnelle. Les enjeux et la taille d'une opération déterminent le niveau d'ambition comme le périmètre et l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage au plan politique et opérationnel autour d'instances et de chefs de projet assurant des responsabilités bien définies.

### 1.2.1. La création d'un comité de pilotage et la désignation d'un élu référent de l'opération

Pour préciser les termes de sa commande et rendre ses premiers arbitrages, **la collectivité communale ou inter-**



**communale maître d'ouvrage doit impérativement et au plus vite constituer un comité de pilotage** spécifiquement dédié à l'opération.

L'exécutif local qui personifie la maîtrise d'ouvrage se situe au premier rang des responsables du pilotage de l'opération d'aménagement.

Celui-ci peut au départ être constitué à partir du premier cercle d'acteurs. Il comprendra tous les élus en charge des politiques publiques concernées par l'opération, ainsi que des représentants de l'opposition municipale afin que tous les types d'arguments autour de la définition du projet puissent être connus et débattus. Des représentants institutionnels, des organisations assurant des rôles de maîtres d'ouvrages ou de gestionnaires d'opérations particulières y seront progressivement associés au cours du projet.

Pourront aussi collaborer au travail du comité de pilotage, des groupes consultatifs impliquant des institutions souvent intéressées lors de l'instruction mixte comme les services de l'Etat, de la Région ou du Département et les organismes publics ou para-publics tels les bailleurs sociaux...

Peuvent également contribuer au travail du comité de pilotage :

- des représentants du secteur économique, chambres consulaires, investisseurs, promoteurs... ;
- des ayants droit représentants de la société civile, propriétaires ou occupants de biens immobiliers ou de terrains concernés par l'opération.

Le comité de pilotage doit être une structure souple qui se réunit facilement, il doit constituer le lieu où l'information

se cristallise et où les décisions se prennent, il a vocation à ne pas ralentir le déroulement du processus de conception du projet. Il doit impérativement représenter la mémoire de l'opération. À ce titre, ses réunions doivent faire l'objet de comptes-rendus restituant la dynamique des échanges et des arguments développés, à ne pas confondre avec des relevés de décisions qui sont à la charge de la collectivité ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dont elle se dotera.

Les modalités de fonctionnement du comité de pilotage, l'organisation de ses rencontres avec les parties prenantes, son rythme de travail, pourront être discutés au sein de l'assemblée délibérante si l'opération est d'importance. Mais le plus souvent, le comité de pilotage aura la charge de donner à l'opération son rythme de croisière, de ne pas laisser trop longtemps les questions des parties prenantes ou des prestataires en suspens.

La taille pléthorique que prennent certains groupes de pilotage pour des opérations de grande envergure, peut conduire à créer des instances plus restreintes et plus réactives pour des décisions non stratégiques, dont la nature sera à préciser. Ce comité de **pilotage restreint parfois aussi appelé comité de suivi** sera animé par le pilote (élu référent) et le chef de projet organisant les services (cf. infra).

Le conseil municipal ou communautaire sera régulièrement informé de toutes les conclusions du comité de pilotage qui pourront bien sûr faire l'objet de délibérations officielles. Mais l'assemblée élue peut aussi déléguer la conduite de projet au comité de pilotage afin de fluidifier le processus de décision.

L'assemblée délibérante de la collectivité désignera l' élu spécifiquement en charge de l'opération qui sera amené à piloter le comité, à conduire la programmation et le suivi-évaluation de l'opération avec une réelle légitimité sur les services. Il **contribuera à établir le lien avec les services organisés en comité technique et en équipe projet** (cf. point 1.2.2). Il pourra prendre en charge certaines décisions intermédiaires à dimension non stratégique.

## 1.2.2 Constitution d'une équipe-projet inter-services et d'un comité technique

**Le projet urbain et l'opération d'aménagement peuvent être abordés comme des outils de management des services**



Parce qu'elle a nécessairement vocation à poser une multitude de questions et à requérir de fait des instructions et des autorisations diverses, l'opération d'aménagement met en jeu des décisions essentielles pour la collectivité. Les décisions prises par les services instructeurs ayant un impact certain sur le cadre de vie et sur la gestion urbaine, ces derniers doivent impérativement se coordonner.

Parce que l'examen des projets dépasse souvent les prérogatives d'un seul service, ils nécessitent souvent une instruction mixte inter-services. Aussi, **les opérations d'aménagement requièrent-elles un surcroît de vigilance qui pourra quelquefois interroger l'organisation et le management des services.**

Les décisions de l'assemblée délibérante et du comité de pilotage n'ont pas pour seule conséquence de délivrer des arbitrages ; elles ont aussi un impact sur l'activité des services. Aussi la maîtrise d'ouvrage urbaine doit-elle se préparer à piloter ses services et à coordonner leur production en calquant leur organisation au plus près des orientations stratégiques de l'opération elle-même. Une organisation en mode projet est alors à prévoir pour garantir une bonne acuité des différentes contributions des services.

A l'instar du comité de pilotage qui réunit tous les élus en charge des politiques sectorielles, **les services en charge de l'instruction, de l'accompagnement ou de l'exécution d'une partie du projet d'aménagement doivent être fédérés par un comité technique. Ils doivent à ce titre bénéficier d'une organisation managériale à la hauteur des ambitions du projet.**

Parce que le pilotage des opérations d'aménagement urbain intercepte une réalité complexe, les arbitrages qu'elles appellent sont plus politiques que jamais. Le projet urbain de la ville durable est devenu plus exigeant. L'élaboration des opérations d'aménagement et de leurs conditions de suivi requièrent un management resserré autour d'un pilote.

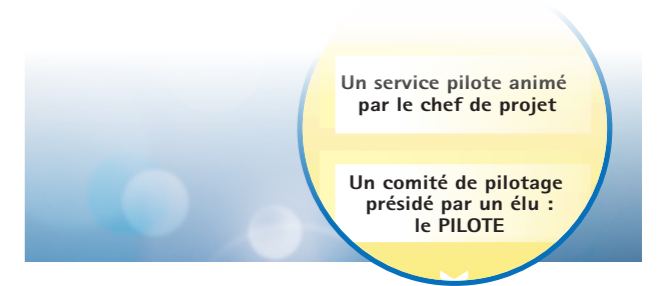


Les services techniques conducteurs de l'opération, quelquefois prescripteurs et surtout futurs gestionnaires des équipements, mais aussi instructeurs des différentes procédures qui jalonnent l'opération, ont ici de multiples raisons de faire converger leurs compétences et leurs actions en direction d'une synthèse opérationnelle exigeante. Mobilisés autour des enjeux et des arbitrages de l'opération, ils apporteront chacun leur pierre à l'édifice en stimulant l'action du comité technique. Les conclusions de celui-ci seront autant de sources pour la programmation, en faveur des conditions de faisabilité de l'opération. Le comité technique de l'opération aura la charge de coordonner les services, de les tenir informés de l'avancement de l'opération et de recueillir leurs avis techniques à propos des enjeux de conception du projet et des modalités de mise en œuvre de l'opération.

*Le comité technique et l'équipe-projet inter-services seront amenés à travailler avec l'AMO de programmation aussi en charge de l'animation des démarches collaboratives et participatives, ainsi qu'avec l'aménageur et les représentants de la maîtrise d'œuvre urbaine.*

## 1.2.3. Le chef de projet, animateur du comité technique de l'opération

La collectivité doit recentrer ses services en mode projet autour d'un chef de projet placé au plus près de l'exécutif, et en particulier sous l'autorité du pilote, l' élu-référent qui anime le comité de pilotage dans la durée. **Ce chef de projet sera expressément désigné par le pilote, et ce, afin**



**qu'il dispose d'une vraie légitimité auprès des services et qu'il soit en capacité de rendre compte au comité de pilotage.**

Le chef de projet aura nécessairement autorité sur l'ensemble des services techniques de la collectivité via le comité des directeurs pour coordonner leur action en comité technique. L'adhésion des personnels a toute son importance dans le processus de conduite de projet. Sans leur mobilisation et le partage des valeurs de l'opération par tous, l'impulsion attendue ne sera pas au rendez-vous. Les services de veille prospective, en charge des documents d'urbanisme et du droit des sols demeurent en première ligne pour replacer l'opération dans son contexte socio-économique, et ce, quand bien même le projet est conduit par un service opérationnel. L'opération d'aménagement résulte nécessairement de contributions de tous les services, d'une collaboration des chefs de services sous l'autorité du chef de projet qui siège au comité de pilotage et représente les services.

L'ensemble des services techniques doit tout à la fois instruire la stratégie urbaine et être artisan de celle-ci pour la prérogative dont chacun a la charge afin de contribuer le mieux possible à l'instruction du projet. Le chef de projet

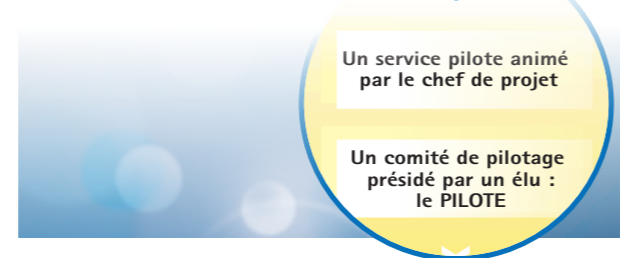
sera donc mandaté pour réunir et impliquer les services dans l'opération au fur et à mesure de son avancement.

Il pourra évoquer toutes les questions que pose l'opération auprès de ses collègues chefs de services et décider avec eux des modalités d'organisation à mettre en oeuvre pour apporter les meilleures réponses.

C'est ce service spécifiquement en charge de l'opération qui conduit les études, coordonne les actions combinées des différents services, vérifie et met en cohérence le travail d'instruction de chacun d'eux et régule l'accès des différents acteurs dont la maîtrise d'œuvre, aux différents services instructeurs pour leurs demandes d'autorisations respectives qui seront faites auprès des différents services de la collectivité. Ce chef de projet, en qualité de représentant du pouvoir adjudicateur, lancera la consultation de l'équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

On attend du comité technique qu'il soit le catalyseur mais aussi la mémoire de l'opération et de toutes les décisions qui seront soumises au comité de pilotage. Il entretient une réelle continuité de l'action publique en faveur des orientations stratégiques prises par le comité de pilotage de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il doit impérativement garantir la cohérence globale de l'opération notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des multiples opérations immobilières distinctes et chronologiquement séparées qui se succéderont. Le chef de projet incarne l'axe autour duquel s'agrègent les questions, les reformulations par l'AMO, les traces des décisions, la mémoire complète de l'opération en somme.

### 1.2.4. Se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage programmatique dès le lancement d'un projet



Le comité de pilotage doit être très rapidement questionné sur les finalités du projet. S'apparente-t-il bien à un projet d'aménagement urbain ? Ne le confond-on pas avec un acte de planification territoriale, sans finalité opérationnelle ou à l'inverse avec une véritable opération mais dépourvue d'une visée stratégique ?

Des approfondissements généraux sont nécessaires. De quel projet d'aménagement urbain s'agit-il ? Est-ce un PADD intermédiaire (orientations d'aménagement) ou un focus très opérationnel ? Quel est le poids de la procédure dans le dispositif (PRU<sup>13</sup>, ZAC...) ?

Quel est le facteur déclenchant du projet (libération de foncier, opération publique et/ou privée ...) ? Quelle est sa genèse (démarches avortées, études, financement...) ? Qu'est ce qui est important ? Qu'en attend-on principalement : une démarche innovante, intégratrice ou un « produit final » ? Le curseur est-il tourné vers l'ambition sociale, économique ou la dimension marketing urbain, territoriale ?

Quelles sont les grandes caractéristiques du site (occupations, dimensions, accessibilités, environnement riverain, dépollution, macro bâtiment à réhabiliter...) ?

Des cadrages organisationnels doivent compléter la préparation. Quelles ingénieries sont disponibles au sein de la collectivité ? Quel projet de transfert envisagé de la maîtrise d'ouvrage (SEM<sup>14</sup>, SPL<sup>15</sup>...) ? Pourquoi ? Quelles ingénieries externaliser ? Quelles ingénieries d'assistance ? Quelles ingénieries de maîtrise d'œuvre urbaine ? Quelle veille stratégique pour le territoire au regard du site de l'opération ?

Les premières questions posées ne seront pas toutes résolues avant de s'engager dans une première démarche d'investigation et notamment avant de consulter une assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage urbaine. Mais le fait de les énoncer et d'en partager les enjeux permet de définir les grandes lignes de la commande et de mieux profiter des apports des expertises à venir.

La collectivité qui lance une opération d'aménagement délibère à propos de celle-ci et en délimite les fondamentaux concernant les études préalables de programmation et la démarche participative à engager de manière intégrée.

**Au lancement du projet, la maîtrise d'ouvrage urbaine doit s'associer les compétences d'une équipe d'assistance programmatique, en interne ou par des apports extérieurs, dans le but :**

13 - PRU : Projet de la Rénovation Urbaine  
14 - SEM : Société d'Economie Mixte  
15 - SPL : Société Publique Locale

- de mieux appréhender les enjeux de son opération et d'en fixer les ambitions ;

- de mettre en cohérence la définition et les caractéristiques des vocations de son futur quartier avec les processus collaboratifs qui accompagneront la mise en œuvre des opérations de construction.

*Forte de cet éclairage, la collectivité sera en situation de déterminer le contour précis de la maîtrise d'ouvrage de son opération d'aménagement et de réunir les parties prenantes dont elle a impérativement besoin pour la mettre en œuvre.*

**La collectivité qui a décidé de transférer la maîtrise d'ouvrage en s'appuyant sur les compétences d'une équipe d'assistance programmatique peut négocier plus facilement la prise en considération de ses intérêts avec l'aménageur dans le cadre du processus global de programmation-conception.**

L'équipe de programmation, en prenant connaissance des termes initiaux de la commande, s'efforcera d'en apprécier les contours auprès de la maîtrise d'ouvrage urbaine et d'en faire préciser l'étendue des enjeux. Elle aura tout intérêt à organiser un débat au sein même de l'assemblée délibérante et auprès des services. Les différentes compétences réunies pour assurer cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine chercheront à mettre en corrélation les conclusions des études qui sont en possession de la collectivité avec les conclusions de leurs propres investigations. L'équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine sera attachée à mettre en perspective ces travaux avec les divers points de vue qui caractérisent la pluralité de la représentation citoyenne.

De ce premier acte **ressortiront les grands enjeux politiques de la programmation. Cet acte fondateur, visant à clarifier la commande urbaine, a pour objet d'établir les engagements essentiels de la collectivité pour son territoire en général et le site de l'opération en particulier**, et de fixer les ambitions de la maîtrise d'ouvrage en cours de constitution.

*L'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine questionne et passe en revue les grands enjeux programmatiques de l'assemblée délibérante afin de définir avec elle les fondamentaux politiques de cette commande urbaine. Il importe que celle-ci et la stratégie qui la structure soient partagées par toutes les composantes de l'assemblée élue, en levant ainsi toute forme de malentendu, toute éventualité de non dit.*

*Ces fondamentaux qui constituent en quelque sorte l'aboutissement du consensus politique, vont se mettre en place avec l'ensemble des parties prenantes, doivent constituer la base de toutes les démarches collaboratives et participatives qui suivent et vont crédibiliser le processus global de programmation-conception de l'opération d'aménagement.*

La participation citoyenne qui conforte la maîtrise d'ouvrage urbaine dans ses choix, se situe au premier plan de cette démarche de co-construction. Elle s'adresse aux personnes les plus concernées par la transformation de leur cadre de vie. La mise en oeuvre de la participation citoyenne doit faire l'objet de méthode. Son dispositif d'animation dont l'AMO de programmation a la charge, fait l'objet d'un accord avec la maîtrise d'ouvrage commanditaire.

Parallèlement à la participation des habitants, la maîtrise d'ouvrage urbaine engage avec l'aide de son AMO une première phase de concertation avec les acteurs économiques - entrepreneurs, investisseurs - qui peuvent apporter une contribution à l'opération. Il importe que les fondamentaux de la commande urbaine prennent en compte tous les aspects conjoncturels et économiques qui sont indispensables pour la bonne conduite de l'opération. En confrontant les motivations et les moyens d'action des acteurs économiques et des investisseurs potentiels aux nécessités des différents programmes immobiliers de son opération, la maîtrise d'ouvrage urbaine peut entrevoir les conditions d'une contribution externe à son opération. La maîtrise d'ouvrage aura pris soin d'exiger de son AMO de programmation des compétences économiques qui lui permettront d'organiser le débat avec les acteurs économiques.

La maîtrise d'ouvrage ayant pleinement pris en considération les propos recueillis auprès de la société civile, **mettra en débat les principales attentes qui vont fonder un système d'intentions programmatiques pour l'opération et les soumettra à l'arbitrage de son assemblée délibérante ou de son comité de pilotage de l'opération.** Cette prise en considération de toutes les composantes de la société civile et des protagonistes qui constituent la collectivité est de nature à consolider les fondamentaux de la commande urbaine.

Les objectifs et les moyens d'action de la maîtrise d'ouvrage urbaine se fixent au fur et à mesure qu'elle parvient à les faire partager avec l'ensemble des acteurs qui se mobilisent autour des ambitions opérationnelles du projet.



L'exercice de maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement traite une matière contingente aux caractéristiques structurelles du contexte de l'opération mais aussi et surtout à l'évolution de la conjoncture sur la période longue de déroulement de l'opération. C'est pourquoi le système de pilotage de l'opération d'aménagement urbain doit toujours veiller à la fois à la pertinence de ses objectifs par rapport au contexte socio-démographique, et à la mobilisation des acteurs contributeurs dans la situation socio-économique dans laquelle l'opération se déroule afin de gagner le plus possible en crédibilité.

**L'opération d'aménagement urbain** doit en principe fonctionner en système ouvert, elle ne s'initie pas a priori, **à partir d'opportunités ou de coups ; pourtant elle n'en exclut pas l'hypothèse** et, en cela, elle doit demeurer un dispositif fortement réactif et flexible face à toutes les interpellations extérieures. La démarche stratégique de programmation doit être suffisamment réactive pour aider à corriger la trajectoire du projet dès l'émergence d'une opération imprévue.

**La démarche stratégique de programmation urbaine fait office de dispositif d'alerte permanent de la maîtrise d'ouvrage lui permettant de s'interroger à tout moment de l'avancement de son opération**, sur son organisation, sa progression au regard des contenus programmatiques produits, et d'opérer si nécessaire, des recalages. La démarche s'organise d'emblée au service du management de l'opération ; elle propose à la maîtrise d'ouvrage urbaine les conditions optimales d'exercice à mesure que les événements se présentent.

L'objet même de la démarche stratégique de la programmation est de servir d'outil méthodologique pour aider la maîtrise d'ouvrage urbaine à définir un processus de projet le plus structurant possible pour l'opération. L'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine questionne et qualifie la commande urbaine, elle en éclaire les principaux enjeux et propose la stratégie la plus adaptée pour servir l'opération.

En affichant les fondamentaux de celle-ci, la maîtrise d'ouvrage urbaine oriente la démarche de programmation en direction de son processus d'élaboration le plus approprié à ses enjeux. Le processus de projet proposé par l'AMO de programmation à la maîtrise d'ouvrage fixe les modalités d'un dialogue participatif avec les différents groupes consultatifs et d'un processus collaboratif avec la maîtrise d'œuvre urbaine.

### **Quelles modalités de travail en commun avec l'aménageur ?**

*Lorsque la collectivité décide de transférer la maîtrise d'ouvrage urbaine et envisage la concession d'aménagement, elle fait le choix de se départir de ses prérogatives de maître d'ouvrage urbain. L'aménageur désigné prend alors à sa charge la conduite des études de conception conduisant à la mise au point de l'opération. C'est donc lui qui va procéder à la sélection de son équipe de conception. Les aménageurs, contraints d'assurer l'équilibre financier de l'opération qui leur est concédée, peuvent être tentés de procéder à des arbitrages moins favorables à l'intérêt général, par exemple avec une réduction des espaces publics ou des choix*

*d'investissement plus progressifs sur les infrastructures. Au stade de la mise en concurrence des aménageurs, le dossier de consultation a fixé des orientations d'aménagement qui sont encore très succinctes (un diagnostic stratégique de la programmation voire des intentions d'aménagement et un échéancier). A ce stade d'avancement des réflexions, aucun plan de masse proprement dit relatif à la composition du futur quartier n'est encore arrêté. Aussi, la collectivité attachée à la qualité des ambiances et aux modalités de mise en oeuvre de son opération, sera-t-elle encline à suivre de très près l'élaboration du projet avec la maîtrise d'oeuvre urbaine sélectionnée par le concessionnaire. La concession d'aménagement ne doit pas en effet conduire la collectivité à se départir de ses responsabilités en matière d'urbanisme. En qualité de futur gestionnaire des équipements elle sera donc attachée à rester présente pendant la phase de conception.*

*En s'appuyant sur les compétences de l'équipe d'assistance programmatique qui l'a accompagnée lors des études préalables et en faisant le choix de la garder auprès d'elle, elle se met en situation de négociateur plus facilement la prise en considération de ses intérêts auprès de l'aménageur notamment dans le cadre du processus global de programmation-conception de son opération. Le choix de l'équipe de maîtrise d'oeuvre et les modalités de collaboration avec l'aménageur qui commande les études de conception seront donc déterminantes pour la collectivité. Cette dernière sera associée à la désignation de l'équipe de maîtrise d'oeuvre. Elle sollicitera une collaboration étroite avec l'aménageur dans le cadre du processus de conception. Cette participation est d'autant plus importante*

*pour l'équipe municipale qu'elle souhaitera maintenir ses engagements au titre de la participation citoyenne.*

*L'aménageur, quant à lui, ne pourra valablement mettre en oeuvre l'opération tant que celle-ci n'aura pas fait l'objet d'un dossier approuvé par la collectivité qui demeure souveraine. Il dépendra en contrepartie de cette dernière qui lui délivrera les autorisations d'urbanisme.*

*Pour se garantir les meilleures conditions de collaboration, la collectivité concédante sera bien inspirée de prévoir avec précision les modalités de la collaboration avec l'aménageur et ses prestataires dans le cahier des charges de la consultation ainsi que dans le contrat de concession. La désignation de ses propres prestataires et notamment du concepteur par l'aménageur revient strictement à l'aménageur qui les rémunère mais elle peut toutefois être partagée. Ce dernier pourra associer la collectivité dans le processus de désignation. L'association des élus au processus de projet passera vraisemblablement par la pérennisation du comité de pilotage de la collectivité. Il sera dès lors possible d'envisager une collaboration avec le comité de pilotage pendant tout le déroulement du processus de conception. La commune s'engage par ailleurs à poursuivre son processus de participation citoyenne pour se garantir les meilleures conditions de mise en oeuvre de l'opération par son concessionnaire. Elle aura par conséquent intérêt de pérenniser son comité consultatif pour poursuivre le travail collaboratif déjà entamé, conduisant les élus et l'aménageur à associer le comité aux différentes étapes du processus d'examen des projets.*

## CE QU'IL FAUT RETENIR

Les opérations d'aménagement urbain représentent un enjeu fort pour la valorisation du cadre de vie des habitants. Quand elles sont prises en charge de manière responsable par une maîtrise d'ouvrage éclairée, les réponses et les services qu'elles apportent peuvent gagner en potentialités. Ces opérations urbaines constituent aussi des leviers en faveur du développement économique. Aussi, les collectivités dans leur démarche, sont-elles invitées à organiser une conduite de projet ouverte et interactive. Elles motivent tous les protagonistes qui participent utilement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leurs opérations.

Le projet urbain de la ville durable s'enrichit aujourd'hui des principes du développement durable. Loin de le complexifier, ces exigences engagent les opérations dans la perspective d'une plus grande viabilité. Les collectivités compétentes en urbanisme se retrouvent au premier rang de décisions importantes qui exigent une réflexion systémique avancée pour engager les solutions en direction d'une plus grande efficacité. La collectivité en charge du projet urbain et la maîtrise d'ouvrage responsable des opérations sont attendues dans leur capacité à conduire avec assiduité un processus de projet sur le temps long de l'aménagement.

Toutes les opérations, publiques comme privées, requièrent par conséquent un examen spécifique qui veille à leur cohérence avec la stratégie générale. La posture program-

matique permet autant la vérification de leur compatibilité avec la règle commune qu'elle garantit la mise en évidence d'un processus de projet plus rigoureux et inventif ainsi que le respect de l'intérêt général.

Pour donner à l'opération les bonnes impulsions et lui imprimer sa vitesse de croisière, la maîtrise d'ouvrage met en place un comité de pilotage spécifiquement dédié à celle-ci et présidé par un élu qui en a la charge. Le comité de pilotage porte la responsabilité politique et sociale de l'opération et la crédibilité de la maîtrise d'ouvrage auprès de ses partenaires ainsi que des habitants. Ce comité est accompagné par les services qui sont coordonnés à cet effet par un chef de projet nommé par le comité. Il est impératif que l'organisation de ces services soit envisagée au plus près des orientations stratégiques de l'opération et que le chef de projet soit en situation de coordonner dans la durée leur production en mode projet afin de qualifier les différentes contributions.

La maîtrise d'ouvrage doit s'associer les compétences d'une assistance programmatique dès le lancement du projet pour en organiser le système d'acteurs intégrant la participation citoyenne, et déterminer les fondements stratégiques de l'opération qui doivent être partagés au sein de la collectivité et, le cas échéant, avec l'aménageur désigné.

## 2 La démarche de programmation et de conception urbaine



### Pourquoi la programmation urbaine ?

La programmation urbaine permet de définir, dans le cadre d'une démarche globale et collective, les intentions légitimes de la collectivité dans l'opération urbaine.

Elle associe ainsi les parties prenantes du territoire (élus, services, opérateurs, habitants...), sous l'autorité de la maîtrise d'ouvrage urbaine, à l'élaboration du projet de vocation et de vie attaché à l'opération d'aménagement urbain. Elle vise la mise en perspective du devenir d'un site concerné par la future opération urbaine au regard de ses caractéristiques et des enjeux de son territoire d'insertion. Elle interroge les occupations sociales, le rôle de la future opération urbaine dans la diversification et, le cas échéant, de la consolidation de l'offre d'habitat, de services, l'offre économique, l'amélioration de l'accessibilité et plus globalement des mobilités sur le territoire.

La programmation urbaine est un processus éminemment responsabilisant pour la collectivité, le lieu du projet politique d'aménagement conjoint des élus et des habitants du territoire. Elle clarifie les prérogatives des ingénieries impliquées dans le projet, en premier lieu, celles associées à la maîtrise d'œuvre urbaine. En ce sens, pour le compte de la maîtrise d'ouvrage urbaine, elle contribue à la commande de maîtrise d'œuvre et participe au suivi de ses prestations.

Tout au long du processus, depuis le facteur déclenchant jusqu'à la mise en œuvre de l'opération urbaine, la programmation urbaine comme ingénierie de référence contribue à assurer pour le compte de la collectivité le lien avec l'aménageur quand elle décide de transférer la maîtrise d'ouvrage. En ce sens, il est souhaitable que l'ingénierie de la programmation urbaine reste contractuellement

liée à la collectivité. Il s'agit ainsi de garantir la continuité de la démarche de projet et notamment celle des processus participatifs associant les habitants, et plus globalement les forces vives du territoire, à l'élaboration des contenus de l'opération urbaine solidement arrimés à l'intérêt général.

**François Meunier, architecte-urbaniste, Attitudes Urbaines**

La programmation urbaine est la fonction centrale du dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage urbaine. En aidant la maîtrise d'ouvrage à fixer son niveau d'ambition et ses objectifs, à définir le contenu de son opération urbaine, elle participe à structurer un processus de projet. La programmation urbaine doit être envisagée comme une démarche qui facilite le passage de la stratégie territoriale à la tactique opérationnelle de l'opération urbaine. La démarche stratégique de programmation urbaine consolide le rôle de la collectivité dans la nécessité de garantir la cohérence de l'action publique. En rendant lisible la complexité en jeu, elle permet aux décideurs publics et aux parties prenantes du territoire de se réappropriier les différentes dimensions du projet.

La démarche stratégique de programmation urbaine reflète la permanence de la collectivité maître d'ouvrage dans le projet. Elle doit être continue tout au long d'un processus intégré de projet, depuis son facteur déclenchant jusqu'à sa mise en œuvre. Cette portée dans le temps de la démarche de programmation urbaine constitue un enjeu essentiel mais encore insuffisamment appréhendé lorsque la collectivité transfère une partie de ses compétences à un aménageur. Il est ainsi conseillé à la collectivité de conserver son assistant à la programmation comme garant de la permanence de la démarche

de programmation et comme processus de travail collectif sous sa directe responsabilité pour collaborer avec l'aménageur.

*Je suis extrêmement frappé qu'en aménagement urbain, très souvent, le maître d'ouvrage, que ce soit des villes ou des SEM, pose aux équipes de conception les questions auxquelles eux-mêmes auraient dû répondre.*

*Jean-Louis Subileau, Grand Prix de l'urbanisme. A l'occasion du colloque « comment organiser son marché de définition simultané », MIQCP 2002*

On assiste depuis le milieu des années 2000 à un regain d'intérêt pour des démarches de programmation urbaine stratégiques ( Cf Annexe 3 : Histoire de la programmation urbaine) ; la montée en puissance des problématiques de développement durable a remis en exergue le caractère crucial que revêt l'élaboration de diagnostics et de scénarios d'aménagement, ainsi que la mise en place de démarches d'évaluation continue portant sur les conséquences des actions envisagées.

## 2.1

### De nouveaux enjeux pour les maîtrises d'ouvrage urbaines

Depuis plusieurs années les maîtrises d'ouvrage urbaines sont placées face à des contextes de plus en plus difficiles pour mener à bien leurs opérations d'aménagement urbain. Elles formulent de nouvelles interrogations et sollicitent de nouvelles méthodes pour tenir leurs engagements et maîtriser les processus de projet.

Les territoires mis en concurrence, cherchent à se singulariser au travers notamment d'un développement économique

et résidentiel audacieux. Cette nouvelle perspective appelle un ensemble de questions. Comment qualifier ce développement ? Comment le penser à long terme ? Comment le territorialiser, le raisonner depuis l'agglomération ou la région ? Comment en tirer des objectifs de nature opérationnelle à court terme ? Comment le décliner depuis les enjeux du territoire dans l'opération urbaine ? Comment traiter dans l'opération les questions de peuplement et d'habitat, d'offres de services et d'équipement, de mobilité, d'activités économiques ? ...

Les sphères de décisions et les sources de financements sont de plus en plus disséminées. Avec quels acteurs et comment organiser une gouvernance dédiée à l'opération urbaine? Quelle maîtrise d'ouvrage urbaine? Avec quels protagonistes s'associer? Quelle intégration des acteurs privés dans les processus de décision? Sur quels objets la maîtrise d'ouvrage sera-t-elle sollicitée? Quelle sera la nature des arbitrages à prendre? Comment les coordonner?

Les collectivités voient leurs attributions et leurs responsabilités s'élargir tout en se démultipliant à la faveur de la création des structures de gestion supra-communale. Les services sont prioritairement centrés sur la gestion des affaires courantes et organisés de façon sectorielle. Comment les entraîner à l'indispensable exercice de la transversalité et de synthèse qui s'impose à l'opération?

La société civile et les habitants, nonobstant ce que la loi exige déjà, sollicitent une participation plus ambitieuse à l'élaboration des projets urbains. Comment les associer? Dans quelles instances? Avec quelles méthodes? Autour de quels objets? Comment conduire une démarche qui implique ces parties prenantes tout au long d'un processus de projet?

Enfin, les ingénieries sollicitées sont de plus en plus nombreuses, notamment pour répondre aux enjeux du développement durable. Quelles sont les ingénieries les plus pertinentes pour élaborer et mettre en œuvre l'opération urbaine? Pour résoudre quels problèmes? Doivent-elles être du côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine ou du côté de la maîtrise d'œuvre urbaine? Comment travailler avec la maîtrise d'œuvre urbaine et qu'attendre d'elle? Les

mêmes questions se posent pour le groupement d'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage urbaine.

### 2.1.1. Affirmation d'une nouvelle dimension pour la programmation urbaine

La programmation urbaine dépasse aujourd'hui la simple connotation attachée à son nom d'outil d'émergence d'un contenu. Elle n'est plus la programmation détachée et normative des zones à urbaniser en priorité et des villes nouvelles des années 60 et 70. Elle se porte sur le terrain des acteurs et considère chaque nouveau cas comme une situation singulière.

Elle n'est plus seulement la programmation qui « écrit avant » la commande de maîtrise d'œuvre et qui s'en va lorsque cette dernière est désignée. Elle arrive très tôt pour aider à clarifier ses intentions, à rendre intelligible une question d'aménagement qui va en se complexifiant à mesure que l'opération urbaine est élaborée. Elle reste tard pour accompagner le processus qui exhorte continuellement de nouveaux arbitrages.

**La programmation urbaine est continue. Elle reflète la permanence de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le projet.** Elle couvre par conséquent un processus de l'amont à l'aval de l'opération d'aménagement urbain ou, autrement dit, du facteur déclenchant à la mise en œuvre progressive du projet d'aménagement urbain.



La programmation est une démarche stratégique d'aide à la décision, elle s'impose comme une mission incontournable. Faite pour poser et initier l'opération, pour en décliner les multiples facettes et garantir la traçabilité d'arbitrages souvent interdépendants, elle est la substantifique moelle de l'opération d'aménagement urbain.

Face aux grands enjeux de société, la production du cadre de vie ne peut se limiter à des interventions physiques ou à des procédures qui dispersent l'action publique. Face aux questions de transition écologique et à l'augmentation des coûts de déplacement, le travail sur l'opération urbaine doit s'exercer à interroger les méfaits de l'éloignement d'aujourd'hui à l'aune des méfaits de l'entassement d'hier, pour paraphraser Jacques Donzelot<sup>16</sup>. Face à l'indispensable participation des habitants, comme aux possibles contributions du secteur privé dans un contexte où l'argent public vient à manquer, la nécessité d'un travail collaboratif se fait clairement sentir. Pour toutes ces raisons et bien d'autres encore, la conception du projet urbain ne se limite pas seulement à un exercice d'agencement, de description et de planning des opérations, mais incite la maîtrise d'ouvrage à rechercher les conditions d'un optimum programmatique, les sources d'économie contributive, de partage des risques, une possible co-construction.

Dans ce contexte de ville recomposée, la programmation urbaine fait indiscutablement figure de méthodologie pour le management du projet urbain, de sorte que le recours à

16 - Lire à ce sujet, Jacques Donzelot, *historien du social et sociologue de l'urbain : La France des cités. Le chantier de la citoyenneté urbaine*, Fayard, Paris, 2013

la démarche fait consensus. De nouvelles pratiques professionnelles accompagnées d'offres de formation contribuent aujourd'hui à créer les conditions d'une pratique innovante.

Le projet urbain devient l'outil ciselé dont l'aménagement du territoire a impérativement besoin pour améliorer sa compétitivité. Pensé au-delà des enjeux d'image ou technico-financiers qui présidaient hier trop strictement à son existence, l'opération urbaine replace aujourd'hui le projet de la cité au cœur des préoccupations et des actions concrètes d'aménagement des parties prenantes du territoire. La programmation urbaine comme posture et comme méthode se positionne comme principale ingénierie de ce changement.

### 2.1.2. La programmation, une prérogative de la maîtrise d'ouvrage urbaine

La programmation urbaine détermine et accompagne la commande urbaine de la collectivité et des protagonistes associés au profit du projet d'aménagement. Elle met en lumière et engage la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le projet. Elle instruit le projet politique et social de la collectivité dans l'opération. **Elle constitue en ce sens l'appareil intellectuel et d'action de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la définition et la mise en œuvre de l'opération d'aménagement urbain.**

L'autonomie de la démarche de programmation urbaine conforte celle de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle permet



de clarifier les prérogatives de la collectivité maître d'ouvrage dans le projet. Elle favorise dans sa démarche l'association des personnes concernées par les arbitrages politiques et par les instructions qui lui reviennent.

Cette démarche est clairement identifiée comme appartenant à la sphère du commanditaire de l'opération d'aménagement, comme moteur principal des arbitrages politiques de la cité dans le projet. **Relevant de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage urbaine, la programmation n'est subordonnée à aucun autre acteur**, même si elle se précise par interaction avec les contributions de la maîtrise d'œuvre urbaine.

**Une telle autonomie est vertueuse à plusieurs titres :**

- elle donne les moyens à la maîtrise d'ouvrage urbaine d'organiser son propre débat de territoire au profit de sa constitution progressive, plus pertinente, c'est-à-dire plus adaptée aux enjeux du projet ;
- elle professionnalise la maîtrise d'ouvrage urbaine en identifiant les ingénieries indispensables au projet ;
- elle offre l'opportunité à la maîtrise d'ouvrage urbaine de s'exercer à un processus démocratique lisible de projet associant les citoyens à la construction des enjeux politiques de la collectivité.

Elle favorise et consolide la construction progressive du projet.

### 2.1.3. La programmation urbaine définit et porte le projet de vie dans l'opération urbaine

**Le projet de vie traite des activités humaines et des modes d'habiter à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre d'une opération urbaine.**

Ce projet de vie s'élabore depuis les réalités et les ambitions d'un territoire et du site d'accueil de l'opération d'aménagement.

Le projet de vie se fonde sur des valeurs souvent essentielles interpellées lorsqu'on pense les activités humaines et les usages dans l'espace, notamment parce que l'espace constitue un horizon par définition contraint qui implique sans détour de penser le vivre ensemble, en déduire les formes de mixités et de densité d'occupation les plus appropriées. L'espace, comme mise en scène possible, constitue aussi un atout pour mettre en valeur des activités qui représentent les ambitions de la cité.

**La programmation urbaine porte l'instruction à part entière du projet de vie au travers d'une démarche impliquant toutes les parties prenantes et la détermination de ses conditions de développement dans le projet d'aménagement.**

## 2.2

### La démarche de programmation urbaine, une démarche collective

#### Le focus urbain

L'opération d'aménagement urbain se fonde sur un consensus d'acteurs autour d'un site identifié à faire muter à court, mais aussi compte tenu de l'échelle urbaine du projet, à moyen et long terme.

Nous nommons « focus urbain » un site qui a vocation à muter dans le cadre d'un périmètre spatial qui fait consensus même si ses contours se préciseront dans le cadre du processus de projet. Ainsi, le site comme « objet » à interroger est appropriable par les acteurs grâce à son échelle mais également par les temporalités de son développement. En effet, le court terme plus facilement appréhendable, mobilise les acteurs dans ce que nous nommons un « stress opérationnel ». En les installant dans la situation opérationnelle du projet, il leur permet ainsi de se sentir concernés par les enjeux à moyen et long termes, aux différentes échelles d'aménagement du territoire.

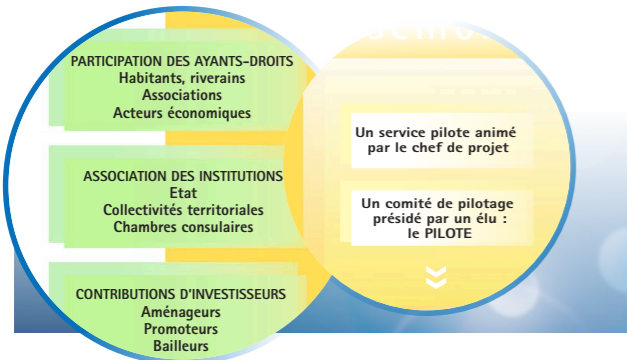
Ce sont ces conditions de « focus » qui offrent aux parties prenantes l'opportunité d'un travail collectif efficace. Cette « ergonomie collaborative et participative », c'est ce que nous nommons le « colloque situé » des parties prenantes de l'opération.

Cette « ergonomie » est un atout d'autant plus utile lorsque l'on constate que le tour de table de l'opération urbaine appelle l'intervention de parties prenantes très différentes qui appartiennent tant à la sphère de l'aménagement du territoire qu'à la sphère de l'aménagement opérationnel. Cette hétérogénéité d'acteurs est la conséquence de la position centrale de l'opération urbaine dans l'urbanisme, objet d'un grand écart entre stratégies territoriales et opérationnelles. La programmation urbaine, par son positionnement attaché à l'opération urbaine, relié et synchronisé aux autres échelles, vise à accorder les parties prenantes, au bénéfice d'un processus de projet assumé collectivement.

**François Meunier, architecte-urbaniste, Attitudes Urbaines**

#### 2.2.1. Co-construire avec les acteurs

Le processus de programmation implique l'association de nombreux protagonistes dans le mouvement de la réflexion et des arbitrages. Il implique la maîtrise d'ouvrage urbaine : la collectivité représentée par les élus (responsabilité politique dans le projet, au titre également de maîtrise d'ouvrage opérationnelle), les partenaires qui financent, ceux



qui possèdent le foncier, les services de la collectivité. La maîtrise d'ouvrage urbaine mobilise les personnes concernées : les forces vives économiques (chefs d'entreprises, entrepreneurs, commerçants, salariés...), les habitants, les associations et les usagers. Une telle démarche doit donner aux citoyens l'opportunité de participer à la sphère politique de la cité et rassembler de nombreuses parties prenantes auxquelles il faut donner une place utile.

### Un processus intégré

*Le processus d'une mission de programmation est structurellement collectif. Il organise par conséquent le déploiement dans le temps des acteurs et de leurs actions.*

*Il offre l'opportunité d'une démarche continue de projet.*

*Il constitue par la progressivité d'élaboration des contenus, une opportunité d'appropriation de la réflexion et des arbitrages par les acteurs concernés.*

*Le processus permet d'organiser le traitement synchronisé de certains sujets qui le nécessitent, au profit de la pertinence des propositions.*

*Un bon processus de projet programmatique doit être mené sur une durée raisonnable pour garder le fil, suffisant pour intégrer pleinement les acteurs.*

*Un tel processus proposera aux acteurs une claire information des finalités de la programmation et des grands moments repères.*

La mise en place d'une démarche collaborative permet d'organiser les réflexions entre les différentes parties prenantes selon leur statut et les fonctions qu'ils doivent assurer dans le projet. Ces derniers, dont les habitants, se répartissent dans des instances aux rôles spécifiques qui vont interagir tout au long du processus, celles respectivement en charge du pilotage politique et des décisions, du suivi opérationnel et des contributions de la société civile (habitants organisés ou non, usagers).

La démarche programmatique qui précise sans cesse les attendus du projet, vise à accompagner la collectivité et les autres parties prenantes dans une dynamique de changement. Elle favorise la progressivité de la réflexion et des arbitrages pour permettre aux personnes concernées d'intégrer utilement le processus, de se l'approprier, d'y contribuer, de se mobiliser, afin de donner un sens à la commande.

Le travail mené par la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses acteurs associés doit résolument porter sur la définition et l'instruction d'un projet de vie urbain afin de mieux dialoguer et stimuler la conception spatiale par le dessin. C'est ainsi que **le politique, dans toutes ses composantes, à travers notamment les habitants et leurs élus, peuvent rester les initiateurs et les porteurs dans la durée d'un projet qui va constituer leur cadre de vie au quotidien.**

C'est dans ces termes que des échanges fructueux peuvent s'engager avec la maîtrise d'œuvre urbaine et les opérateurs qui participent à la concrétisation du projet, mais aussi avec l'aménageur avec lequel la collectivité doit définir et s'accorder sur les objectifs du projet tout au long du processus.

## 2.2.2 L'implication des habitants dans les projets urbains : une obligation légale, un impératif sociétal

De plus en plus de collectivités ont entrepris ces dernières années des démarches participatives ambitieuses, avec pour objectifs de retisser des liens constructifs et de confiance entre les citoyens et leurs représentants, de trouver des solutions innovantes et partagées grâce aux croisements des points de vue, de susciter un portage collectif des enjeux de développement durable.

La participation citoyenne, dans le cadre d'une démarche collaborative globale et élargie, ne doit plus être envisagée comme un frein, une contrainte ou encore un additif à apporter au projet si on en a le temps et les moyens, mais comme une nouvelle façon de faire du projet.

En ratifiant la Convention européenne d'Aarhus<sup>17</sup> en 2002, la France a officiellement adhéré aux principes du développement durable qui croisent enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Ils reposent sur la

participation des citoyens à la définition des décisions publiques. Cet engagement a conduit à faire évoluer la législation française sur un ensemble de textes réglementaires liés au domaine de l'urbanisme tels que la loi 2002-276 dite « Démocratie de proximité ». En 2008, le Parlement a décidé d'intégrer l'article 7 de la Charte de l'Environnement au préambule de la Constitution, selon lequel « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Depuis, les différents textes qui encadrent l'aménagement urbain ne cessent de converger en ce sens.

*En 2014, l'État (à travers l'ANRU<sup>18</sup> et le label ÉcoQuartier) et des organismes partenaires (l'ADEME<sup>19</sup>, HQE™ Aménagement), a incité les collectivités à la mise en place de démarches de « co-construction » en soutien à des démarches de projets d'aménagement durable. La MIQCP s'est associée à cette intention reprise explicitement dans la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine. Celle-ci stipule dans son article 1<sup>er</sup> que « la politique de la Ville s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ».*

18 - ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine  
19 - ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public à caractère industriel et commercial de l'État placé sous tutelle conjointe du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour accompagner la transition écologique et énergétique.

17 - La convention d'Aarhus sur la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, est un accord international signé le 25 juin 1998 par trente neuf états

### Des niveaux d'implication à bien distinguer

**L'information** consiste à porter à connaissance du public des données et des décisions relatives à un projet à travers différents moyens ou supports.

**La consultation** vise à recueillir des attentes, des opinions, des avis sur des propositions déjà avancées sans que l'autorité compétente soit forcément dans l'obligation de les prendre en considération.

**La concertation** est un processus de discussion organisé entre plusieurs participants, réunis dans un ou plusieurs groupes constitués par la maîtrise d'ouvrage pour définir des éléments de projet et les actions à mener. À la différence de la consultation, elle intervient en amont de la définition de propositions. La décision finale reste toujours du ressort de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

**La participation** peut désigner dans un sens faible et générique l'implication des habitants dans un processus de projet. Dans une acception plus ambitieuse, elle exprime l'idée d'une contribution effective de toute personne concernée à la fabrication d'un projet. Elle peut se décliner alors en :

- **co-production** : les habitants co-élaborent avec les professionnels des éléments fondamentaux du projet ou la totalité de celui-ci ;
- **co-décision** : les habitants sont associés aux décisions prises en siégeant par exemple dans des instances de pilotage, des jurys...

**La co-construction** s'apparente plutôt à de la coproduction mais peut intégrer de la codécision.

**Dans les démarches d'auto-gestion ou d'auto-promotion, les habitants sont en charge de l'organisation et/ou du financement de certaines opérations ou actions.**

Outre le fait de se mettre en conformité avec des obligations légales, de nombreuses raisons rendent aujourd'hui nécessaire l'implication des habitants-citoyens dans la production du cadre de vie :

- bénéficier de la connaissance fine des lieux qu'ont leurs habitants et leurs usagers, non seulement pour mieux comprendre les problèmes à résoudre, mais aussi pour prêter attention à leurs préoccupations et à ce qui fait sens pour eux dans leur quotidienneté. Au-delà de l'importance de solliciter leur « expertise d'usage », il s'agit de prendre en considération la relation pratique et affective qu'ont les gens à un territoire, en tenant compte de l'identité qu'ils confèrent aux lieux ;
- mieux préparer et accompagner les changements significatifs de comportements attendus en termes de déplacements, de gestion des ressources naturelles et des déchets, d'entretien, de fréquentation et de partage des espaces etc, qui sont au cœur des enjeux d'un développement urbain durable ;
- identifier au plus tôt et mieux surmonter les conflits susceptibles de se produire au cours de l'élaboration d'un projet du fait de la multiplicité des intérêts en présence ;
- stimuler l'invention en organisant des échanges de points de vue constructifs entre habitants et professionnels de l'urbain ;

- soutenir les initiatives d'associations ou de collectifs d'habitants qui, en manifestant leur désir de contribuer à la définition d'un projet urbain, se présentent aussi souvent comme de futurs co-animateurs ou co-gestionnaires potentiels des espaces à aménager ;

- faire vivre la démocratie locale en permettant aux habitants-citoyens de prendre part à la définition de leur cadre de vie ;

- établir des relations de confiance entre citoyens, élus et techniciens.

### Questions de méthode : quelques principes fondamentaux

La qualité de l'implication des citoyens-habitants comme le degré de leur contribution dépendent très largement dans les projets urbains en France, d'une démarche volontaire des décideurs publics, aussi bien pour accompagner que pour organiser des dispositifs participatifs. Même s'ils ne peuvent prévoir de façon très précise toutes les actions qui seront menées dans ce sens, il est fondamental que les maîtres d'ouvrage urbains clarifient en amont de leur projet leurs ambitions à ce sujet ainsi que les grands principes d'organisation de la participation citoyenne qu'ils prévoient en identifiant les moyens dont ils disposent et ceux dont ils devront se doter.

**Accompagner et organiser une démarche de projet participative et concertée suppose :**

- de permettre à tous ceux qui le souhaitent au sein de la collectivité (habitants, associations, collectifs, usagers d'équipements...), d'apporter leur contribution à la réflexion ;

- d'organiser des modalités d'échanges et de travail avec les personnes issues de la société civile, de manière à faire en sorte que leurs apports soient clairement pris en compte dans les processus de fabrication du projet et de décisions.

Compte tenu des retours d'expériences dont nous disposons aujourd'hui, il est possible d'identifier un certain nombre de principes fondamentaux à respecter pour favoriser la qualité d'un tel processus. Ceux-ci ont été énoncés en grande partie dans la Charte du Ministère de l'Environnement de 1996, dite « Lepage » (cf. annexe 4), à laquelle une dimension opérationnelle peut être donnée, en précisant les termes de l'article 6 « La concertation s'organise autour de temps forts », selon les modalités suivantes :

### Une démarche concertée et participative inscrite dans la durée du projet

Un processus de projet connaît différentes phases lors desquelles sont traitées à chaque fois des questions spécifiques, parfois très techniques mais qui mettent en permanence en jeu des intentions programmatiques liées au projet de vie en cours d'élaboration. Si les intensités et modalités d'implication des habitants peuvent varier au cours du projet, il doit exister une permanence du dispositif participatif, du diagnostic à l'évaluation ex-post de l'opération.

Une démarche participative doit être structurée par des principes généraux, dont les modalités d'organisation et les outils mobilisés sont à ajuster à chaque phase, en fonction des objectifs poursuivis, des sujets à traiter et des procédures retenues.

Les habitants doivent pouvoir comprendre à quelle logique répondent toutes les options et les décisions qui ont été retenues dans des instances de débats auxquels ils n'ont pas forcément pu participer.

Le phasage d'un projet n'obéissant pas forcément à une logique totalement séquentielle mais plutôt itérative, des remises en question peuvent intervenir d'une étape à l'autre, invalidant parfois des idées qui avaient été défendues par les habitants. Il importe donc de garantir une vraie permanence de la démarche participative qui permette aux habitants d'exercer valablement une sorte de veille sur l'avancement du projet et de comprendre les éventuels réajustements effectués.

Il est important que des personnes issues de la société civile interviennent tout au long du projet, en se voyant notamment proposer de siéger dans des commissions techniques, des commissions d'audition de candidats voire dans des jurys, y compris lors d'un dialogue compétitif. Il est possible à des personnes ayant été très investies dans des groupes de travail d'intégrer le collège des personnalités susceptibles d'avoir un intérêt dans l'opération, après avoir signé une charte de confidentialité. **Ces citoyens ne devront pas être porteurs de leurs propres intérêts mais plutôt de ceux qui se seront exprimés lors de la concertation participative.**

La transformation d'un site ne s'achève jamais réellement à la date à laquelle les derniers espaces ou bâtiments sont livrés. Sa qualité se mesure avant tout au regard de la qualité d'appropriation des lieux créés en fonction des objectifs poursuivis ainsi qu'à leurs modes de gestion. Il est par

conséquent important d'envisager des modalités d'évaluations du projet, en cours de construction et une fois les espaces aménagés en y associant les actuels puis futurs habitants et usagers. Des ajustements pourront être apportés à certains aménagements ou dispositifs de gestion, à la lumière des résultats d'études sur les usages effectifs des lieux.

### Une démarche inclusive : impliquer les habitants, les utilisateurs, les usagers, les concernés...

Les acteurs d'un projet d'aménagement sont à identifier en fonction des enjeux locaux propres à chaque projet. La démarche doit donner lieu à la constitution d'instances spécifiques incluant des membres de la société civile et notamment les habitants (électeurs ou non).

Les problématiques liées au développement durable ainsi que les interdépendances fortes existant entre les activités humaines, conduisent à reconsidérer la notion de cadre de vie en ne la limitant pas au quartier ou lieu d'habitation, mais à un ensemble d'espaces contribuant au « système d'habiter » des individus.

De ce fait, on ne pourra se contenter d'associer seulement les habitants du site opérationnel ou ses riverains immédiats. On essaiera ainsi d'impliquer dans leur diversité tous ceux qui ont une pratique même occasionnelle du lieu ou qui se sentent concernés par son aménagement. Il s'agit ainsi de mieux comprendre quel est le potentiel d'usages futurs que revêt cet espace et d'engager des démarches participatives pour l'aménagement de terrains en friche dont les futurs habitants ne sont pas encore connus.

Si les élus et l'aménageur représentent la collectivité dans un projet et sont considérés d'un point de vue juridique comme compétents et légitimes pour prendre des décisions, **les habitants appartiennent bien à cette collectivité pour laquelle le projet est réalisé.** Concernés par la destination finale et la qualité de la vie urbaine des lieux qui seront produits, il est important qu'ils puissent intervenir à ce titre à travers la démarche de programmation urbaine engagée. C'est pourquoi la notion de collectivité est à considérer dans une acception large sans la réduire à une instance administrative, même si les rôles des différents représentants ou membres de celle-ci, élus et citoyens, diffèrent.

Associer « toute personne » qui le souhaite à l'élaboration des décisions qui concernent son cadre de vie, comme y incite aujourd'hui le préambule de la Constitution, permet de replacer la transformation d'un espace dans une réflexion urbanistique large et de ne pas réduire la concertation à un bras de fer avec quelques habitants que l'on qualifiera rapidement de NIMBies<sup>20</sup> et de conservateurs. S'il n'est pas possible de constituer, pour des raisons matérielles et/ou financières, un nombre suffisant de groupes de travail pour associer tout le monde, on pourra recourir à des tirages au sort et compléter ces dispositifs par d'autres, moins coûteux (contributions en ligne par exemple, à soumettre à débats).

### Une démarche itérative et intégrée au processus de projet via la programmation

La qualité d'une démarche participative ne se mesure pas à la multiplication des procédés et des outils utilisés, ni même

20 - C'est-à-dire prêts à accepter que l'on construise n'importe où mais pas chez eux.

au nombre de personnes ayant assisté à différentes assemblées. Elle s'apprécie avant tout par la portée des dispositifs mis en oeuvre en termes notamment, de diversité des publics mobilisés et de modalités de prise en compte argumentée des points de vue développés dans les arbitrages réalisés.

**Elle dépend de ce fait du niveau d'intégration du dispositif participatif au processus de projet** via un système de management se structurant autour des trois types d'instances évoquées précédemment : décisionnelles, d'expertises techniques et de citoyenneté et d'usages.

Les critères fondamentaux à respecter pour favoriser une collaboration fructueuse doivent être :

- la lisibilité du rôle des instances et des groupes qui les constituent ;
- celle des moments de décision ;
- le caractère itératif de la démarche entre les temps où des groupes de travail, composés d'habitants ou d'experts produisent des éléments de projet et soulèvent des questions à l'attention des décideurs ;
- les temps où ces derniers donnent des orientations politiques et arbitrent.

Il s'agit de mettre en oeuvre un dispositif de construction collective et progressive d'un projet.

**La réflexion programmatique s'avère être alors une clé d'entrée à privilégier par la maîtrise d'ouvrage pour favoriser l'implication des habitants,** car elle permet d'aborder avec ces derniers des problématiques d'aménagement souvent perçues comme complexes et techniques,

à partir de questions portant sur les usages, les valeurs accordées à l'espace, la vocation future des lieux ou les modes de vie à favoriser, sur lesquelles ils s'expriment généralement facilement.

### Une démarche sincère et transparente

La qualité et le caractère régulier des données diffusées constituent une dimension majeure des types de relations qui se construisent entre les décideurs et les publics concernés par le projet.

Tout au long de celui-ci, quel que soit le caractère confidentiel que peuvent avoir à un moment d'une procédure certaines informations, la maîtrise d'ouvrage ou son concessionnaire doit rendre explicite les règles de publicité des débats et les modalités de prise de décisions. La confiance entre les acteurs issus de la société civile d'une part et les élus et les professionnels de l'aménagement d'autre part, se construit en grande partie sur cette base.

### Une démarche animée par des professionnels considérés comme neutres

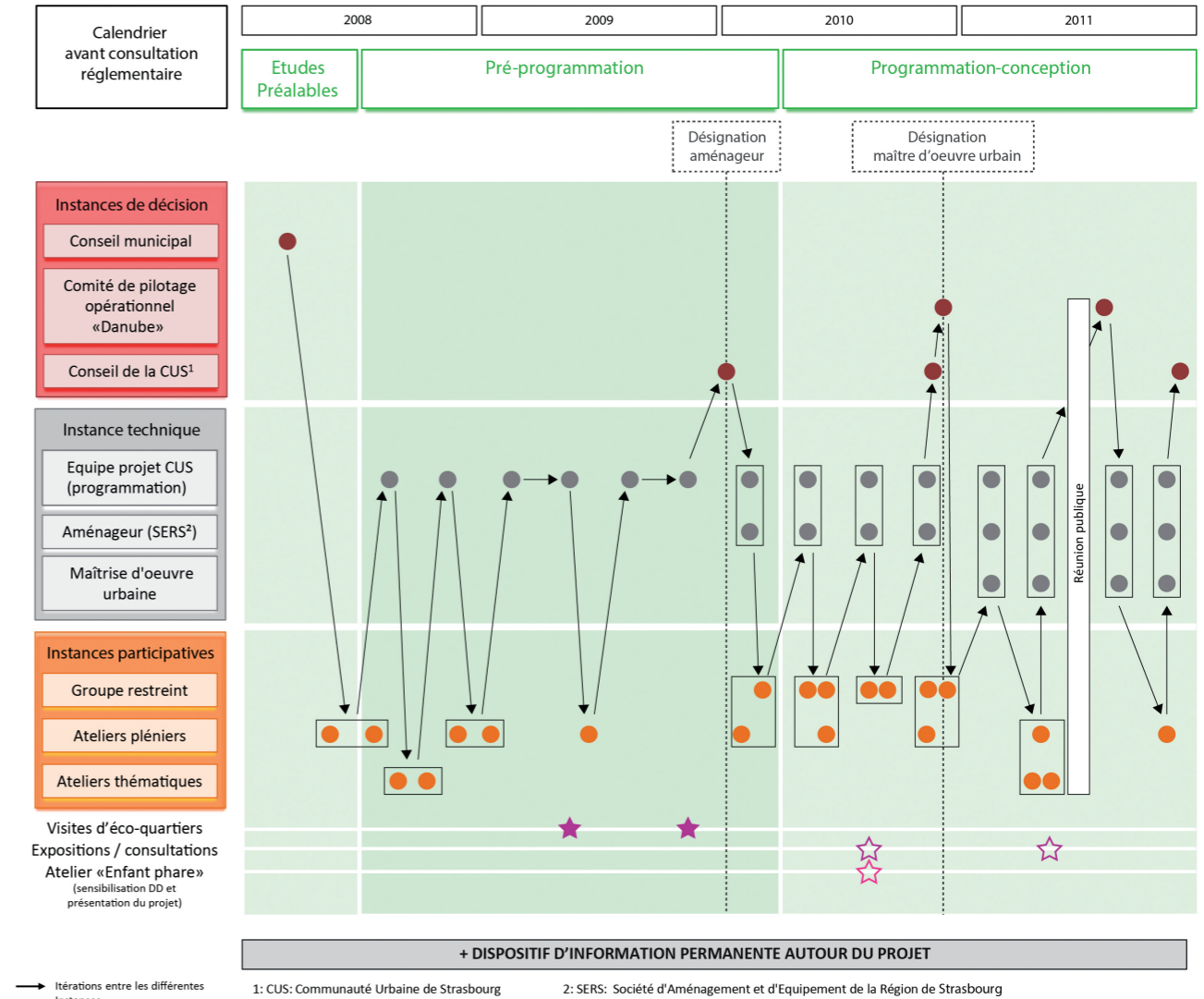
La programmation demeurant une prérogative de la maîtrise d'ouvrage, c'est donc à elle d'envisager l'organisation et la conduite de démarches concertées et participatives.

Ces démarches étant à envisager explicitement comme une composante intégrante de la programmation, elles ne peuvent être portées par la maîtrise d'œuvre urbaine. Afin de pouvoir construire les échanges avec le public à partir d'éléments de contenu issus de la réflexion programmatique

en cours et d'alimenter en retour celle-ci par les apports des groupes de concertation, il est impératif que l'équipe chargée de la programmation soit directement impliquée dans la conduite de ces dispositifs, ce qui n'empêche pas d'y associer d'autres experts et des représentants de la maîtrise d'œuvre lorsque ceux-ci seront désignés. On notera que la nature même des contenus instruits par la programmation donne toute sa légitimité aux habitants dans la co-construction du projet. En effet, traitant des enjeux d'usages, du projet de vie, des conditions de bonne gestion ultérieure, le contenu de la programmation urbaine s'appuie naturellement aussi sur l'expertise des habitants.

Il est préférable que l'équipe en charge de la programmation et de la démarche de participation associée soit un tiers extérieur à la collectivité, reconnu pour sa neutralité, afin de jouer un rôle de garant de la qualité et de la sincérité du processus.

Si la diffusion d'informations et la communication autour d'une opération constituent des aspects fondamentaux du management de projet, il est indispensable de ne pas opérer de confusion entre démarches participatives et démarches de communication qui ont leurs propres objectifs et nécessitent chacune des compétences spécifiques. La collectivité devra prendre en charge le pilotage de la communication mais en y associant les professionnels de la programmation et de la maîtrise d'œuvre afin de cadrer de façon pertinente le propos à chaque étape du projet. La logistique liée à l'information et à la communication autour du projet (gestion de site internet, production d'affiches, de flyers, d'une maison du projet...) doit être bien évaluée par la collectivité en amont du projet.



Extrait issu du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)



## LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET

### Étapes clés du projet :

#### PHASE 1 : Diagnostic urbain et culturel (février-avril 2006)

- 4 février - Réunion publique présentant l'ensemble de la démarche.
- 7 mars - Groupe de pilotage : organisation des groupes de concertation, définition des critères à prendre en considération pour établir l'opportunité et la faisabilité du projet.
- 22 et 23 mars - Réunions des trois groupes de travail - Diagnostic urbain : la perception de la ville et du dynamisme culturel de Croissy par ses habitants.
- 7 avril - Groupe de pilotage : résultats produits par les groupes de travail - définition des lieux et activités devant faire l'objet d'une investigation particulière.

#### PHASE 2 : Définition d'une stratégie de développement, préprogrammation urbaine et financière (mai-septembre 2006)

- 15 et 23 mai - Réunions des trois groupes de travail : visite du site du château et analyse critique des conditions actuelles d'exercices des activités culturelles à Croissy. Élaboration de propositions de relocalisation et de développement d'activités dans le quartier et dans la ville.
- 29 mai - Groupe de pilotage : résultats des groupes de travail et proposition par l'AMO d'un premier scénario de développement pour le pôle Chanorier.
- 5 juillet - Groupe de Pilotage : validation de la stratégie de développement pour le pôle Chanorier.

- 14 septembre - Réunion publique : présentation des résultats de la première phase aux Croissillons. Retransmission en direct sur le site Internet de la ville.
- 28 septembre - Délibération du conseil municipal sur la conduite de la concertation et ses résultats.

#### PHASE 3 (novembre 2006-juin 2007) - Premiers réaménagements et programmation architecturale des nouveaux équipements

- Réaménagement des dépendances du château.
- Programmation des trois équipements dans le nouveau bâtiment avec schéma d'épannelage (sept réunions du groupe de pilotage, deux sessions de trois groupes de travail avec évaluation in situ d'autres équipements publics dans l'intercommunalité, une réunion publique).
- Départ des services techniques, premières démolitions.

#### PHASE 4 (septembre 2007-juin 2013) - Études de conception et mise en service d'espaces

- Organisation d'un concours de maîtrise d'œuvre pour les équipements publics.
- Premiers réaménagements du parc, mise en prairie des parkings libérés par les services techniques.
- Lancement des études pour la réhabilitation du château.
- Inauguration du pôle d'histoire locale dans les dépendances (juin 2008) et du nouveau pôle d'équipements publics en 2013.

#### PHASE 5 : Prolongement de la réflexion sur les espaces publics dans le cadre d'élaboration du PLU selon des modalités participatives et concertées (2011-2013)

En ouvrant les groupes de concertation à l'ensemble des croissillons et en engageant un diagnostic urbain bien au-delà du périmètre du château à réhabiliter sur lequel toutes les attentions étaient jusqu'alors rivées, le dispositif participatif a permis de dégager les enjeux du projet à différentes échelles. Le château apparut comme une fraction d'un dispositif urbain et paysager plus large comprenant une diversité de lieux, parmi lesquels une église romane, un ensemble d'équipements et d'espaces publics, situés entre le fleuve et le centre-ville.

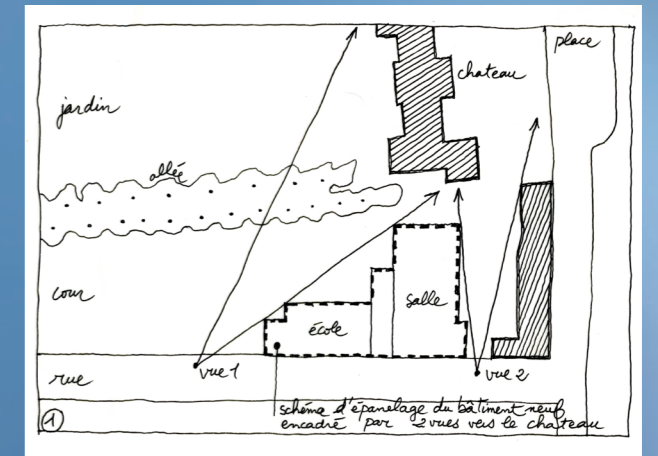
#### UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE OPÉRATIONNEL, BIEN AU-DELÀ DU CHÂTEAU

Le principe général d'aménagement adopté a mis en exergue trois décisions majeures que rien ne laissait présager au début du processus :

- les associations patrimoniales furent incitées à s'accorder pour partager une partie des dépendances du château qui seraient réhabilitées et qui leur permettrait de bénéficier d'une cour pour prolonger leurs activités, ce à quoi elles n'avaient pas songé au départ ;
- les deux étages du château dont tout le monde avait constaté lors des visites qu'ils accueilleraient des activités associatives pour lesquels ils étaient peu adaptés et, dans certains cas peu occupés, furent mis à la disposition du plus grand nombre possible d'associations par un système de réservation de salles banalisées ;
- mais surtout, le principe d'aménagement envisagea la construction d'un ensemble d'équipements publics dans

un nouveau bâtiment de 2200 m<sup>2</sup> qui serait implanté dans l'enceinte du château pour accueillir l'école de musique et la bibliothèque dont les évaluations avaient mis en évidence le caractère inadapté des locaux, ainsi qu'une salle de spectacles. Une des façades de ce nouvel édifice donnerait sur rue tandis que les autres allaient s'élever en vis-à-vis du parc et du château. Dans d'autres circonstances, l'idée de construire un bâtiment moderne dans un site historique aurait suscité de vives polémiques. Mais il n'en fut rien, probablement en raison de la façon dont cette intention avait peu à peu émergé au cours des échanges au sein des groupes de travail d'habitants et du groupe du pilotage, donnant ainsi lieu à une négociation constructive avec l'Architecte des Bâtiments de France (ABF).

#### Privilégier des modes de représentations graphiques accessibles à tous pour favoriser les débats.



Eric Daniel-Lacombe, architecte dplg, agence edl

Dessin issu des discussions en groupe de pilotage avec l'ABF à propos de l'emprise du nouveau bâtiment intégrant l'école de musique, la bibliothèque et la salle de spectacles.

Un concours de maîtrise d'œuvre architecturale fut lancé pour le nouveau bâtiment public, une fois sa programmation précisée. Les travaux pour l'installation des associations dans les dépendances furent rapidement engagés, le parking des services techniques dans le parc château fut mis en « prairie » avec des aires de jeux et un verger, permettant aux habitants et à une association de prendre rapidement possession des lieux. L'ouverture d'une halte fluviale dans le prolongement de l'axe historique du château, ouvrit de nouvelles continuités urbaines.

**Un jeu inventif entre le classicisme des dépendances et la modernité du nouveau bâtiment d'équipements publics.**

La qualité du projet du point de vue de ses dimensions sociales, culturelles et environnementales, ainsi que de la démarche concertée et participative à laquelle son élaboration a donné lieu, ont permis à la maîtrise d'ouvrage d'obtenir très rapidement différentes subventions publiques (région, département, communauté de communes, DRAC pour lancer la réhabilitation du château. Programmé en impliquant les élus de l'intercommunalité, le

pôle Chanorier offre aujourd'hui à l'ensemble des habitants de la Communauté de Commune des Boucles de la Seine, un ensemble d'équipements et d'espaces publics, géré par une association.

La ville décida d'approfondir la réflexion sur les espaces publics du quartier dans le cadre de l'élaboration de son PLU qu'elle engagea en 2011, selon une démarche également participative et concertée. D'une manière générale, la question de la requalification du pôle Chanorier a fortement contribué à une réflexion plus globale sur les continuités urbaines par les mobilités douces à l'échelle de la ville.



**LA RÉFLEXION SUR LES CONTINUITÉS URBAINES PROLONGÉE DANS LES ORIENTATIONS DU PADD**

L'association des Maires de France a décerné à la ville de Croissy-sur-Seine en 2007 le prix de la « ville innovante » en matière de démocratie participative pour cette démarche de projet et la façon dont elle a mobilisé à cette occasion les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le dépôt du permis de construire du nouvel ensemble d'équipements publics culturels n'a fait l'objet d'aucun recours. Sa

réalisation a obtenu un prix de la région Ile-de-France en 2010 pour sa qualité en terme de développement durable. Le PLU par la suite, n'a également donné lieu à aucun recours.

Maîtrise d'ouvrage urbaine : Ville de Croissy-sur-Seine (78)

Assistance à la maîtrise d'ouvrage chargée de la programmation participative et concertée : Éric Daniel-Lacombe, architecte DPLG, agence edl & Jodelle Zetlaoui-Léger, urbaniste, sociologue.

**LE PADD : les orientations générales et stratégiques de développement**

Axe 1.

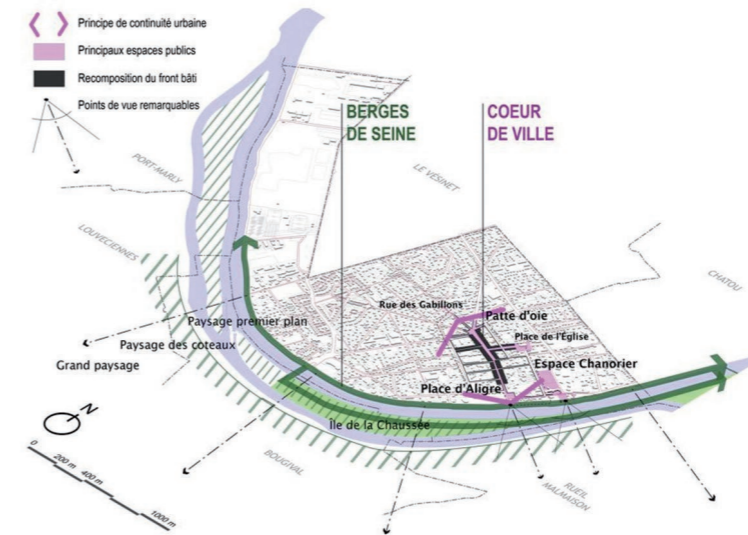


Schéma PADD : Attitudes urbaines, edl, er-amp

Maîtrise d'œuvre du nouveau bâtiment et des équipements publics : Atelier d'architecture Benoît CREPET

Maîtrise d'œuvre de la réhabilitation du château Chanorier : Pierre WEILER, architecte du patrimoine, architecte Haute Qualité Environnementale.

Gestion de l'Espace Chanorier : association La Verrière.

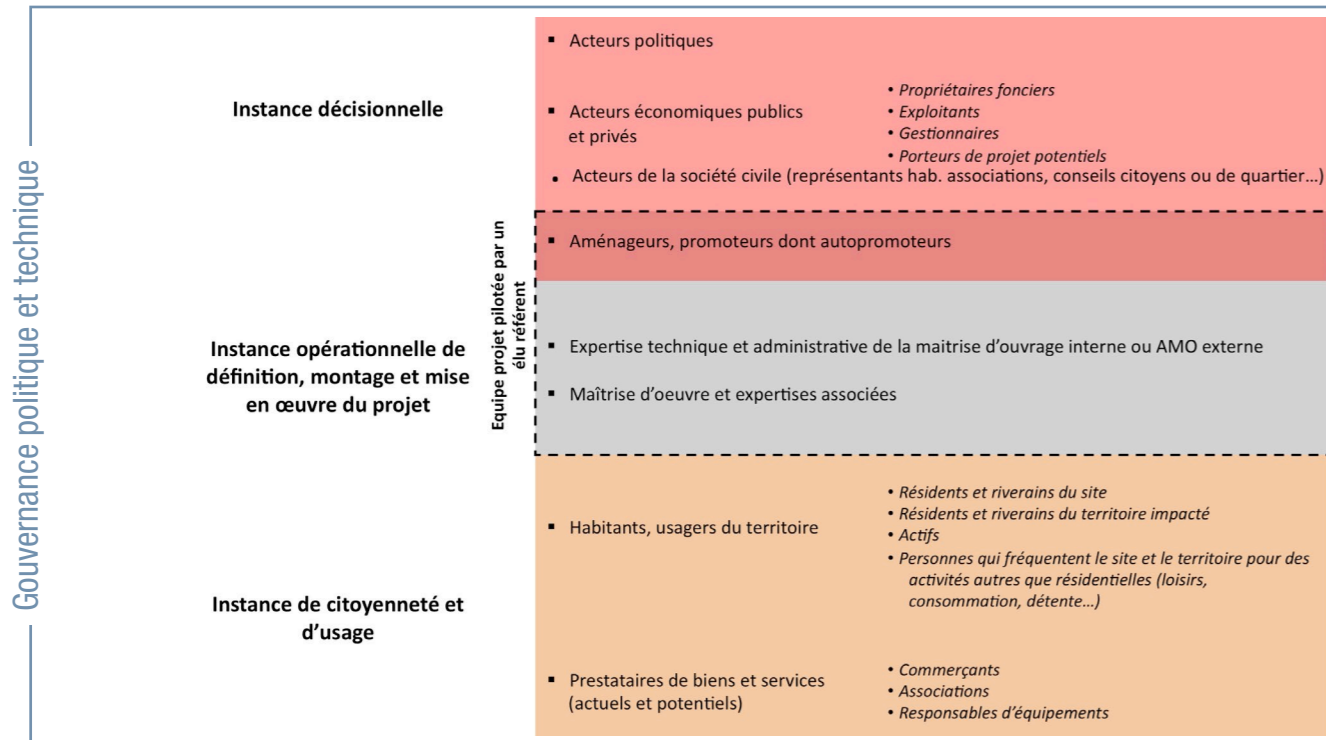


### 2.2.3. L'implication des élus et des services : l'enjeu d'un pilotage politique et technique intégré

Les élus et leurs services constituent le cœur de la maîtrise d'ouvrage urbaine fonctionnelle qui assure l'articulation des portages politiques et techniques tout au long du processus à l'œuvre. L'enjeu consiste à placer ces acteurs en mode projet pour s'assurer qu'ils passent d'une pratique jugée

souvent trop sectorielle et de gestion, vers une pratique de projet qui donne sa place à une approche plus transversale et qui vise l'élaboration collaborative des contenus. C'est la condition d'un pilotage apte à intégrer pleinement à la démarche de projet les parties prenantes du territoire (habitants, société civile...) mais également les acteurs institutionnels et opérateurs (investisseurs...).

Les élus portent les arbitrages politiques. Nous voyons par l'implication des habitants évoquée plus haut que ces



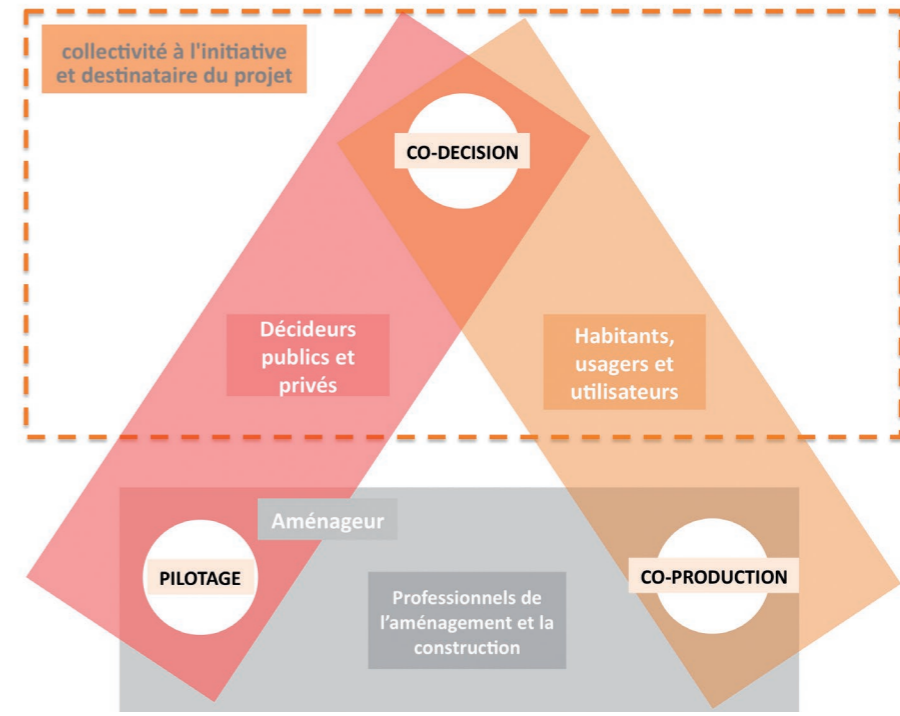
Extrait issu du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)

arbitrages doivent être partagés dans le cadre d'une acception plus large de la délibération et de la conduite politique d'un projet. De même, les élus ne sont pas inscrits dans le processus que pour arbitrer mais aussi pour porter des objectifs politiques, réfléchir pour clarifier leurs représentations, contribuer avec plus de profondeur aux contenus et se bâtir une conviction durable qui guidera leurs décisions.

Les services impliqués dans l'opération urbaine sont nombreux. Les conditions programmatiques, spatiales et

opérationnelles du projet devraient inviter l'ensemble des services de la collectivité dans le tour de table. En effet, l'aménagement engage autant les services techniques (l'urbanisme, les infrastructures...) que les affaires scolaires, culturelles ou économiques.

Plusieurs séances de séminaires entre élus et inter-services doivent être prévues dans le cadre du processus de projet. Ces dispositifs seront complétés par des séances qui associent au processus les acteurs institutionnels et les opérateurs.



Extrait issu du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)

## 2.3 La démarche de programmation urbaine : une dialectique entre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'œuvre urbaine

Si le processus qui implique collectivité et protagonistes associés est particulièrement important, la démarche qui organise le dialogue avec la maîtrise d'œuvre urbaine l'est aussi. La programmation urbaine d'une part, et la conception spatiale urbaine d'autre part, même si elles sont de nature et de finalités différentes, doivent toutes deux concourir à la réussite de l'opération.

**La programmation urbaine explore et synthétise le projet de vie de la maîtrise d'ouvrage urbaine représentant la collectivité au sens large.** La programmation ne décrit pas ce que sera l'espace, mais ce qu'on en attend. Mille espaces sont encore possibles derrière une exigence. Inversement, la conception spatiale urbaine tend à cristalliser dans un périmètre opérationnel une réponse à la commande urbaine formulée.

Une proposition spatiale urbaine a une force de persuasion indéniable. Elle est portée par une logique d'auteur car elle constitue dans son champ une interprétation personnalisée de la commande. Elle utilise principalement les moyens du dessin pour s'exprimer, ce qui renvoie à la proposition d'un instantané, une image globale du projet, qui correspond à un arbitrage entre plusieurs solutions. La proposition

spatiale orientera significativement le débat autour de questions morphologiques. La programmation urbaine vient compléter ce que la conception ne peut traiter pleinement compte tenu de son positionnement. Aucune de ces deux ingénieries ne se suffit à elle-même.

**La proposition programmatique pertinente ne peut être élaborée que progressivement et collectivement, tout au long de l'élaboration du projet.** La démarche de programmation se détermine autour d'un processus qui implique l'appropriation des parties prenantes du projet. Cette démarche est permanente et ne souffre d'aucune discontinuité.

### Pour rendre à l'urbanisme toute son importance

Contribution de Didier Vanoni, sociologue, FORS-Recherche sociale, et de Jean-Didier Laforgue, architecte urbaniste, agence JDL, maître de conférence associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris.

Les maîtres d'ouvrage urbain et bon nombre de maîtres d'œuvre expriment aujourd'hui leur grande insatisfaction quant aux projets qu'ils ont contribué à faire sortir de terre, dénonçant pêle-mêle le caractère trop formel, rigide et peu séduisant de ce qui est produit.

Ils semblent également partager l'idée selon laquelle les habitants actuels et futurs ne sont pas suffisamment pris en compte dans le processus pour s'approprier les projets, pour avoir envie d'y vivre.

Le nombre et la diversité des griefs qui se font jour à propos de la plupart des projets expriment bien le malaise des maîtres d'ouvrage face à des concepteurs qui peinent à accéder et à prendre en considération les aspirations de leurs contemporains. L'explication de ce désordre apparent vient de ce que le modèle « historique » de la « négociation » et de la transaction entre la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre a considérablement perdu de son opérationnalité.

Le contexte d'élaboration des projets a considérablement évolué avec les principes du développement durable, la demande de participation s'exprime toujours plus et les enjeux de l'intervention urbaine se sont complexifiés. Les opérations d'urbanisme se font de plus en plus en milieu « occupé », avec des habitants et des acteurs économiques qui vivent ou exercent sur place ou à proximité. Les sites sont souvent fortement contraints. Le modèle de la ZUP<sup>21</sup> et de la ville nouvelle où le projet s'inscrivait sur une *tabula rasa* n'est plus d'actualité. La reconstruction de la ville sur elle-même ou aux franges comme à l'intersection des tissus urbains constitués devient la règle. A cet égard, la démarche de renouvellement urbain promue et soutenue par l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a fait plus qu'accompagner une tendance : elle a produit un nouveau mode d'intervention urbaine. Aujourd'hui, après le plan national de rénovation urbaine (PNRU), on ne peut plus faire de projets sans tenir compte de la manière dont il s'inclut dans son contexte social, économique, réglementaire et environnemental.

21 - ZUP : La zone à urbaniser en priorité est une procédure administrative d'urbanisme opérationnel utilisée en France entre 1959 et 1967

**Qu'est ce qui ne fonctionne plus entre les donneurs d'ordre et les concepteurs ? Pourquoi est-ce seulement aujourd'hui que la rupture se prononce de plus en plus souvent entre les deux parties, jusqu'à remettre en question les principes d'une commande directe de la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre ?**

Pour le comprendre, il faut examiner les raisons qui expliquent l'échec d'un certain nombre d'opérations. Le premier signe de cet échec est celui d'une certaine forme de déni de la clientèle destinataire de ces projets qui prétendent pourtant être des réponses à des problèmes et des besoins clairement identifiés de logement, d'insuffisante diversité de l'offre sur un territoire.

Il est souvent reproché à ces projets d'être aveugles à leurs destinataires finaux : ils ne tiennent compte ni des attentes et des préoccupations des futurs habitants, ni de leurs ressources. Il sont alors vécus comme trop en rupture avec les valeurs et les goûts des acquéreurs/habitants/usagers des programmes (logements, locaux et espaces publics) dont il est fait abstraction des aspirations et des pratiques. Enfin, ces projets qui s'inscrivent dans un temps long, apparaissent bien souvent peu supportables avant leur total achèvement (après 10 ou 15 ans de travaux) pour les riverains et les habitants qui s'installent peu à peu. Le rejet prend la dimension d'une sanction sur l'image donnée par ces projets, une fois qu'ils se concrétisent. Les opérations de logements ne touchent plus leurs destinataires.

Un point de rupture semble avoir été atteint qui exige de changer la nature du lien entre concepteurs et donneurs d'ordres. Les projets d'aménagement parviennent difficilement à préserver les intentions qui les ont vus naître et leur caractère intégré. Ils ne parviennent que très occasionnellement à répondre à l'ensemble des objectifs politiques et économiques de l'aménagement. Les

raisons de l'impasse dans laquelle se retrouvent nombre de projets viennent d'un défaut de « **l'appareil de conduite de projet** ». Ce défaut vient de ce que les projets faisant l'impasse sur une multitude d'intentions explicites et clairement formulées, opérant une « réduction » des éléments de la programmation (intentions politiques et demande sociale), s'organisent autour d'une ou deux idées forces privilégiant une stratégie d'affichage et de communication à défaut d'une prise en charge des fondamentaux politiques et socio-économiques. C'est en effet, trop souvent l'idée directrice ou les deux ou trois idées forces qui vont finalement gouverner le contenu des projets, avec pour effet, une subordination des différents attendus politiques et économiques à ses idées.

Les objectifs et les intentions politiques mais aussi la faisabilité du projet ne doivent-ils pas être en situation de gouverner ce que seront les axes structurants du projet ?

En créant un palier de formulation intermédiaire qui définirait, en amont du dessin et de la transcription spatiale et formelle, les conditions de sa traduction opérationnelle, la conduite de projet pourrait renverser valablement ce paradigme qui affaiblit les conditions d'élaboration du projet urbain.

**Il s'agit de promouvoir un processus collaboratif de programmation-conception plus inclusif** qui vienne, avant que tout déterminisme spatial s'impose, mettre au jour un ensemble de prescriptions devant gouverner *in fine* les conditions de conception du projet. Ces prescriptions doivent être considérées comme la traduction technique d'enjeux portés politiquement et validés par la maîtrise d'ouvrage.

**Il s'agit de mettre en place une ingénierie structurante pour la conception des opérations urbaines**, une ingénierie de maîtrise d'ouvrage placée auprès de la collectivité commanditaire.

Cette AMO de démarche de programmation a vocation à regrouper les multiples AMO trop souvent dispersées. Cette ingénierie de la programmation doit être en situation de dialoguer sur le même plan avec les prestataires de la maîtrise d'œuvre eux-aussi réunis au sein d'une seule et même ingénierie de maîtrise d'œuvre urbaine. Cette ingénierie sera conduite indifféremment par la collectivité maître d'ouvrage urbain ou l'aménageur qu'elle aura retenu.

**S'impose dès lors une démarche qui doit permettre de faire émerger une commande urbaine claire instruite dans de meilleures conditions qui peut valablement préexister au dessin et lui survivre.**

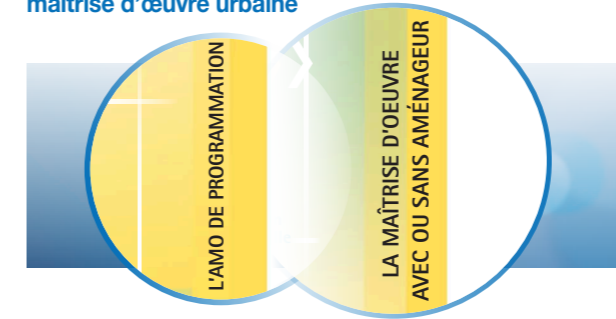
Les conditions de conduite du projet élaborées sur la base de cette démarche sont certaines de déboucher sur une commande urbaine structurante qui :

- qualifie le statut réel du territoire dans lequel s'inscrit l'opération ;
- définit le fonctionnement social et urbain attendu pour l'opération ;
- explicite le modèle économique qui rend possible l'opération ;
- met en évidence les conditions opérationnelles pour que les trois premières conditions soient effectivement prises en charge ;
- dispose enfin du processus collaboratif qui doit être conduit par la collectivité avec la maîtrise d'œuvre ou l'aménageur, garantissant dans le temps long de l'opération les intentions fondatrices de la commande urbaine et les conditions de sa réalisation effective.

Cette démarche stratégique de programmation peut permettre de lutter efficacement contre la tendance à l'homogénéisation des opérations et leur éviter les pièges d'une tendance au « marketing urbain ». Conduit sous l'autorité d'une maîtrise d'ouvrage éclairée par la démarche elle-même, le processus de projet dans son ensemble rend possible une acculturation mutuelle de tous les acteurs du projet en faveur de la qualité des opérations urbaines. Et, loin d'affaiblir la position de l'urbaniste, cette démarche

favorise, au contraire, l'exercice de sa créativité ; son dessin pouvant revendiquer la prise en charge d'enjeux sociaux clairement identifiés, d'innovations comprises et appréciées des destinataires futurs, tout en répondant aux contraintes, notamment économiques, que doit respecter la maîtrise d'ouvrage.

**Deux ingénieries participent au processus global de programmation-conception du projet : l'assistance programmation à la maîtrise d'ouvrage urbaine et la maîtrise d'œuvre urbaine**



## 2.4 Programmation urbaine et management de projet, deux actions indissociables

L'équipe de programmation urbaine porte le processus de projet pour le compte de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle a vocation à le conduire avec les multiples parties prenantes.

**Ces deux ingénieries sont de nature à rassembler toutes les expertises indispensables à l'opération.**

Aucune de celles-ci ne se suffit à elle-même. C'est au travers de la collaboration de ces deux ingénieries que se construit l'efficacité du projet. La programmation contribue à stimuler l'imagination de la conception spatiale urbaine et surtout assure le fil rouge lisible du projet de la collectivité pour la maîtrise d'ouvrage urbaine. La conception spatiale urbaine ouvre des perspectives inexplorées par la programmation et aide celle-ci à tester la faisabilité de ses exigences.

La programmation urbaine précède l'intervention de la maîtrise d'œuvre urbaine (conception spatiale urbaine), notamment pour donner les moyens à la maîtrise d'ouvrage urbaine de procéder à sa consultation. Au-delà, le processus s'enrichit par une collaboration régulière entre programmation urbaine et conception spatiale urbaine.

Cette fonction de la programmation urbaine qui constitue avec elle l'autre face d'une même pièce se nomme parfois management de projet ou gestion de projet. Ces deux

fonctions sont indissociables : la programmation urbaine est structurellement managériale. Enlever à la programmation urbaine les moyens d'organiser le processus d'instruction programmatique ou enlever son objet au management de projet (instruction programmatique en lien avec les parties prenantes) revient à retirer à l'une ou l'autre de ces deux fonctions leur légitimité et leur capacité d'agir utilement.

L'interaction permanente entre programmation et management permet de lier tout au long de la démarche, pilotage politique et processus de projet. Cette association rend possible la démarche collaborative, tout particulièrement la participation citoyenne, en attachant autant son attention aux bonnes conditions d'intégration des parties prenantes au projet, qu'aux objets programmatiques à instruire.

La programmation urbaine, par sa fonction organiquement liée aux responsabilités de la maîtrise d'ouvrage urbaine, doit trouver son autonomie contractuelle, afin **d'une part, de constituer le référent lisible pour l'ensemble des parties prenantes et d'autre part, de jouer pleinement son rôle de représentant des intentions de la collectivité dans le dialogue avec la maîtrise d'œuvre urbaine.**

### Qualités requises et natures d'expertises d'un groupement d'assistance à la maîtrise d'ouvrage urbaine

Le mandataire du groupement d'AMO portera l'assistance stratégique à la programmation urbaine. Il fédèrera et animera le groupement d'AMO composé notamment de compétences en sciences sociales et politiques, dans les domaines de l'architecture, du paysage, de l'urbanisme, du

droit et de l'économie de l'aménagement.

Cette configuration est primordiale pour garantir à la maîtrise d'ouvrage urbaine un système de management efficace de l'opération urbaine, et toujours articulé au sens politique assigné au projet et à ses enjeux opérationnels.

L'assistance stratégique à la programmation urbaine réunit les compétences qui lui permettent l'instruction simultanée des contenus de la programmation et la gestion du processus participatif et collaboratif de projet. L'assistance stratégique à la programmation urbaine coordonne aussi l'activité de toutes les autres expertises qui complètent la fonction d'AMO (AMO de spécialités). Celles-ci associeront au minimum des compétences en économie de l'aménagement, en montage d'opérations et en gestion calendaire de projet.

L'assistance stratégique à la programmation urbaine permet l'élaboration coordonnée :

- de l'instruction du projet de vocation et de vie et de ses conditions de développement dans les dispositifs spatiaux en œuvre ;
- de l'ensemble du processus collaboratif qui sert la conception du projet avec l'ingénierie de maîtrise d'œuvre ;
- du processus coopératif avec les acteurs parties prenantes de l'aménagement et de la promotion immobilière ;
- du processus de concertation participative organisé à destination de la population des habitants, riverains et ayants droits.

Pour servir au plus près ces missions, l'équipe d'assistance stratégique à la programmation doit présenter des



qualités spécifiques et disposer d'expertises susceptibles de répondre aux différentes natures de missions commandées par la maîtrise d'ouvrage tout au long du processus de projet. Le mandataire qui organise le travail de l'équipe d'assistance stratégique à la programmation doit encourager la plus grande interactivité des expertises dans une logique d'aller et retour entre les différentes composantes de l'équipe.

### Appréhender conjointement les enjeux de territoire et du site de l'opération urbaine

L'assistance stratégique de programmation urbaine aidera la collectivité à préciser et maintenir dans le temps du projet ses objectifs politiques, les grands enjeux sociaux, économiques, environnementaux et urbains de l'opération urbaine. Elle permettra également de mener le constant effort d'articulation entre aménagement du territoire et opération urbaine. De cet effort émerge une approche stratégique de projet qui vise, en prenant en compte le contexte dynamique, la vocation et le projet de vie porté par l'opération urbaine.

L'assistance stratégique de programmation urbaine synchronisera ce travail par un diagnostic portant sur le site opérationnel et ses potentialités de mutation aux enjeux du territoire.

Cette expertise est mobilisée pour apprécier la nature et le potentiel de l'existant et inscrire le projet dans son site opérationnel en relation avec son environnement urbain tel qu'il se concrétisera lorsqu'au moins la première phase de l'opération sera livrée.

En vue de vérifier les capacités du site opérationnel à absorber les enjeux qui lui sont assignés et de mettre en évidence d'éventuels obstacles, l'AMO examinera avec la maîtrise d'œuvre urbaine les caractéristiques saillantes du site, notamment ses réalités géographiques, paysagères, urbaines, architecturales mais aussi ses occupations et pratiques observables. Il s'agit également d'évaluer les représentations des différents acteurs impliqués.

La maîtrise d'ouvrage urbaine devra par ailleurs être confortée dans sa démarche, sous l'angle de la constructibilité et des contraintes réglementaires (pollutions, risques, servitudes d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique ...).

Ces différentes investigations qui, pour certaines peuvent toutefois faire l'objet d'expertises spécifiques, doivent permettre à la maîtrise d'ouvrage urbaine de préciser les conditions pratiques d'insertion de la programmation dans le site opérationnel. Il importe de vérifier si ces choix programmatiques sont compatibles avec les spécificités du site, comment ils amélioreront et impacteront son fonctionnement actuel, y compris dans sa relation avec son territoire avoisinant.

### Animer le processus global de co-construction avec les parties prenantes

Au travers des enjeux du territoire et site, pourront être identifiés les personnes ou groupes d'intérêts susceptibles de prendre part au processus participatif et collaboratif.

L'assistance stratégique de programmation urbaine définit avec la collectivité ses modalités d'organisation et de

conduite de la démarche collaborative et participative afin de prendre en considération les multiples contributions des possibles parties prenantes de l'opération.

L'équipe de programmation proposera les principes d'une démarche collaborative et participative, susceptible de mobiliser dès le départ tous ceux qui se trouvent directement ou potentiellement concernés par le projet. Il s'agit de construire des relations de confiance, de faire en sorte que les apports des uns et des autres convergent de manière pertinente à la définition du projet, d'identifier les « forces vives » locales susceptibles de s'investir à divers titres dans l'opération et de consolider dans la durée, les décisions prises.

### Organiser la coopération avec les opérateurs

L'équipe de programmation aide la collectivité à engager un processus de coopération et de négociation avec les acteurs économiques, investisseurs, promoteurs immobiliers potentiels et aménageurs éventuels, afin d'apprécier dans quelle mesure ils sont prêts à prendre part au projet.

La collaboration avec les parties prenantes se traduit par une consolidation des contenus et de leurs modalités de mise en œuvre articulés aux conditions économiques du moment et aux modalités de gestion à long terme (coûts d'exploitation) des projets. L'équipe d'assistance stratégique à la programmation doit présenter de sérieuses compétences dans le domaine de l'économie et du montage financier des projets. La poursuite de l'opération dépend autant des convictions de la maîtrise d'ouvrage que de l'efficacité d'un processus contributif capable d'inscrire le projet dans un dialogue d'acteurs constructif.

### Accompagner le processus collaboratif de programmation-conception entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaine

L'assistance stratégique de programmation urbaine est en capacité d'organiser la collaboration entre les ingénieries, notamment celle de la maîtrise d'œuvre urbaine, aux bonnes étapes, pour les bonnes finalités. Elle porte les exigences de la commande tout au long du processus de projet pour les approfondir mais également pour animer leur confrontation aux ambitions et aux modalités de mise en œuvre placées sous la responsabilité de la maîtrise d'œuvre urbaine. L'équipe de programmation doit garantir le maintien de la cohérence programmatique tout au long du processus.

### Articuler processus et procédures tout au long de la démarche de projet

L'assistance stratégique de programmation urbaine organisera le processus de projet et gèrera les conditions de sa progression et de son évolution.

Elle coordonne les compétences intégrées au groupement d'AMO. Elle est attendue dans ses capacités à suggérer les différentes procédures qui participent à la mise en œuvre de l'opération (urbanisme, choix d'un aménageur, commande de prestations intellectuelles dont la maîtrise d'œuvre). Elle assurera la préparation des consultations (cahier des charges) et l'accompagnement dans le choix des prestataires retenus.

La conception spatiale de l'opération par la maîtrise d'œuvre urbaine et la mise en place de ses conditions de

mise en œuvre opérationnelle participent à confirmer la compatibilité des contenus programmatiques avec les caractéristiques du site opérationnel et leur ordre supposé de mise en œuvre. Dans quelles conditions engager la maîtrise d'œuvre urbaine (en commande directe ou sous la responsabilité de l'aménageur) ? Selon quelle procédure de mise en concurrence ? La démarche doit mettre en évidence le processus de production le plus adéquat aux ambitions de l'opération. Faut-il recourir à un aménageur ? Dans quelles conditions ? A quel moment de l'élaboration du projet ? A quelle étape concerter avec les acteurs économiques ? L'AMO doit par conséquent savoir mettre en perspective les conditions de management de projet retenues avec les procédures qui s'y attachent.

L'AMO s'attachera à garantir au mieux la conformité des processus et des procédures de mise en œuvre du projet avec les stratégies des acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle veillera à anticiper les procédures les plus adéquates pour servir la bonne marche de l'opération. La maîtrise d'ouvrage urbaine sollicite auprès de l'équipe de programmation les appuis juridiques associés à toutes les procédures de mise en œuvre de l'opération d'aménagement.

Parmi les compétences impliquées, celle qui apporte le plus tôt possible une vision globale des conditions économiques et financières du projet est à privilégier. Elle met la programmation devant la nécessité de comparer les dires d'experts avec la conjoncture économique territoriale. Elle se traduit par un dialogue régulier entre définition du projet et bilan d'opération urbaine. Ce travail permet de mieux préparer la collaboration avec l'aménageur auprès duquel la maîtrise d'ouvrage urbaine concèdera, le cas échéant, la

maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement. D'autres analyses et actions concourent à la réussite opérationnelle du projet et participent des conditions économiques et financières : les questions de portage du foncier et les questions de montages autour des investissements et d'exploitation des programmes urbains les plus importants.

On notera également les appuis juridiques et techniques à la consultation des ingénieries de l'opération d'aménagement, qui garantissent les bonnes conditions d'exercice et de collaboration avec ces dernières.

De plus, les qualités requises pour l'AMO de programmation et les natures d'expertises mobilisées au sein de l'équipe doivent permettre une très forte interactivité et une approche systémique.

Le mandataire qui organise le travail du groupement d'AMO doit encourager la plus grande interactivité des expertises dans une logique d'aller et retour entre les différentes composantes de l'équipe.

## 2.5 Le processus de projet



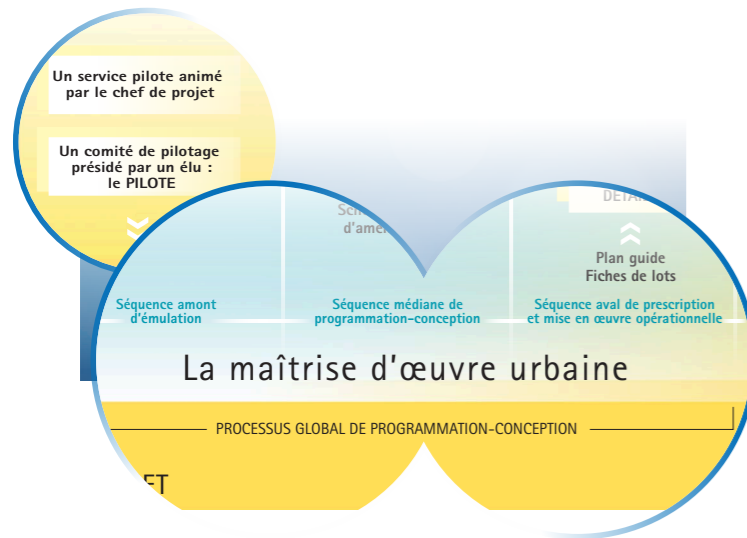
Le processus global de projet se déroule en quatre grandes séquences :

- séquence initiale du diagnostic stratégique (cf. 2.6) ;
- séquence amont d'émulation (cf. 2.7.1) ;
- séquence médiane de programmation-conception (cf. 2.7.2) ;
- séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle (cf. 2.7.3).

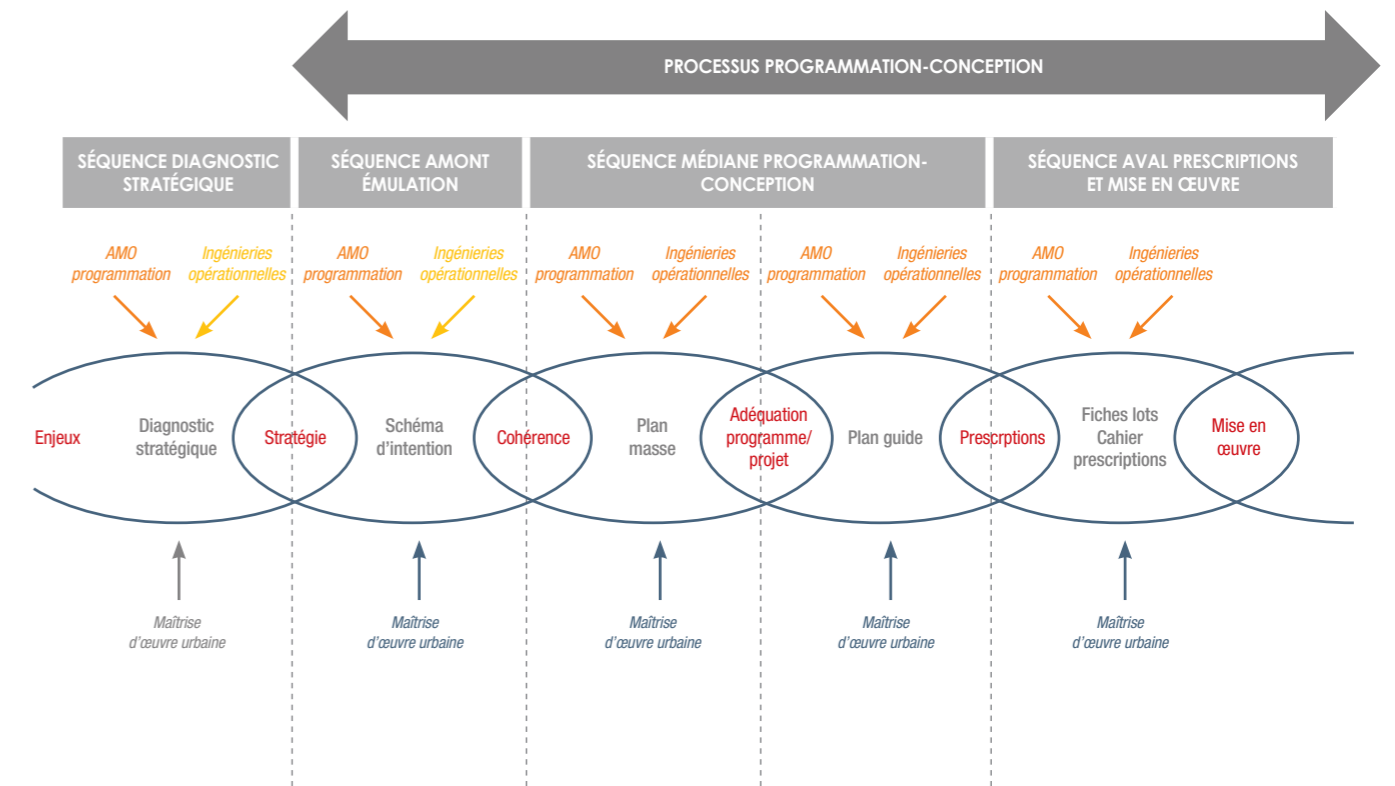
**La séquence initiale du diagnostic stratégique prépare le processus global de programmation-conception qui se déroule selon les trois dernières séquences du processus de projet.** Le processus global de programmation-conception est accompagné par l'assistance stratégique en programmation urbaine.

La première étape du processus de projet nommée séquence initiale du diagnostic stratégique permet la mise au point d'un diagnostic de programmation qui fonde la stratégie de positionnement de l'opération dans son territoire. La consultation de la maîtrise d'œuvre urbaine, qui ne doit pas tarder, est lancée en temps masqué pendant cette période.

Le processus de projet vise la définition de l'opération urbaine. Comme démarche intégrée, il permet à l'ensemble des parties prenantes de contribuer à l'élaboration du projet. Le processus global de programmation-conception et le diagnostic stratégique qui le précède constituent les périodes du processus de projet.



Processus de projet, place du processus porté par l'AMO de programmation urbaine



Extrait issu du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)

Le diagnostic stratégique, réalisé par l'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage, engage le travail de programmation et mobilise les parties prenantes de la collectivité. Il lance le processus global de programmation-conception et prépare l'intégration d'un nouvel acteur : la maîtrise d'œuvre urbaine ou le cas échéant, l'aménageur assisté de sa propre équipe de maîtrise d'œuvre.

Le processus global de programmation-conception organise la collaboration entre le travail de programmation et le travail de conception spatiale et opérationnelle. Tout au long du processus global de programmation-conception, le travail de la collectivité avec son AMO de programmation se prolonge dans la perspective de préciser les contenus de la programmation permettant de nourrir le projet spatial et opérationnel.

### Le processus global de programmation-conception se déroule en trois séquences :

- **La séquence amont d'émulation** permet de stimuler échanges et débats entre les apports de la programmation et ceux de la conception spatiale et opérationnelle. C'est la séquence qui permet de conforter le positionnement de l'opération urbaine, de stabiliser sa cohérence dans son territoire, et de définir sur les enjeux partagés, de solides objectifs qui serviront à conduire les approfondissements qui suivent. Il en résulte une ou plusieurs organisations programmatiques et spatiales pour l'opération urbaine et un phasage stratégique permettant d'identifier une première phase d'opération qui fasse levier. La séquence d'émulation, directement dans le prolongement du diagnostic stratégique de la programmation, continue de

privilégier l'aide à la décision de la collectivité sur ses objectifs stratégiques.

Lors de la séquence amont d'émulation, le pré programme urbain initial porte la commande faite à la maîtrise d'œuvre urbaine au démarrage de la mission de conception spatiale et opérationnelle. Cette commande peut initier l'étape de dialogue compétitif comme elle peut servir au lancement d'autres natures de consultation. La commande s'incrémente tout au long de la séquence pour aboutir à un pré programme urbain conforté.

- **La séquence médiane de programmation-conception** permet de caler un schéma directeur tant d'un point de vue programmatique que morphologique. Les conditions opérationnelles en gestation depuis le début du processus sont précisées comme préalable au développement de l'opération (bilan, calendrier, enjeux de montages).

Lors de la séquence médiane de conception, la commande continue à s'approfondir dans le dialogue avec les différentes parties prenantes de la collectivité et en collaboration avec la maîtrise d'œuvre urbaine. Plusieurs moments clés valorisent en toute transparence l'avancement de la commande urbaine ; ils préparent les phases de mise en œuvre de l'opération urbaine : programme urbain initial, programme urbain conforté.

Ce processus d'approfondissement continuera lors de la séquence aval de prescription. Cette séquence introduit également une programmation plus opérationnelle : programmation d'équipements, programmation d'espaces publics...



- **La séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle** introduit des approfondissements programmatiques, spatiaux et opérationnels à l'échelle du plan masse et un approfondissement par lots. Cette séquence s'inscrit pour les opérations publiques immobilières et d'infrastructures selon les règles de la loi MOP<sup>22</sup>.

Le travail de programmation et, par conséquent, l'implication de la collectivité dans le projet sont continus. Ils rythment l'avancement de l'ensemble du processus. Le travail est organisé au travers d'étapes permettant de marquer d'une part, la progression de la démarche collaborative et participative et d'autre part, l'incrémentation de la commande urbaine de la collectivité par son dialogue avec les parties prenantes et particulièrement la maîtrise d'œuvre urbaine ainsi que les opérateurs potentiels.

En écho aux approfondissements programmatiques, la maîtrise d'œuvre urbaine produit successivement un schéma d'intention spatiale avec la maîtrise d'ouvrage urbaine, un schéma directeur spatial (avec scénarios, variantes le cas échéant) et un plan guide général qui identifie éventuellement une première phase opérationnelle (avec scénarios, voire variantes) puis un plan guide détaillé, un cahier des prescriptions, les fiches de lot...

**Exemple de processus de projet, place du processus porté par l'AMO de programmation urbaine et son dialogue avec la conception**

22 - Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

Ce schéma constitue un exemple de chaînage des prestations et permet d'inspirer les bases d'hypothèses de découpage de la mission d'AMO programmation en marchés subséquents.

Proposition d'une hypothèse de décomposition poussée du processus permettant d'identifier les différentes étapes de progression de la programmation et les articulations avec le processus de conception intégré.

Le schéma reprend le découpage en grandes séquences préconisé par la MIQCP.

La séquence initiale de diagnostic stratégique définie dans ce guide vise l'élaboration du socle de l'opération urbaine et permet de faire émerger les enjeux qui servent de base à la formulation d'une commande initiale à la maîtrise d'œuvre urbaine. Cette séquence est décisive pour formuler une stratégie au travers des pistes de vocation qui qualifient le lien entre le site d'opération urbaine et son territoire d'insertion. Ces pistes de vocation sont particulièrement importantes pour aider la collectivité à se positionner sur le sens qu'elle assigne à l'opération urbaine.

**La grande période du processus de programmation-conception couvre la suite du processus en intégrant les séquences suivantes :**

- la séquence amont d'émulation ;
- la séquence médiane de programmation-conception ;
- la séquence aval de prescription et de mise en œuvre.

**La séquence amont d'émulation** est marquée par l'arrivée de la maîtrise d'œuvre urbaine. Elle est qualifiée par le terme d'émulation car elle introduit le dialogue entre la programmation et la conception dont l'intensité à ce stade dépend de la procédure de consultation

de la maîtrise d'œuvre urbaine adoptée. Ce dialogue programmation-conception que la MIQCP souhaite intense dès cette séquence doit continuer tout au long du processus de projet. À ce stade, la séquence d'émulation permet de déterminer le schéma d'intention programmatique et spatiale du projet. Il est élaboré sur la base des apports respectifs des deux principales ingénieries de projet. L'AMO de programmation réalise lors de cette séquence le pré-programme urbain qui peut être restitué en deux temps afin d'accompagner la progression de la démarche collaborative et participative. Ce pré-programme urbain pose, en continuité avec le diagnostic stratégique, les enjeux structurants de l'opération urbaine, le niveau d'ambition de la collectivité et formule les premières hypothèses de nature d'usages et d'activités que contient le projet de vie et les enjeux de localisation de ces dernières.

La maîtrise d'œuvre urbaine, sur la base d'un diagnostic spatial, complémentaire à celui mené en amont par l'AMO programmation, propose, sous la forme de scénarios si besoin, une organisation spatiale générale en cohérence avec les enjeux et les objectifs programmatiques, ainsi qu'avec les réalités et les potentialités géographiques, climatiques, architecturales, paysagères, patrimoniales et foncières du site.

La fin de cette séquence marque le choix par la maîtrise d'ouvrage urbaine d'un schéma d'intention programmatique et spatial, socle de la suite de la démarche de projet.

**La séquence médiane de programmation-conception** qui suit, développe dans un premier temps le schéma d'intention afin de faire l'hypothèse d'un premier plan masse programmatique et spatial pour l'opération urbaine, le schéma directeur de l'opération. Ce plan masse qui précise les conditions spatiales et contribue à cerner l'objet et les contours d'une première phase d'opération urbaine, oblige également la programmation à préciser les contours et les contenus des programmes impliqués. C'est à l'occasion

de cette séquence que sont introduites des hypothèses portant sur les conditions opérationnelles, notamment pour organiser au mieux une gouvernance opérationnelle, les formes d'implication publique-privée, les enjeux de financements et de montages juridiques et administratifs, le calage des bonnes procédures d'urbanisme et les enjeux, le cas échéant, d'une délégation à un aménageur.

Le programme urbain réalisé avec progressivité par l'AMO de programmation approfondit les contenus de la programmation en maintenant des variantes pour certains programmes lorsque les inconnues sont encore trop importantes. Il s'agit d'aller plus loin dans la définition des natures d'usages et d'activités des différents programmes, de traduire ces derniers par le biais d'hypothèses de performances fonctionnelles qui qualifient les conditions d'accueil des usages et des activités dans l'espace. Les enjeux de gestion associés au contenu des différents programmes sont introduits et développés à ce stade.

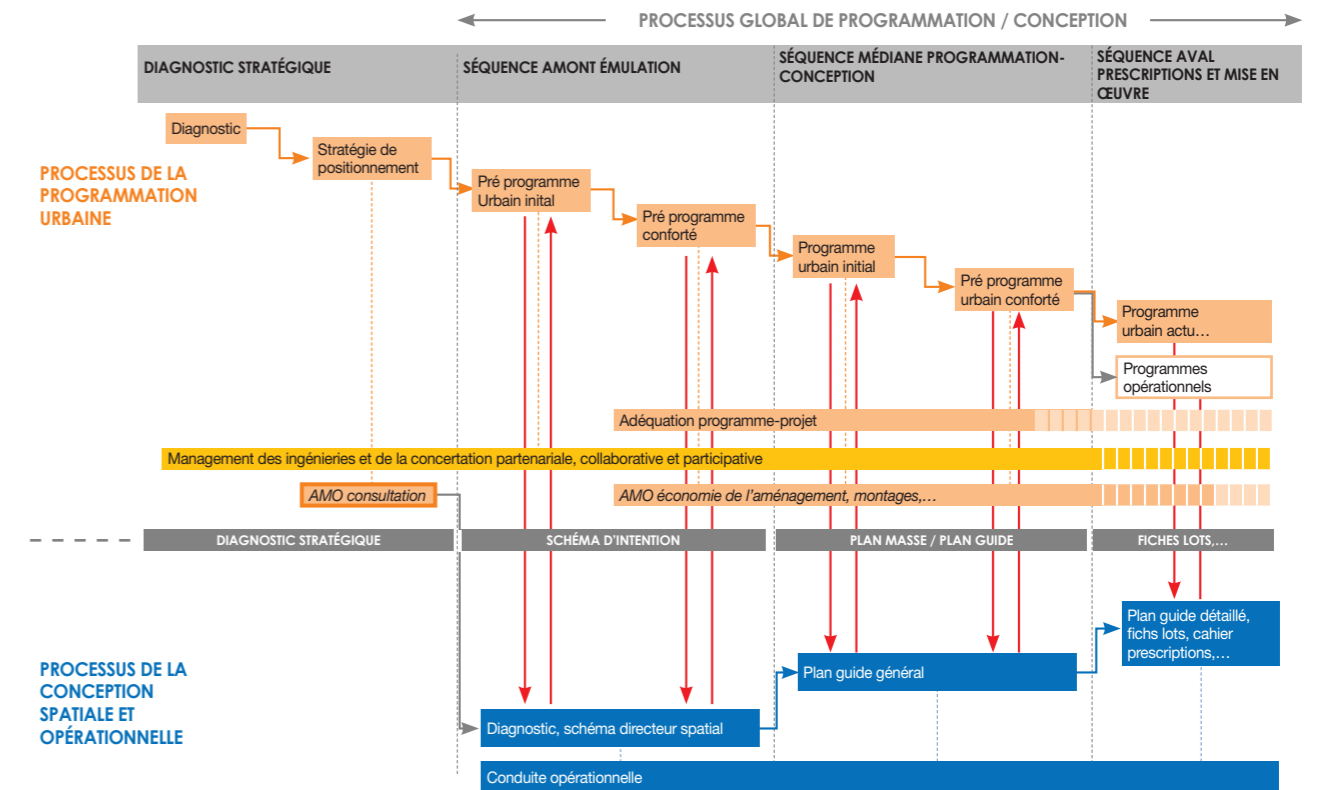
Dans un second temps, cette séquence médiane permet plus prioritairement le développement de la première phase de l'opération urbaine en l'inscrivant dans les préconisations du plan guide programmatique et spatial et de l'esquisse du cahier de prescriptions architecturales, paysagères, urbaines et environnementales.

**La séquence aval de prescription et de mise en œuvre** couvre la longue phase de réalisation. Elle appelle toujours au maintien d'une cohérence programmation-conception. L'AMO de programmation y actualise les programmations qui peuvent pour certaines s'inscrire dans les obligations de la loi MOP. Une feuille de route, sorte de carnet de bord de l'opération urbaine, y est tenue afin que la traçabilité et la capitalisation soient assurées sur un processus long alors même que certains acteurs seront partis. La feuille de route, outil vivant de projet, sert de base aux actions d'évaluation qui sont menés aux étapes clés de la mise en œuvre de l'opé-

ration urbaine. Le plan guide et son cahier de prescriptions sont approfondis par la maîtrise d'œuvre urbaine lors de cette séquence à l'aune du développement des fiches de lots des premières opérations à sortir. Une mission d'urbaniste en chef fonctionnant en binôme avec l'AMO de programmation peut être prévue dans

le cadre des missions de la maîtrise d'œuvre urbaine. Il peut être également prévu une mission de maîtrise d'œuvre d'espaces publics.

*Extrait issu du programme de formation d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)*



*Extrait issu du programme de formation continue d'Aptitudes Urbaines (Jodelle Zetlaoui, François Meunier)*



## 2.6 Le diagnostic stratégique de la programmation : étape fondatrice du projet

Le guide met en évidence la pertinence d'un **processus global de programmation-conception** dans l'élaboration de l'opération d'aménagement urbain par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Le recours à ce processus ne s'entend pas comme relevant seulement de la conception spatiale de l'opération.

Ce processus global de programmation-conception participe d'un cheminement itératif, progressif, et continu ajoutant par incrémentation les contributions des différents protagonistes appelés à prendre part au processus.

Conduit par la maîtrise d'ouvrage urbaine, il met en résonance à travers des arbitrages politiques, le projet programmatique et le projet spatial dans le cadre d'un processus collaboratif. **Il s'inscrit sur la base d'un diagnostic stratégique.**

En passant par la démarche stratégique de programmation, la collectivité est amenée à élaborer un **diagnostic stratégique**, pré-requis indispensable au processus collaboratif avec la maîtrise d'œuvre urbaine.

Dans sa volonté de s'arrimer aux dynamiques du territoire et à tout ce qui en fait ses spécificités, la démarche stratégique de programmation ancre les vocations de l'opération d'aménagement dans la réalité du territoire. Elle permet de vérifier l'opportunité et la faisabilité d'inscrire dans tel ou tel espace des enjeux définis à des échelles supérieures, et de les traduire en objectifs plus spécifiques et adaptés à un contexte particulier.

**La démarche stratégique de programmation urbaine opère et préserve le lien entre la planification et l'opération.**

### 2.6.1 Le rôle du diagnostic territorial de la planification

La démarche de programmation liée à l'opération d'aménagement s'efforce de prendre en considération les grandes orientations qui motivent le PADD dans leur relation avec les enjeux du diagnostic territorial. Elle les rapporte à ceux de l'opération selon une focale adaptée à ses caractéristiques locales.

*Le contenu du rapport de présentation du PLU est défini par le code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. »*

Par sa détermination à vouloir embrasser les objectifs de développement durable issus du diagnostic territorial, la démarche de programmation urbaine s'efforcera d'interroger toutes les thématiques qui y sont traitées et envisagera la façon de les traduire dans le contexte plus précis de l'opération.

Le diagnostic territorial apprécie une situation au travers de signaux reconnaissables, de traits caractéristiques ou de parties de ce territoire. À ce titre, le diagnostic de territoire est d'abord technique parce qu'il est basé sur des analyses de données statistiques conduites à partir d'un recueil de données objectives ; **mais il doit aussi être sensible et partagé, en ce qu'il suppose la confrontation de visions différentes pour évaluer les enjeux du territoire.** Le cadre de la participation citoyenne permet d'enrichir et de faire partager ce diagnostic, sachant qu'il existe aujourd'hui des méthodes éprouvées qui permettent de travailler avec la population sur de grandes échelles de temps et d'espace.

Plusieurs collectivités territoriales ont, ces dernières années en France, impliqué leurs habitants dans des démarches prospectives, telles :

- La ville de Nantes et sa métropole : « Ma ville demain. Imaginons Nantes 2030 » en 2010-2012 ;
- le Conseil régional Pays de Loire, « Pays de Loire 2040 » en 2012-2013 ;
- la Communauté d'agglomération d'Amiens « Amiens 2030 » en 2011-2013 ;
- les communes de Breidenbach, Soultz-sous-Forêts et Wingen avec le concours du Syndicat du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord pour l'élaboration du projet du PNRVN en 2013.

*La contribution des habitants et des usagers d'un territoire à un tel diagnostic permet de mieux appréhender les problématiques de mobilité selon les profils socio-démographiques des individus, ce qui fabrique l'attractivité des espaces, les représentations socio-spatiales attachées aux bassins de vie, à la qualité de l'environnement...*

*Les pratiques et les visions qu'ils relatent concourent à mieux faire lien entre les échelles spatiales et temporelles, mais également entre les différentes politiques publiques qu'ils mettent sans cesse quotidiennement à l'épreuve.*

La stratégie urbaine se construit sur la base d'une connaissance approfondie du territoire, connaissance régulièrement mise à jour.

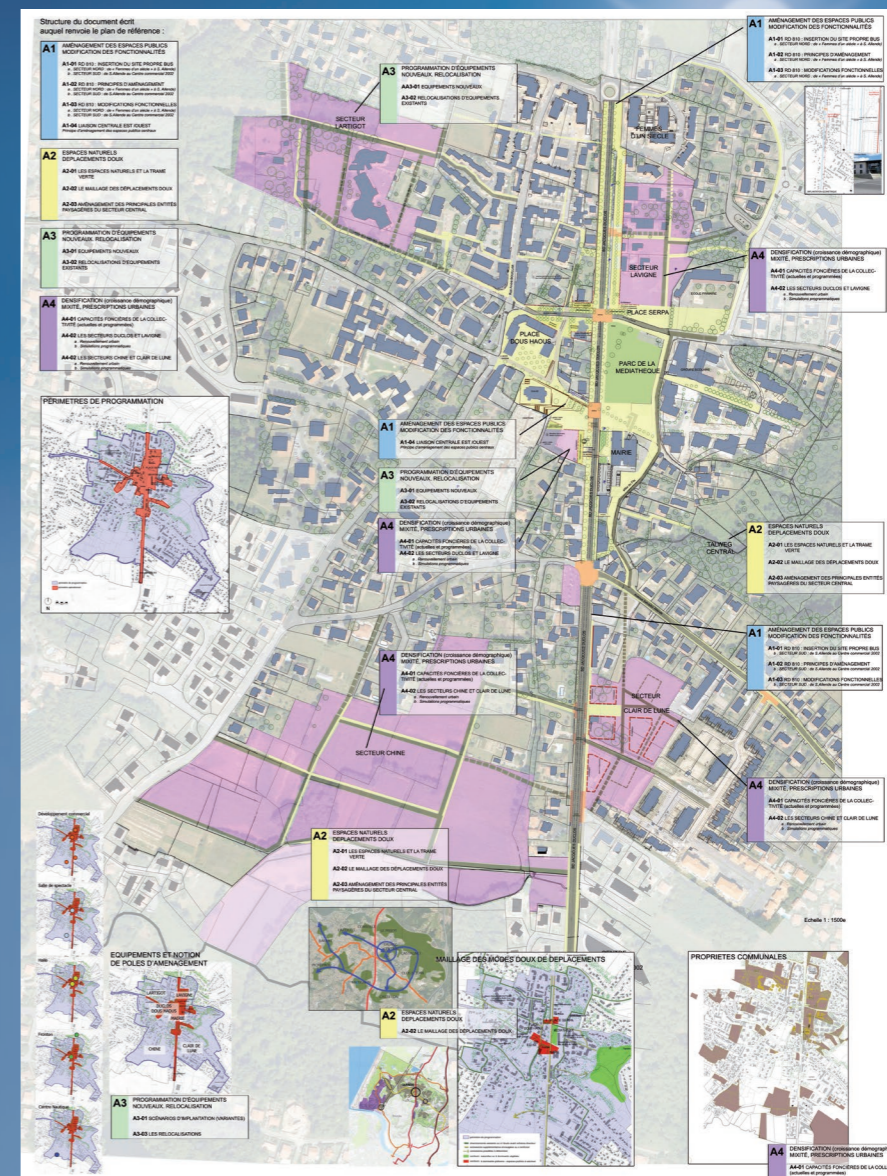
# Un schéma directeur d'évolution du centre-ville de Tarnos (40)

« Traversé par une artère routière des plus fréquentée, reliant Bordeaux à Bayonne, le centre-ville de Tarnos cherchait depuis toujours son identité. Il nous est alors apparu indispensable d'élaborer une stratégie de développement urbain, en plaçant les Tarnosiens au centre de cette réflexion. Établir un diagnostic urbain, élaborer et animer le débat public, définir un schéma cohérent, réaliste et concerté sur les thématiques du devenir des espaces publics, des déplacements, du foncier, des équipements publics et privés, ainsi que de l'habitat, et appréhender ce schéma dans le fonctionnement du bassin de vie, via le SCOT<sup>23</sup> de l'agglomération Bayonne Sud Landes, et afin de le rendre compatible avec les ambitions de la municipalité, en particulier la réalisation d'une ligne de bus à haut niveau de service, tels ont été les objectifs fixés au cabinet Dessen de Ville, notre AMO de programmation urbaine.

Une feuille de route des actions à mettre en œuvre jusqu'à l'horizon 2025 a été établie, se concrétisant par la réalisation de plus de 850 logements permettant d'accueillir la mixité sociale, des dizaines de commerces, des placettes et des aires de jeux. »

**Jean-Marc Lespade, Maire de Tarnos, Conseiller départemental des Landes**

Avant d'être contournée par l'autoroute A 63, la commune de Tarnos (12 000 habitants) était traversée par la route nationale 10. Le passage de cet axe national a marqué fortement la traversée du territoire communal, notamment dans ses dimensions. La route départementale 810 qui se substitue à l'ancienne RN 10 demeure un axe routier à fort trafic. En son centre et de part et d'autre de cette voie s'est constitué un centre-ville sans pour autant en suggérer l'attractivité. Les élus de la ville de Tarnos ont mis en place une démarche de concertation avec les habitants pour réfléchir à la mutation de leur centre-ville. La municipalité a choisi de commander l'ensemble de cette démarche au cabinet d'urbanisme « Dessen de Ville » dirigé par Louis Canizarès (urbaniste et architecte) spécialiste de la prospective et de la planification urbaine. Le premier atelier a abouti à l'établissement d'un diagnostic urbain et sociologique croisant les thèmes de l'habitat, des équipements, des commerces, des espaces publics ainsi que des déplacements. La démarche échelonnée en plusieurs temps composés d'ateliers et de tables rondes a permis au plus grand nombre de s'exprimer sur sa vision du territoire communal et du centre-ville.



Extrait du schéma directeur

23 - SCOT schéma de cohérence territorial introduit par la loi SRU du

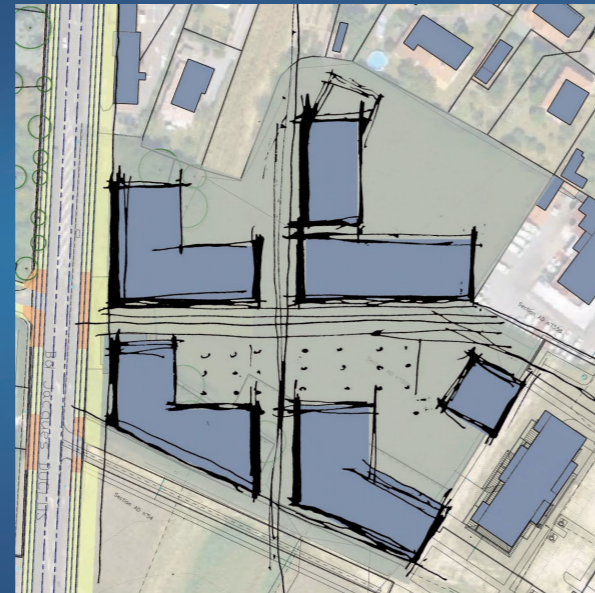
L'AMO de programmation urbaine a produit, sur la base de la participation citoyenne, un diagnostic qui a initié les travaux d'élaboration d'un schéma directeur d'évolution du centre-ville. Confortée par sa politique de réserve foncière, la commune de Tarnos est aujourd'hui dans la situation enviable de pouvoir négocier avec les promoteurs les caractéristiques de leurs constructions le long de l'axe qui doit structurer le centre urbain.

L'établissement du schéma directeur a permis de fixer un cap, celui de la constitution d'un centre-ville à Tarnos, et de donner un cadre à toutes les opérations, publiques ou privées, qui vont contribuer, au fil des ans, à concrétiser son projet urbain. Forte de cette stratégie et d'une bonne maîtrise du foncier, la collectivité est aujourd'hui en capacité d'assumer les étapes aval du projet urbain aux diverses échelles des opérations concernées.

L'AMO de programmation urbaine est sollicitée dans le cadre d'un marché subséquent de l'accord-cadre de programmation urbaine passé avec la collectivité, en fonction du contexte de chaque opération. Dans le cas de l'ouverture d'un foncier à un opérateur privé, l'AMO va ainsi approfondir la programmation urbaine de l'opération sur la base des orientations du schéma directeur. Une étape de négociation entre la collectivité et l'opérateur n'est pas exclue, pour finaliser le cadre du projet. L'AMO

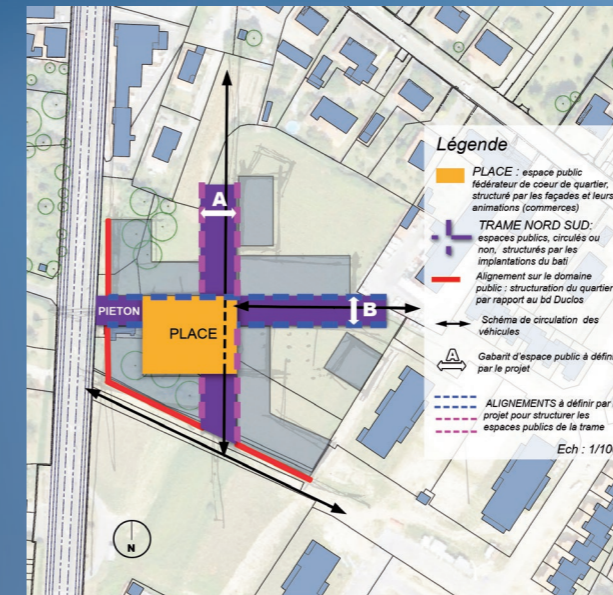
s'assure que les fondamentaux du projet restent opérants (positionnement des constructions, qualité des espaces publics, mixité fonctionnelle ...).

A titre d'illustration, la première opération d'importance dite « Clair de lune », 187 logements et commerces en rez-de-chaussée, a fait l'objet de plusieurs allers-retours entre opérateur et collectivité. Les prescriptions ont d'abord fait l'objet d'une concertation préalable entre collectivité et AMO, avec réalisation de plusieurs scénarios testés en séance.



Scénario Clair de lune

Un plan de référence à l'échelle de l'opération a ensuite été produit puis soumis à l'opérateur. Les esquisses qu'il a produites en retour des remarques de la collectivité, ont donné lieu à un plan masse général qui a finalement fait l'objet d'un consensus, permettant par la suite une instruction facilitée du permis de construire à la faveur de cette forme de co-construction. Cette première opération a également permis d'évaluer les marges de négociation pour faire évoluer les prescriptions sans affaiblir le projet urbain pour les opérations suivantes.



Plan de référence Clair de lune



Esquisse promoteur Clair de lune

Le diagnostic de territoire produit un constat à un moment déterminé, mais il cultive aussi des visées prospectives et suggère à partir de la connaissance des variations de certaines données, d'en évaluer les possibles trajectoires pour esquisser les orientations souhaitables du projet urbain. Ainsi il ne peut pas être réduit à un état des lieux **énumérant des informations factuelles. Il apprécie l'une après l'autre les variations des états de la dynamique démographique**, du marché du logement en regard notamment de la conjoncture économique et des activités, des mobilités et des réseaux, de l'économie agricole et de la consommation des espaces agricoles. Il donne **une appréciation quant à leur situation et leur évolution**, en mettant en évidence les atouts ou les faiblesses saillants des phénomènes observés pour chaque thématique abordée mais aussi dans leurs interrelations causales multiples.

Un référentiel pertinent de données doit se baser sur la stratégie d'action mise en évidence dans le cadre de l'élaboration du diagnostic territorial. La stratégie de projet s'inscrit notamment dans la volonté politique de faire évoluer des constats. Soumise à un examen régulier, l'évolution des données permet de procéder à l'évaluation de la stratégie. La veille territoriale ainsi exercée par les services de la collectivité est essentielle pour l'aider à se déterminer sur les vocations que doit développer une opération d'aménagement. **Il est important pour les collectivités, quelle que soit leur taille, de se donner les moyens de cette veille qui est déterminante pour les aider à s'adapter aux évolutions imprimées au temps long de l'opération.**

Les petites communes ou intercommunalités seront ainsi susceptibles de prolonger les missions du bureau d'études

qui les a accompagnées dans l'élaboration de leur PLU pour mettre en œuvre cette actualisation. Ce pourrait être l'enjeu d'un accord-cadre d'ingénierie d'aménagement.

### L'accord-cadre d'ingénierie d'aménagement

Une possibilité de conduire autrement leurs opérations pour les petites communes ou intercommunalités

Pour prolonger utilement dans le champ de l'application du droit des sols, voire opérationnel la réflexion entamée à l'occasion de l'élaboration de leur PLU, les petites communes et intercommunalités pourraient conserver le bureau d'études qui les a assistées pour l'élaboration de leur document d'urbanisme. Les connaissances capitalisées par celui-ci pourraient ainsi être mises à profit au-delà de la seule mission d'élaboration du PLU, et valorisées par la même équipe au bénéfice notamment du suivi et de l'évaluation du document stratégique.

Les collectivités qui trouvent difficilement à pallier leur fragilité en terme d'ingénierie publique pourraient être intéressées à conclure un accord-cadre spécifique d'ingénierie d'aménagement avec l'équipe qui va les accompagner dans l'élaboration de leur PLU.

En prolongeant le contrat d'étude, la collectivité et son prestataire pourraient :

- rencontrer les personnes privées en amont de leurs projets pour les orienter et faciliter l'exercice ultérieur d'instruction de leur permis de construire ;

- examiner les déclarations d'intention d'aliéner des vendeurs afin d'apporter discernement à la collectivité dans l'exercice de son droit de préemption ;

- engager des tactiques réactives face aux événements qui touchent l'aménagement du territoire communal ;

- apporter une valeur ajoutée en terme de collaboration et de négociation avec les aménageurs lotisseurs.

En d'autres termes, participer à l'accompagnement amont de toute démarche susceptible de faire émerger une opération de qualité et évaluer les effets du document d'urbanisme sur les projets.

La prestation jusqu'alors cantonnée dans le champ de la planification serait étendue dans le champ du conseil pré-opérationnel.

Les collectivités situées sur des territoires identifiés souvent par défaut comme ruraux doivent bien pourtant faire face au desserrement des agglomérations. Elles sont le plus souvent placées devant l'obligation d'apporter des réponses urgentes en termes de logement, de terrains à bâtir et d'équipements pour accueillir les populations nouvelles qui sont dans l'impossibilité de se loger en milieu plus urbain. La pression du desserrement urbain sur les territoires ruraux oblige les communes à être plus réactives et les engage à conduire collectivement une réflexion à l'échelle plus large d'un territoire de coopération communautaire, échelle de leur identité.

Cette réflexion en terme d'aménagement exige le plus souvent un préalable de planification suivi inévitablement des études de programmation pour passer à l'opérationnel. Echelonnées dans le

temps, ces études réinvestissent les mêmes thématiques que les opérations urbaines et doivent investiguer et remettre à jour les mêmes bases de données. Fractionnées dans le temps, ces études nécessitent qu'à prestataire nouveau, le diagnostic territorial soit repris ; autant d'investigations nouvelles et redondantes qui coûtent cher à la collectivité.

Si ces collectivités réunies en communauté de projet appelaient des compétences d'études et de suivi du projet urbain sur un temps plus long, sur la base d'un accord-cadre, leur appel à concurrence de prestataires d'études n'en serait que plus attractif.

Consécutivement à l'élaboration du document d'urbanisme qui constituerait la première mission du bureau d'études, le premier marché de l'accord-cadre, cette mission d'ingénierie urbaine se prolongerait par l'accompagnement en conseil qualité architecturale et urbaine à l'égard des candidats à la construction et des projets de lotissement. Sans jamais être requis pour des prestations ayant à voir avec de la maîtrise d'œuvre, le titulaire de l'accord-cadre pourrait toutefois être mobilisé pour apporter son aide à l'élaboration d'un cahier des charges pour ce type de commande. Le suivi régulier de l'urbanisme et des aménagements, enrichi par une connaissance affinée du territoire, permettrait de faire émerger de petites opérations d'aménagement argumentées. La persistance de cette mission dans le temps du mandat sur un territoire de projet géographiquement pertinent serait de nature à mieux orienter les initiatives, à éviter les projets concurrents, à améliorer notablement la qualité des aménagements et de l'architecture. Enfin, la continuité offerte par un contrat de ce type, mettrait la collectivité devant la situation enviable de disposer d'une veille stratégique et d'un accompagnement avisé prompt à réagir à tous les petits événements qui marquent le mandat des élus.

## 2.6.2 Le diagnostic stratégique de la programmation



Le diagnostic stratégique de la programmation s'appuie pour partie sur le diagnostic territorial de la planification stratégique et constitue en cela la plate-forme de l'opération urbaine qui centre les actions sur le devenir d'un site.

Il est un fait que ce diagnostic territorial peut ne pas exister ce qui ramène à devoir le faire à l'occasion d'une opération urbaine via le temps dédié au diagnostic stratégique de la programmation.

En entamant le processus d'élaboration de son opération d'aménagement, la maîtrise d'ouvrage urbaine reprend à son compte le diagnostic territorial de la planification selon un focus plus approprié. Dans le cadre de la démarche stratégique de programmation, elle le réinterroge à la lumière des enjeux vocationnels résultants eux-mêmes des enjeux politiques, sociaux, résidentiels, de développement, de mobilités, et également de faisabilités techniques,

juridiques, conjoncturelles et financières de l'opération dans son périmètre. Elle le met à l'épreuve des capacités de mobilisation des parties prenantes du projet, mais aussi aux questions tactiques de marge de manœuvre des investisseurs institutionnels et des acteurs économiques.

La démarche stratégique de programmation permet au politique en général et à la maîtrise d'ouvrage urbaine en particulier, de se construire une vision et les modalités efficaces d'une action pour l'opération, de la co-construire et de la faire partager largement. Les enjeux de l'opération, les modalités de la concertation, le bilan de celle-ci, la stratégie mise en évidence pour sa conception et toutes les propositions d'actions qui adviennent de la démarche sont consignées dans un document fondateur de l'opération : **le diagnostic stratégique de la programmation.**

En s'appuyant sur les documents de la planification, mais également sur la parole des acteurs en place, la démarche stratégique de programmation urbaine veut privilégier une continuité entre les grandes orientations qui motivent le PADD et l'élaboration des opérations d'aménagement. Elle ancre les vocations assignées à l'opération d'aménagement en articulant entre elles les politiques publiques et toutes les thématiques de l'urbain durable sans jamais abandonner le réflexe de veille à l'égard du territoire.

Constitué à partir des données du diagnostic territorial du PLU mais aussi de données sensibles recueillies à la faveur de la participation des parties prenantes, le diagnostic stratégique de la programmation décline les enjeux du territoire selon un focus appliqué au site opérationnel dans sa relation avec son contexte.

La maîtrise d'ouvrage urbaine, en réalisant son diagnostic stratégique de la programmation, met en relation les multiples objectifs de développement (social, économique, culturel, environnemental...) de son opération. Elle assoit ainsi l'argumentaire de son projet, **définit son niveau d'ambition et pose les bases des vocations qu'elle souhaite affecter au site de son opération.**

Contribution de Michel Bonetti, sociologue urbain, consultant

### Le diagnostic stratégique dans les opérations de rénovation urbaine

#### La prise en compte du fonctionnement social urbain en lien avec les enjeux environnementaux et socio-économiques

Le « fonctionnement social urbain » d'un quartier résulte des interactions entre les différents processus sociaux qui s'y développent : pratiques sociales et usages des espaces, relations entre les habitants, tensions sociales, insécurité, rapport à l'environnement et à la centralité, phénomènes d'isolement social et de repli dans les logements... Ce fonctionnement social dépend bien entendu des caractéristiques socio-économiques et culturelles des habitants et de leurs trajectoires, mais il est également généré par les politiques publiques, les formes urbaines et architecturales et les modes de gestion urbaine. Les quartiers enclavés, la confusion des espaces publics et privés, les espaces labyrinthiques, les îlots fermés et la multiplication de passages traversants sombres, l'absence d'espaces publics de proximité, favorisent en effet le développement des tensions sociales et de l'insécurité. Ces formes urbaines complexifient en outre la gestion et contribuent de ce fait à la dégradation des quartiers qui entraîne leur dévalorisation et

celles de leurs habitants. Elles alimentent en retour les tensions sociales et l'insécurité, car ces processus de dégradation témoignent d'une perte de la « maîtrise publique de l'espace ». Dans une perspective de développement durable, il importe d'accorder une grande importance aux contraintes de gestion générées par les formes spatiales ou le choix des matériaux si l'on veut assurer la pérennité, la durabilité des investissements.

**Les projets de rénovation urbaine doivent donc restructurer et requalifier les quartiers en visant en priorité l'amélioration de leur fonctionnement social urbain et à faciliter leur gestion de manière à réduire les processus sociaux problématiques.**

#### La constitution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine partenariale

La conduite d'un projet de rénovation visant l'amélioration du fonctionnement social urbain nécessite d'associer les différents acteurs concernés par sa restructuration et son fonctionnement : les responsables de la ville, de l'agglomération et des bailleurs, mais également les habitants et les gestionnaires.

Dans cette perspective il est nécessaire de construire un dispositif de coopération animé par le chef de projet urbain distinguant clairement les responsabilités en mettant en place :

- une instance de décision réunissant les principaux responsables ;
- une instance technique regroupant les acteurs professionnels (techniciens et prestataires) ;
- une instance de concertation avec les habitants, visant à connaître les problèmes auxquels ils sont confrontés et leurs attentes.

Nous considérons en effet que les habitants sont légitimes pour exprimer les problèmes auxquels ils sont confrontés et leurs attentes, mais pas nécessairement pour définir les solutions à

ces problèmes, car ils ne mesurent pas toujours les incidences (et les coûts) de leurs propositions. Cela signifie que les habitants doivent être associés au diagnostic et à l'élaboration du cahier des charges qui sera soumis aux maîtres d'œuvre. Il appartient aux acteurs professionnels de trouver des solutions à ces problèmes et répondant à leurs attentes, dans le cadre des orientations fixées par les responsables qui décideront en dernier ressort. Mais il est indispensable de solliciter l'avis des habitants sur les différents scénarios envisagés (cf infra) et de prendre en compte certaines de leurs demandes en procédant à des ajustements de l'avant-projet retenu.

#### Du diagnostic partagé à l'élaboration d'orientations stratégiques et de scénarios

L'expérience montre que les diagnostics réalisés par les urbanistes sans associer les acteurs et les habitants ne prennent pas toujours en compte les problèmes auxquels ils sont confrontés et leurs attentes. Par ailleurs le fait de confier directement l'élaboration d'un projet à un maître d'œuvre à l'issue du travail de diagnostic conduit à déposséder la maîtrise d'ouvrage de la définition des orientations concernant la transformation des quartiers et leur vocation future, et donc de sa responsabilité fondamentale. En outre un tel court-circuit conduit les maîtres d'œuvre choisis à privilégier d'emblée une certaine conception de la restructuration du quartier, un « parti urbain », au lieu d'explorer préalablement les différentes possibilités de transformation envisageables. Ils sont d'autant moins enclins à modifier leur proposition qu'ils livrent généralement un projet très détaillé, auquel ils ont consacré beaucoup de temps et d'énergie.

Ces considérations nous ont amenés à proposer la réalisation d'un diagnostic associant les acteurs et les habitants et à précéder

l'élaboration des projets définitifs d'un travail de programmation fondé sur l'exploration de différentes orientations stratégiques, orientations qui peuvent chacune se traduire par plusieurs scénarios de réaménagement.

#### Le diagnostic du fonctionnement social urbain et le repérage des potentiels urbains

Il est indispensable de procéder à un **diagnostic du fonctionnement social** urbain en associant les différents acteurs, à travers des diagnostics collectifs en marchant, un travail d'observation des pratiques et de l'usage des différents lieux et si possible une enquête auprès des habitants. Il s'agit ainsi **d'acquérir une compréhension fine des modes d'habiter et des processus sociaux que les configurations spatiales contribuent à générer, des modes d'appropriation des lieux et de leurs significations symboliques, mais aussi des difficultés de gestion qu'elles produisent** (par exemple espaces surdimensionnés, stationnements sauvages, problèmes d'accessibilité de certains lieux pour assurer leur maintenance, prolifération d'espaces résiduels inutiles et difficiles à entretenir...).

Ce travail de diagnostic permet également de révéler les « potentiels urbains » des sites concernés, tels que les espaces déqualifiés qui pourraient devenir des espaces de jeu ou des placettes agréables, des espaces verts ou des équipements situés à proximité dont on pourrait améliorer l'accessibilité, des commerces en difficulté que l'on pourrait revitaliser... **Ces analyses associant les acteurs et les habitants permettent de construire un diagnostic partagé et de repérer les principaux enjeux de la rénovation urbaine.**

Au cours de la réalisation du projet, il est souhaitable de mettre en place un dispositif de veille et d'évaluation du fonctionnement social

et urbain des premiers espaces réaménagés et des difficultés de gestion éventuels, afin d'être capable de comprendre les incidences de ces réaménagements sur les modes de vie et sur les difficultés de gestion et d'être en mesure de procéder à des ajustements, des réaménagements à venir.

En posant la problématique de l'opération, le diagnostic stratégique de la programmation identifie les responsabilités, appelle les protagonistes qui porteront les enjeux politiques, sociaux, économiques de l'opération, stimule les parties prenantes à contribuer. Il est actualisé continuellement au rythme de la concertation et de la participation citoyenne.

En s'inscrivant dans son périmètre, l'opération s'insère dans un milieu existant et son voisinage. Le diagnostic anticipe les effets du projet sur son territoire élargi et inversement, il valorise tout ce qui habite déjà le territoire et peut utilement se joindre aux vocations assignées à l'opération. Le diagnostic stratégique joue un rôle essentiel en terme d'appropriation et de partage de tous les enjeux de l'opération. Le diagnostic participe à l'hybridation des informations, c'est un dispositif de partage et de valorisation de l'information.

**Le diagnostic de la programmation est dit stratégique parce qu'il va plus loin que les préoccupations habituelles de définition de contenus et de performances dédiées généralement à la programmation.** Le souci de promouvoir les conditions optimales de montage de l'opération, de définir les modalités de sa mise en œuvre, ses conditions de progression et les marges de manœuvre des acteurs impliqués sont autant de préoccupations qui viennent s'ajouter à la détermination des caractéristiques des espaces à aménager et des activités à mettre en place,

pour faciliter le bon déroulement de l'ensemble du processus de projet.

Le diagnostic stratégique se construit prioritairement sur la base des ambitions de la maîtrise d'ouvrage urbaine ; il porte ainsi d'abord sur les fondamentaux politiques de la commande urbaine et pose clairement les motivations de l'opération que la collectivité souhaite lancer : c'est la plate forme d'échange au service de l'ensemble des parties prenantes de l'opération.

C'est sur la base des spécificités des décisions de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de la pertinence des orientations prises que des investisseurs seront potentiellement intéressés à contribuer à l'opération.

Prestation fondamentale de l'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage, le diagnostic stratégique est consigné dans un document unique et central pour lancer le processus global de programmation-conception du projet. La stratégie d'action arrêtée par la maîtrise d'ouvrage y est consignée à l'issue de ses investigations et des démarches collaboratives et participatives qu'il a engagées.

Il est impératif qu'il soit affiché par la maîtrise d'ouvrage urbaine comme le seul document auquel chacun doit se référer.

**La constitution collective du diagnostic permet à la maîtrise d'ouvrage de conclure sur :**

- **l'argument et les motivations de l'opération** : source de l'opération, le diagnostic en argumente les motivations et doit à ce titre en reposer les termes déclencheurs ;

- **le rôle que doit remplir l'opération dans son territoire** : le diagnostic doit estimer le niveau de valorisation que la maîtrise d'ouvrage souhaite atteindre pour l'opération dans son territoire ;

- **la position des curseurs autour des enjeux sociaux, économiques et environnementaux** : en s'insérant dans son périmètre, l'opération valorise autour d'elle le territoire, elle contribue à corriger d'éventuels déficits ;

- **l'organisation d'une sphère d'arbitrage** : le diagnostic pose les niveaux d'ambition et de responsabilités de la maîtrise d'ouvrage et porte un avis sur la mobilisation à mettre en place ;

- **les protagonistes indispensables à la consolidation de l'opération** : le travail de rédaction du diagnostic permet de faire ressortir l'ensemble des acteurs indispensables à la définition des différents processus ;

- **le périmètre d'un comité de pilotage** : l'instance de pilotage doit savoir emboîter toutes les logiques des acteurs, leurs ambitions et les objectifs que la collectivité leur assigne ;

- **l'organisation en mode projet des services** : le diagnostic démontre l'importance d'intercepter entre elles les politiques sectorielles et par voie de conséquence, la nécessité pour y parvenir de mettre en place les conditions d'une collaboration des services ;

- **les acteurs économiques potentiellement contributeurs de l'opération** : la préfiguration d'un bilan financier et de la répartition des charges publiques est de nature à encourager un tour de table ouvert au secteur privé.

**Témoin de la traçabilité des arbitrages de la collectivité maître d'ouvrage, le diagnostic stratégique de la programmation constitue la feuille de route de la commande de maîtrise d'œuvre urbaine, le socle programmatique, technique et méthodologique devant guider la conception de l'opération.**

Il permet aux équipes de maîtrise d'œuvre d'appréhender les ambitions de l'opération. Il pose notamment les enjeux d'insertion de leur projet dans son contexte social, économique et environnemental. Le travail des architectes urbanistes pourra toujours soulever de nouvelles questions. Gageons toutefois que dans le cadre de l'élaboration du diagnostic, la collectivité maître d'ouvrage aura traité l'essentiel d'entre elles.

*La mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine se fait sur la base d'un cahier des charges de consultation dont le diagnostic stratégique de programmation constitue la pièce maîtresse.*



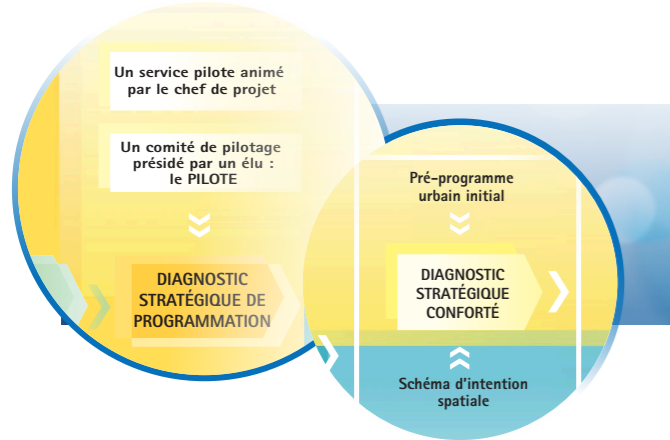
**Le processus collaboratif entre l'équipe de programmation et l'équipe de maîtrise d'œuvre se déroule en trois grandes séquences :**

- une séquence amont d'émulation ;
- une séquence médiane de programmation-conception ;
- une séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle.

### 2.7.1 Une première séquence d'émulation : vers un diagnostic stratégique conforté

La maîtrise d'œuvre urbaine est confiée à des professionnels qualifiés et aguerris dans les domaines de la conception de l'espace et de l'amélioration du cadre de vie, regroupant des disciplines capables de mettre en cohérence de multiples faisceaux de contraintes de la programmation. Il s'agit de professionnels qui savent tenir compte de ces niveaux d'exigence qui interfèrent quelquefois, tout en garantissant à leur travail, souplesse et évolutivité, cohérence dans l'espace et dans le temps du parti retenu avec l'ensemble des actions à engager pour mener à bien le processus ultérieur de mise en oeuvre.

Le diagnostic stratégique de la programmation constitue la première pierre d'un édifice complexe d'élaboration du projet : **le processus global de programmation-conception** doit maintenant s'engager dans une confrontation avec les caractéristiques physiques du site opérationnel. Une émulation s'impose avec la maîtrise d'œuvre urbaine, émulation qui bénéficie au rapprochement du document avec les enjeux de la localisation de l'opération par une itération fine entre programme et projet spatial.



Une première séquence du processus global de programmation-conception dite amont d'émulation a lieu le plus souvent pendant la phase de mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre retenues par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette séquence a vocation à conforter les premières orientations de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Sur la base du diagnostic stratégique de la programmation, les équipes en lice proposent les scénarios possibles de mise en place des éléments de programme sur le site.

La séquence amont d'émulation (prendre parti) constitue la première rencontre entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et la maîtrise d'œuvre urbaine.

La démarche programmatique ne peut progresser plus avant sans se mesurer matériellement aux caractéristiques du site, à des scénarios possibles d'organisation des contenus, conçus par la maîtrise d'œuvre urbaine, en fonction des caractéristiques du périmètre de l'opération pour dessiner un paysage, pour fabriquer un lieu dans la volonté d'y installer le projet de vie.

L'absence d'organisation spatiale ou l'imprécision en plan comme en volume du diagnostic, ne peut rendre compte auprès des différents publics des enjeux d'insertion du programme dans son site, encore moins de sa complète faisabilité. Il est important de faire appel sans tarder à la maîtrise d'œuvre urbaine pour conforter la stratégie arrêtée par la maîtrise d'ouvrage. Celle-ci pourrait être remise en cause par des questions d'insertion liées aux caractéristiques physiques ou aux contraintes techniques opposées par le site.

L'émulation vise ainsi dans un premier temps à vérifier et démontrer à la maîtrise d'ouvrage la faisabilité technique, méthodologique, économique et spatiale de sa programmation. Les solutions avancées par la maîtrise d'œuvre doivent permettre de conforter les engagements pris par la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le diagnostic stratégique de programmation et de percevoir des perspectives de développement. La proposition spatiale apporte en ce sens des hypothèses de travail susceptibles d'ouvrir plus largement le champ des potentialités spatiales pour le futur quartier.

Cette première séquence de vérification préalable du champ des possibles est profitable au partage des valeurs de la maîtrise d'ouvrage et à la progressivité dans tout ce processus collaboratif. Une conception trop prématurée d'un plan d'aménagement de type schéma directeur serait de nature à figer une morphologie urbaine dans une géométrie restreignant toute évolution et limitant le champ des alternatives. Les scénarios spatiaux testés sont autant de stratégies d'agencement de la programmation dans l'espace.

La maîtrise d'œuvre urbaine d'une opération d'aménagement a pour mission de concevoir l'aménagement d'un quartier dans la ville. Elle a vocation à inventer une organisation de toutes les activités humaines dans l'espace, à les mettre en interrelation, à en optimiser leurs rapports et à permettre d'offrir le plus grand potentiel à l'espace imaginé au bénéfice du public le plus large.

Dans le contexte renouvelé de la ville durable, le concepteur urbain sera attendu dans ses capacités à proposer des solutions ingénieuses, flexibles et adaptables aux différents aléas physiques, techniques, économiques ou juridiques de l'opération d'aménagement. La nouvelle donne de l'urbain durable doit sans conteste enrichir la ville d'usages et de services nouveaux qui vont conduire à la rendre plus désirable et plus accessible. La démarche stratégique de programmation doit promouvoir l'invention dans le projet.

Le projet, en conception spatiale interprète et enrichit les données de la programmation. Il prend parti et propose une vision, un scénario. Pour le plus grand bénéfice de l'opération, une itération programmation-conception s'instaure entre la maîtrise d'œuvre urbaine et la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de ce premier temps. **En réponse au diagnostic stratégique de la programmation et au pré-programme urbain initial, les concepteurs rendent un schéma d'intention spatiale.**

Le schéma d'intention spatiale de la maîtrise d'œuvre urbaine n'est pas seulement une réponse spatiale, c'est aussi une proposition stratégique. Il ne se limite pas à une prise en considération des éléments de programme pour les rapprocher des seules caractéristiques matérielles du site,

il conforte la programmation dans toutes ses composantes politiques, techniques et financières, mais aussi de planning de mise en œuvre conforme aux exigences de toutes les parties prenantes. Il estime par ailleurs les effets du scénario qu'il propose sur un espace plus large et dans la durée de mise en œuvre de l'opération. En explorant tout le champ des possibles, il met notamment en évidence les conditions de sa faisabilité et définit les intentions d'aménagement les plus pertinentes pour le scénario qu'il développe.

La maîtrise d'ouvrage urbaine choisira le scénario spatial et opérationnel qui satisfera au mieux ses attentes.

**Les différents scénarios proposés auront été préalablement appréciés et évalués dans le cadre des différentes instances consultatives et délibératives du projet** à partir de critères partagés, issus notamment du diagnostic stratégique de la programmation.

Réciproquement, **en prenant en compte le scénario spatial retenu, le diagnostic stratégique de la programmation évolue et se conforte.** Il est contractualisé avec l'équipe de maîtrise d'œuvre dont le scénario aura été retenu.

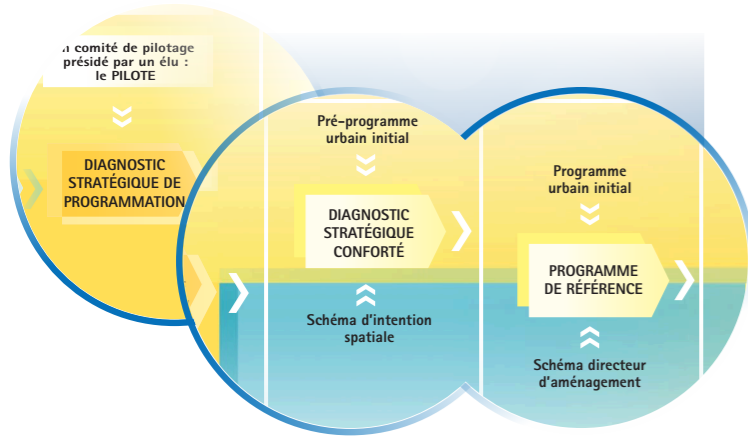
*Au vu du diagnostic stratégique de la programmation, de son pré-programme initial, et sur la base du schéma d'intention spatiale de la conception, « le diagnostic stratégique conforté », mis en forme par l'équipe de programmation et validé par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il a vocation à se transformer en programme de référence de l'opération, enrichi et questionné par la maîtrise d'œuvre au fur et à mesure de l'élaboration de son schéma directeur d'aménagement.*



*Il entérine un parti d'aménagement et constitue le fondement de la commande d'un schéma directeur faite par la maîtrise d'ouvrage à l'équipe de maîtrise d'œuvre retenue.*

Le diagnostic stratégique de la programmation résultait d'une concertation avec les acteurs locaux et d'une participation citoyenne. Le diagnostic stratégique désormais conforté par le parti d'aménagement retenu, mesure les incidences de l'opération sur son environnement et constitue un préalable indispensable à l'étude d'impact de l'opération. La délibération qui porte sur ce programme de référence confirme le choix de la procédure d'urbanisme à mettre en œuvre pour lancer l'opération ; en cas de création d'une ZAC, elle en préfigure le dossier.

## 2.7.2 Une séquence médiane de programmation-conception : vers le schéma directeur d'aménagement



La maîtrise d'œuvre urbaine commence la conception spatiale proprement dite, dans le cadre de son contrat de maîtrise d'œuvre urbaine, par l'élaboration du schéma directeur d'aménagement sur la base d'un programme urbain initial décliné du diagnostic stratégique conforté que lui remet la maîtrise d'ouvrage urbaine.

La maîtrise d'ouvrage urbaine met à profit la présence de ses deux ingénieries de projet que sont l'équipe de programmation d'une part, et l'équipe de maîtrise d'œuvre d'autre part, pour prolonger la discussion commencée pendant la période d'émulation, cette fois-ci en mode collaboratif. Cette seconde séquence s'organise selon une logique itérative programmation-conception entre la maîtrise d'ouvrage qui précise ses ambitions programmatiques dans un programme urbain initial et la maîtrise d'œuvre, qui développe le scénario spatial retenu pour produire le **schéma directeur d'aménagement**.

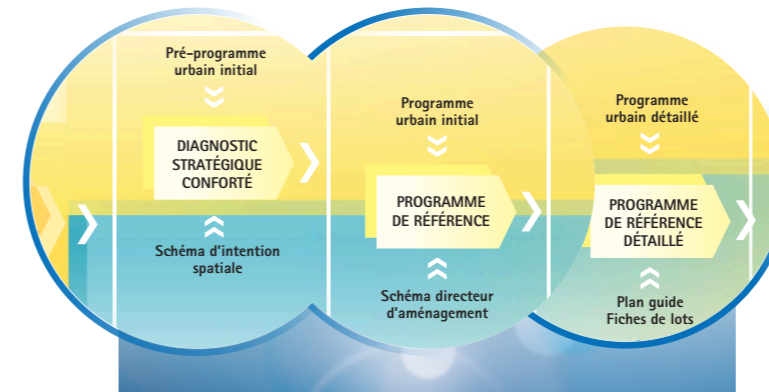
Cette importante période du processus global de programmation-conception peut permettre de valider le dossier de réalisation d'une procédure de ZAC. Cette séquence permet à l'équipe d'assistance programmatique de finaliser l'étude d'impact. A l'issue de cette seconde période, l'opération est confirmée. Ayant fait l'objet d'une large concertation dont le bilan ainsi que l'étude d'impact ont vocation à rejoindre un potentiel dossier de réalisation de la ZAC, elle dispose d'un programme de référence.

Le schéma directeur d'aménagement comporte à ce stade les éléments suivants :

- le plan de composition du site urbain de projet ;
- la stratégie de phasage pour le projet d'aménagement urbain ;

- le plan masse de la première phase opérationnelle (le cas échéant) et les conditions opérationnelles de sa mise en œuvre.

## 2.7.3. Une séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle : vers le plan guide



Cette séquence place la programmation dans un mode opérationnel dont les conditions de mise en œuvre sont définies dans un plan guide assorti de ses fiches de lots réalisés par la maîtrise d'œuvre urbaine.

Cette troisième période du processus global de programmation-conception est sans conteste la plus longue car elle se prolonge bien au-delà du lancement opérationnel et décline les séquences précédentes en fonction des aléas du temps long du projet sans pour autant se détourner de ses fondamentaux. Elle vise non seulement la mise en œuvre du

projet d'aménagement urbain, mais aussi son actualisation permanente et traite des conditions de mise en œuvre des opérations déclinant le projet d'aménagement.

Sur la base d'un programme urbain détaillé constitué par la maîtrise d'ouvrage urbaine, le troisième temps du processus global de programmation-conception engage la maîtrise d'œuvre à consolider son schéma directeur en un plan d'aménagement plus précis et descriptif assorti de fiches prescriptives pour les différents lots de l'opération : c'est le plan guide.

Selon que la collectivité conserve la compétence de maîtrise d'ouvrage ou pas, celle-ci doit décider de la suite qu'elle peut donner aux différentes missions d'ingénierie.

Si la démarche HQE-Aménagement (Cf annexe 5) peut être envisagée et conduite selon des organisations de projet aussi différentes et variées que des permis d'aménager, des ZAC, des éco-quartiers ou des zones d'activité, elle serait évidemment porteuse de valeur ajoutée pour la maîtrise d'ouvrage urbaine en étant mobilisée dans le cadre du déploiement d'une AMO de projet comme proposé par la MIQCP dans le présent ouvrage.

### CE QU'IL FAUT RETENIR

La démarche stratégique de programmation est structurante pour la conduite des opérations d'aménagement. Assurée par une assistance à maîtrise d'ouvrage disposant d'une pleine autonomie contractuelle par rapport à la maîtrise d'œuvre urbaine, la démarche est managériale et vise à contribuer à la recomposition des processus d'élaboration du projet urbain. Elle se fixe comme grand objectif de supprimer « l'angle mort » entre stratégie de planification et stratégie opérationnelle en mettant tout en oeuvre pour relier les enjeux de l'aménagement du territoire à l'opération d'aménagement urbain.

La démarche stratégique de programmation s'emploie à organiser un processus de projet en continu qui garantit la cohérence de la conception de l'opération. Ce processus global de programmation-conception est organisé selon trois grandes séquences mais ne s'apparente pas pour autant à un processus linéaire, le processus peut rétroagir par incrémentations. Il s'appuie sur une collaboration entre les ingénieries du projet qui favorise au plus près l'itération, entre les apports de la programmation et les apports de la conception spatiale et opérationnelle. Ce déroulement en trois étapes garantit la progressivité et évite à la maîtrise d'ouvrage d'aller trop vite à une formulation qui se priverait d'analyser d'autres alternatives. Par cette recherche de progressivité, la démarche permet incontestablement une meilleure appropriation du projet par la maîtrise d'ouvrage, une participation accrue des ayants-droits et une mobilisation fructueuse des parties-prenantes dans le temps.

La démarche stratégique de programmation urbaine produit aux différentes étapes clés du processus les éléments de la feuille de route pour la maîtrise d'ouvrage et de cadrage pour la maîtrise d'œuvre urbaine. Elle permet à la collectivité territoriale de mieux appréhender les enjeux du passage du projet urbain à l'opérationnel dans toutes leurs dimensions. Elle aborde pleinement l'étendue des questions que posent les opérations par leur complexité. Au centre de ces questions, il y a les processus à mettre en oeuvre pour mener à bien le projet. La démarche permet de les anticiper, puis de communiquer avantageusement avec le public le plus large, et enfin de rendre plus explicite la commande de conception urbaine. En effet, le diagnostic stratégique de la programmation, véritable cahier des charges de la commande de maîtrise d'œuvre urbaine, constitue le socle unique au sein duquel les équipes de concepteurs urbains candidats comprendront explicitement le sens du projet, y trouveront les arguments et les questions en suspens, les tenants et aboutissants de la commande et verront leurs missions clairement définies. Recentrés sur leurs missions essentielles, les architectes urbanistes, auteurs et maîtres d'œuvre de l'opération, seront tout à leurs investigations relatives à la recherche des conditions les plus performantes d'agencement et d'échelonnement des éléments de programme, en situation d'invention et de recherche de solutions compatibles entre programmation et caractéristiques du site de l'opération. Aussi, au-delà du diagnostic stratégique, la démarche stratégique de programmation continue à nourrir la maîtrise d'ouvrage urbaine et les concepteurs tout au long du processus de projet, de sa définition à sa mise en oeuvre.



# Une AMO permettant de traduire le sens urbain porte par la maîtrise d'ouvrage et de garantir la faisabilité du projet des « Ardoines » à Vitry-sur-Seine.

Le site des Ardoines à Vitry-sur-Seine fait l'objet de l'un des projets phare du Grand-Paris. Une zone industrielle et logistique occupe actuellement de façon extensive une grande partie de ce territoire de 300 hectares. Ce secteur stratégique va devenir un nœud modal d'importance métropolitaine avec de nouveaux axes, porteurs de lignes de TCSP, ainsi que de nouvelles connexions entre le RER C et le futur Grand Paris Express. Ce secteur situé en zone inondable est, en outre, voisin d'une importante ZUS qui a bénéficié récemment d'une opération de rénovation urbaine.

Sous la responsabilité de l'EPA ORSA, le projet des Ardoines a mobilisé depuis 2008, plusieurs équipes d'urbanistes. Une première en a posé les bases à partir d'un premier plan guide général d'aménagement. Sur cette base et dans le cadre d'un « dialogue compétitif » deux autres équipes ont été, par la suite, désignées pour concevoir l'aménagement de deux premières ZAC.

Rapidement, différentes AMO appelées au service du projet, ont permis de mettre au jour différents points de blocage, notamment dus au fait que les projets avaient tendance à privilégier les réponses formelles au détriment de la faisabilité et du portage politique du projet. Au vu des décalages entre les options urbaines proposées et la réalité d'un site dans son environnement socio-économique, l'EPA ORSA s'est dotée alors d'une AMO novatrice, confiée au groupement JDL-FORS-MB. Cette AMO désignée comme garante des « dimensions inclusives du projet urbain » a eu pour vocation de rassembler et de mettre en cohérence les différentes approches, dont celle des urbanistes, de façon à répondre au mieux aux impératifs technico-financiers du projet et à ses objectifs politiques. Cette AMO a aussi permis de renseigner des questions qui n'avaient pas été intégrées, ou de façon partielle, jusqu'alors aux réflexions. L'ensemble de ces travaux ont permis de bâtir une ligne de conduite permettant à chaque phase de la réalisation du projet de s'assurer de :



- l'étayage du projet sur l'environnement urbain déjà existant pour aider les premières opérations dans leur fonctionnement (dans une logique d'« autoportance ») ;
- l'attention à ce que peut apporter le projet aux habitants actuels de Vitry en intégrant la question de la mixité sociale, du type de population que le projet va faire arriver sur le territoire et la possibilité pour ces populations, de construire une histoire commune, un fonctionnement social-urbain équilibré et mixte ;
- la mise en conformité des options de projet avec les conditions de commercialisation des logements et des locaux d'activité sur le marché pour promouvoir une mixité fonctionnelle covalorisante (et non producteur de conflits d'usages) ;

- la conception d'espaces publics qui apparaissent d'emblée amènes, gérables mais aussi de formes bâties permettant de concevoir un logement désirable, abordable et recevable par les opérateurs en charges de les produire et de les commercialiser ;

- la nécessité d'inscrire la densité des constructions dans le temps long d'un processus de valorisation (la densité étant la résultante d'un processus non un préalable) ;
- la prise en compte, sans dogmatisme, des contraintes environnementales avec le souci de la recevabilité des hypothèses par les usagers et les habitants futurs du site...

Aujourd'hui, les projets urbains des deux ZAC bénéficient du retournement du processus de conception initialement opéré, en réintroduisant, en amont, une phase de programmation urbaine et en faisant précéder les finalités aux formes qui doivent en être la traduction.



# 3 Les ingénieries du projet urbain



**Valeur de la prestation intellectuelle : investir plus en amont pour économiser beaucoup en aval**

Les deux missions d'AMO de programmation urbaine et de maîtrise d'œuvre urbaine doivent faire l'objet d'une attention spécifique. En particulier celle que l'on pourrait associer à du « soft projet » : l'AMO de programmation urbaine. Elle pourrait apparaître moins concrète alors que son rôle est celui qui s'avère le plus décisif pour fédérer les acteurs et mener à la réussite territoriale et sociale de l'opération. La maîtrise d'œuvre urbaine, mission reconnue au service de l'opération urbaine, ne suffit pas à couvrir l'ensemble des besoins en ingénieries. La mission d'AMO de programmation urbaine est nécessaire pour traiter notamment les sujets qui renvoient à l'élaboration et au suivi de la commande urbaine de la collectivité ainsi qu'à la conduite des démarches collaboratives et participatives.

La rémunération de ces missions doit toujours être appréciée à l'aune de ce constat : le pourcentage alloué à la bonne préparation de la mise en œuvre de l'opération est faible par rapport à l'investissement et à l'exploitation. Il convient donc de ne pas sous estimer ces missions. La mission d'AMO de programmation a, de surcroît, la fonction historique de maintenir une bonne adéquation entre valeur de l'investissement et l'utilité de l'opération. Elle est aussi créatrice de richesses lorsqu'elle s'intéresse, par exemple, aux meilleures conditions d'accueil des entreprises et, plus globalement, des entrepreneurs dans la ville. Pour ces derniers, elle est un processus utile pour un encouragement des habitants à passer le pas de l'entrepreneuriat.

Ces missions doivent aussi pouvoir déployer leurs actions dans des temps réalistes de travail. La mission de programmation qui doit organiser un processus collaboratif et participatif ne peut se réaliser dans des temps trop courts au risque de mettre à mal l'implication des parties prenantes.

L'élaboration des opérations urbaines par les collectivités publiques est encadrée par les règles de la commande publique. Les opérations urbaines impliquent de nombreux acteurs mais aussi de nombreuses compétences. Elles exigent le plus souvent un processus collaboratif entre deux ingénieries de projet, l'équipe de programmation et l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine.

Une opération urbaine circonscrite et efficace implique en préalable et tout au long du processus une démarche de programmation urbaine permettant de mieux cerner les enjeux de l'opération, d'instruire la vocation et le projet de vie de l'opération et de définir le processus qui associe au mieux toutes les parties prenantes à l'élaboration du projet. Elle permettra d'engager le moment venu la collaboration avec la maîtrise d'œuvre urbaine.

**Deux ingénieries participent à la conception globale du projet** : l'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage urbaine et la maîtrise d'œuvre urbaine. Ces deux ingénieries sont de nature à rassembler les expertises et les compétences indispensables à l'opération.

- **l'assistance programmatique à la maîtrise d'ouvrage urbaine** organise les actions, initie le processus de projet et l'élaboration des contenus de la programmation ;
- **la maîtrise d'œuvre urbaine** propose des hypothèses

d'organisation spatiale et dans le temps du projet de vie et des contenus de la programmation et élabore le projet spatial.

Il convient de ne pas confondre les différentes natures de missions de chacun et de prévoir des contrats distincts.

Amenées à collaborer tout au long du processus de projet, ces deux ingénieries concourent au processus global de programmation-conception en garantissant la progressivité nécessaire à la maîtrise d'ouvrage urbaine pour mûrir et arrêter ses décisions.



**3.1.1. Définition de la mission de l'équipe d'AMO de programmation urbaine**

La place de l'équipe de programmation urbaine est, sans ambiguïté, aux côtés de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Elle est appelée le plus tôt possible et agit tout au long du processus pour accompagner la collectivité à :

- organiser un processus de projet progressif et continu, quelles que soient les procédures engagées (concours de maîtrise d'œuvre, dialogue compétitif...) susceptibles d'interroger la cohérence de la démarche de la collectivité ;

- définir la gouvernance de projet *ad hoc* permettant d'assurer le rôle et l'organisation du pilotage politique et technique de l'opération urbaine ;
- définir et mener la démarche collaborative et participative de projet en contribuant à mobiliser et fédérer les parties prenantes en mode projet, à créer les instances et animer le travail de co-construction ;
- organiser le travail et coordonner les ingénieries participantes de l'opération urbaine ;
- contribuer à l'élaboration du contenu de la mission et des conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre urbaine ;
- évaluer les enjeux territoriaux et de politiques publiques et traduire et décliner les objectifs stratégiques, les articuler afin de permettre la définition d'objectifs et la réalisation d'actions ;
- décoder et décrypter les enjeux politiques, socio-démographiques, socio-économiques, culturels et environnementaux aux différentes échelles du local et du global, afin de mieux articuler besoins et attentes, contraintes et possibilités des sociétés locales ;
- assurer une prospective territoriale et préopérationnel, contribuer dans la perspective de l'opération urbaine à la mise en cohérence des politiques publiques ;
- instruire les thèmes de la programmation : habitat, économie, mobilités, offre de services et d'équipements, culture, commerces... ;
- élaborer, approfondir et actualiser tout au long du processus les contenus programmatiques du projet (vocations, projet de vie, performances) à toutes les échelles du périmètre et temporalités de déroulement de l'opération urbaine ;
- porter l'évaluation du projet en vérifiant l'adéquation entre objectifs poursuivis et moyens envisagés et mis en oeuvre ;
- accompagner la maîtrise d'œuvre urbaine tout au long

- du processus de définition et de mise en œuvre spatiale et opérationnelle afin de maintenir dans le processus de conception les problématiques d'usages, d'activités, d'appropriation et de gestion ;
- contribuer à articuler les objectifs et actions aux conditions opérationnelles de l'opération urbaine (calendrier, financement, bilan d'opération) ;
  - contribuer à la veille territoriale permettant de maintenir, tout au long du processus de projet, la cohérence entre aménagement du territoire et aménagement opérationnel de site ;
  - contribuer à évaluer les besoins en études complémentaires.

La mission d'assistance programmatique est structurante pour le bon déroulement de l'opération urbaine, elle mobilise de multiples compétences dont les apports doivent se synchroniser tout au long d'un processus de projet intégré. Les grandes sphères de compétences présentées en seconde partie du guide sont mobilisées tout au long de l'élaboration du projet et à tout moment, elles participent à éclairer la maîtrise d'ouvrage et ses partenaires dans toutes leurs réflexions et décisions.

### 3.1.2. Mise en concurrence des équipes d'AMO

L'équipe de programmation est choisie préférentiellement dans le cadre d'une procédure négociée privilégiant en cela une sélection en mode restreint dont le choix des candidats admis à remettre une offre se fait sur l'analyse de dossiers de candidatures faisant état des compétences de chaque équipe, présentant des références de prestations équiva-



lentes. Elle sera retenue sur la base d'une offre contenant principalement une démarche méthodologique capable de servir utilement le processus de projet et garantissant les moyens pour mener à bien la mission demandée. La consultation s'opère en procédure restreinte organisée par conséquent en deux séquences consécutives : sélection des candidats puis choix de l'offre la plus pertinente.

La maîtrise d'ouvrage urbaine doit, par conséquent, expliciter ses ambitions, définir l'objet de son opération, les enjeux qu'elle présente. Elle doit expliquer ce qu'elle attend d'une assistance programmatique et définir l'étendue des missions qu'elle souhaite confier à l'équipe de programmation. Elle doit énoncer la nature et la complexité des missions qu'elle souhaite lui confier. Elle affichera ses critères de sélection des candidatures comme les critères de jugement des offres.

#### Questionnements utiles avant le lancement de la consultation des équipes d'AMO

Quelles questions la maîtrise d'ouvrage urbaine doit-elle se poser pour engager une mission d'AMO de programmation et, plus globalement, engager un processus de définition et de mise en œuvre d'une opération urbaine ? Les questions qui suivent sont une illustration des sujets qu'il convient d'interroger afin de positionner au mieux les enjeux et les moyens d'une mission d'AMO de programmation.

##### En préambule

Faire commande de programmation urbaine, c'est se situer, commencer à savoir ce que l'on veut, en particulier appréhender un

niveau d'ambition embryonnaire tant sur les aspects de contenu que sur les aspects de méthode :

- la motivation de l'opération urbaine au titre d'outil d'aménagement du territoire, les questions qu'elle vise à résoudre, les atouts sur lesquels elle s'appuie ;
- les raisons et les manières de gouverner le projet et d'associer les parties prenantes du territoire au processus de projet.

Se situer est éminemment politique car c'est :

- s'assumer comme commanditaire responsable et actif du projet ;
- savoir se faire accompagner pour mieux exister dans le projet ;
- répartir les rôles en fonction de ce que l'on sait et de ce que l'on ne sait pas ;
- savoir ce que l'on garde comme responsabilité et ce que l'on va déléguer, et non abandonner!

En ce sens, c'est assurer son rôle de pilote politique et technique et définir des missions adaptées aux besoins avec un « casting » adapté à l'exercice de ces missions.

##### Pré requis à la commande de l'AMO de programmation

La commande faite à l'AMO de programmation doit permettre de fournir aux groupements des informations sur :

- les contextes, enjeux et objectifs de l'opération urbaine ;
- la gouvernance du projet et le processus attendu (grandes séquences, grandes missions ...).

##### **En écho le groupement doit pouvoir apporter :**

- sa lecture des enjeux et objectifs ;
- l'explicitation de sa posture et de la méthode proposée par rapport à la dimension collaborative et/ou participative du travail demandé ;

- la description des compétences des membres de l'équipe et le dispositif collaboratif du groupement ;
- le redécoupage des grandes séquences avec formulation des objectifs et des moyens alloués ;
- la définition des types d'instances en fonction des catégories proposées par le commanditaire ;
- le développement des méthodes et outils mis en œuvre dans chaque nature de prestations ;
- des hypothèses de contenus pour les outils et les livrables.

#### Nature du projet et ambition, genèse et périmètres

La commande porte-t-elle bien sur une opération urbaine ou s'agit-il d'un projet d'aménagement du territoire, de planification, d'une opération immobilière ?

Quelles sont les représentations initiales et les réalités qui conditionnent les finalités de la commande ? Entrée par la forme urbaine ou la programmation urbaine ? Importance donnée au bilan d'opération, aux enjeux d'exploitation ? à la dimension sociale dans le projet, aux questions du peuplement ? au développement économique ? à la dimension des mobilités dans le projet ? à la dimension environnementale ?

Quel facteur déclenchant pour l'opération urbaine : libération de foncier, opération publique et/ou privée ... ?

Quelle genèse : démarches avortées, études, financement... ?

Mémoire de démarches de concertation ?

Qu'est ce qui est important ? Qu'attend-on principalement : une démarche innovante, intégratrice ou un « produit final » ? Le curseur est-il tourné vers l'ambition sociale, économique ou la dimension marketing ?

Quel(s) rôle(s) assigne-t-on à l'opération urbaine dans son territoire ? À quels enjeux répond-elle ? Que doit-elle résoudre sur son site, dans son territoire... ?

Quels sont les périmètres appliqués au site : opérationnels, d'impacts, de positionnement élargi... ?

#### Gouvernance politique et technique

Quel est le principal porteur politique du projet ?

Qui engage le plus sa responsabilité ?

Quel est le niveau de constitution initial de la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Quelle place pour la collectivité tout au long du processus ?

Quelles sont les parties prenantes potentielles à associer ?

Quelles sont la nature et la composition de l'instance de pilotage ?

Quels enjeux (emboitements de collectivités, bailleurs ...) ?

Quels objectifs sont assignés à l'opération ? ...

#### Processus et procédures

Quels processus de réflexion et d'arbitrage sont envisagés, selon quelles séquences ? Quelles ambitions en terme de concertation institutionnelle et de participation citoyenne ?

Quel niveau de contribution attendu pour chaque groupe de parties prenantes ?

Quelles modalités de communication peuvent être associées ?

Quelles procédures paraissent les plus adaptées au projet (PRU, ZAC ...) ?

Quel projet de transfert envisagé de la maîtrise d'ouvrage (Aménageur, SEM, SPL...) ?

#### Ressources des ingénieries

Quelles ingénieries sont disponibles au sein de la collectivité, lesquelles externaliser ?



De quelles ingénieries d'assistance se doter ?  
A quelles ingénieries de maîtrise d'œuvre urbaine faire appel ?  
Quelle veille territoriale mettre en place au regard des enjeux ?

#### Caractéristiques du site

Quelles sont les grandes caractéristiques du site (occupations, dimensions, accessibilités, environnement riverain, servitudes, risques, pollutions, macro bâtiment à réhabiliter... ) ?

Quelles sont les dynamiques d'opérations et de projet déjà en cours sur le site et dans son environnement ?

La collectivité aura parfois besoin pour trouver réponse à ces questions d'engager la mission. Alors, tout ce qui n'est pas clarifié au lancement de la mission doit l'être lors de la séquence de diagnostic stratégique.

*Extrait issu du programme de formation d'Aptitudes Urbaines*

## Généralités sur la sélection des candidats

**La maîtrise d'ouvrage urbaine s'attachera à examiner les compétences et les références proposées par les équipes candidates :**

### Les compétences

La maîtrise d'ouvrage urbaine s'attachera à définir dans sa consultation l'ensemble des compétences les plus utiles pour l'aider à traiter tous les enjeux de son opération.

Elle veillera à anticiper les compétences requises pour définir notamment le contour des thématiques dont le processus de

projet doit se saisir. Il importe que l'équipe retenue présente les qualités requises pour exécuter l'ensemble des missions qui lui seront confiées. Elle devra notamment faire valoir des qualités certaines en :

- programmation urbaine générale et thématique (habitat, activités économiques, mobilités, offres de services et d'équipement, commerces...);
- politiques publiques et prospective territoriale ;
- conduite de processus collaboratif et participatif ;
- faisabilités spatiales ;
- économie de l'aménagement, suivi calendaire, montages administratifs/juridiques (code de l'urbanisme, code de l'environnement, règles de la commande publique...) et financiers.

Les compétences impliquées proviendront des champs des sciences humaines (géographie, sociologie, anthropologie), des sciences politiques, de l'urbanisme, de l'architecture, du paysage, de l'environnement, de l'aménagement, du droit de l'urbanisme et des marchés publics, de l'animation de conduites intégrées de projet...

Il est souhaitable, dans la mesure du possible, de ne pas séparer les compétences managériales des compétences chargées de l'instruction des contenus de la programmation. Ce sont, dans le cadre de l'AMO de programmation, les deux faces d'une même pièce.

### Les références

Sans exiger des candidats d'avoir exécuté des projets de même nature, la maîtrise d'ouvrage s'assurera que l'équipe qui constitue le groupement réunit bien les références atten-



dues, qu'au moins l'un des membres de cette équipe se soit confronté à des problématiques équivalentes. La maîtrise d'ouvrage urbaine s'attachera particulièrement aux aspects management de processus et d'instruction des contenus programmatiques.

#### Critères pour la sélection des candidatures

Au vu des compétences et des références demandées, le maître d'ouvrage définira les critères de sélection des candidats. Dans la plupart des cas, les critères retenus seront la qualité des candidatures et la qualité des références proposées.

#### Généralités sur l'examen des offres

Après avoir procédé à la sélection des candidatures, la maîtrise d'ouvrage urbaine sollicitera des équipes retenues la production d'une offre relative à l'objet de la mission qu'elle souhaite confier à l'AMO de programmation. Les équipes sélectionnées sont invitées à remettre une offre et à négocier sur la base du dossier de consultation.

Celui-ci, adressé aux candidats retenus, doit leur permettre d'apprécier notamment l'étendue des enjeux de l'opération, les ambitions de la collectivité maître d'ouvrage, le niveau de complexité, l'importance des réunions et séminaires à animer ainsi que la durée prévisionnelle de la mission.

La maîtrise d'ouvrage sera attentive à préciser, dans le règlement de consultation les critères qui motiveront ses choix : qualités de la méthode et de l'organisation proposées, moyens humains et matériels affectés à la mission et enfin, la proposition d'honoraires.

#### L'offre rendue par chaque équipe sélectionnée comprendra :

- **Une note méthodologique** permettant de comprendre l'organisation des différentes compétences réunies au sein de l'équipe.

La note méthodologique explicitera les grandes lignes :

- des enjeux perçus de l'opération urbaine dans son territoire d'insertion, les enjeux en termes de méthode ... ;
- de modalités pratiques de la démarche de programmation : objets instruits, processus et séquences, instances de travail et d'arbitrage (natures et composition, coordination des ingénieries ...);
- de l'organisation des membres de l'équipe, de la synergie des compétences mises en jeu ;
- des moyens humains et matériels mis à disposition de la conduite de projet (profil des personnes qui auront la responsabilité de la mission au sein de la structure).

- **Une proposition d'honoraires.**

#### L'examen des offres des équipes admises à négocier

La maîtrise d'ouvrage s'attachera à examiner les modalités d'exercice des équipes, la collaboration interne de leurs membres, les méthodologies que proposent les équipes candidates en faveur d'une appréhension progressive de l'opération. Il s'agira notamment d'insister sur les méthodes et moyens mis à disposition par les équipes pour engager un processus collaboratif et participatif le plus productif possible ; les sources, applications et outils utilisés pour analyser les données et les modalités de présentation et de restitution des rendus.



Chaque équipe est attendue dans ses capacités à interroger la commande faite par la collectivité, à la préciser en en déterminant notamment le champ des questions qu'elle soulève. Elle a vocation à mettre en perspective les attentes de la collectivité, à formuler les fondamentaux de la commande et en particulier les modalités de travail collectif avec les élus, les services, les partenaires et la société civile. C'est sur sa démarche, son organisation et enfin sur la pertinence des questions qu'elle soulève que la maîtrise d'ouvrage prend la mesure des capacités heuristiques et de maïeutique des équipes candidates.

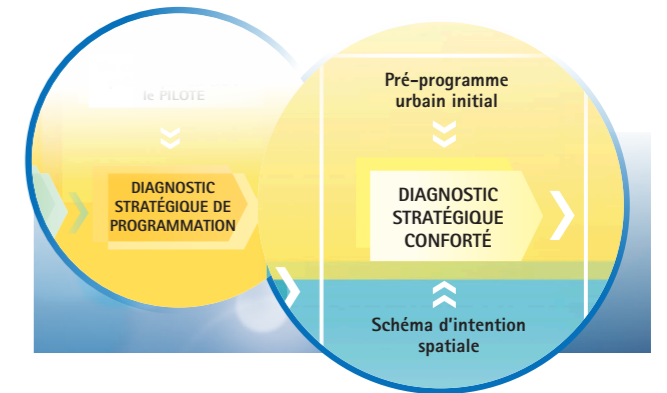
#### Enjeux de la négociation pour la maîtrise d'ouvrage urbaine

La négociation avec les candidats retenus permet de discuter de tous les éléments composant l'offre. Au-delà de l'analyse de l'offre fondée sur les critères retenus qui conduira au choix de l'attributaire de la commande, il est indispensable que la maîtrise d'ouvrage puisse mesurer l'aptitude des candidats au dialogue, leur capacité à reformuler et à vulgariser les concepts et la réactivité des différents membres de l'équipe.

### 3.1.3. L'accord-cadre mono-attributaire de l'AMO de programmation urbaine

#### Généralités sur l'accord-cadre

«Les accords-cadres sont les contrats conclus par un ou plusieurs acheteurs (...) avec un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les règles relatives



aux bons de commande à émettre où les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.»

La maîtrise d'ouvrage urbaine se détermine sur le nombre de titulaires de son accord-cadre en fonction de ses nécessités, de la procédure de mise en concurrence retenue, de l'opportunité de mettre la participation au profit du processus d'émulation et de l'intérêt d'avoir à remettre en concurrence.

L'accord-cadre est particulièrement adapté pour la commande urbaine dont les contours ne peuvent pas totalement être délimités en amont et dont les termes de la commande sont susceptibles d'évoluer lors du processus global de programmation-conception du projet.

Tout en permettant à la maîtrise d'ouvrage urbaine de ne définir certaines clauses des marchés subséquents qu'au moment de leur conclusion, l'accord-cadre devra toutefois



*définir son objet (champ d'intervention, contenu global de la mission).*

*C'est pourquoi, l'accord-cadre qui veut être un instrument de planification et de modernisation de la commande publique, n'oblige pas la maîtrise d'ouvrage à écrire tout le processus d'une commande dont elle ne peut encore circonscrire toute l'ampleur, mais il exige seulement qu'elle s'explique quant à ses objectifs et se détermine sur l'étendue des contenus à traiter, des missions à exécuter et l'économie générale de ses futures commandes.*

*L'accord-cadre mono-attributaire permet de conserver le même prestataire pour l'opération d'aménagement et d'ajuster la commande dans la durée.*

L'accord-cadre est le contrat qui garantit le mieux la progressivité du processus de projet et qui ménage toute souplesse pour permettre l'ajustement des missions et, en tant que de besoin, l'attribution de missions connexes en fonction des choix opérés par la collectivité publique pour mener à bien son projet.

Le recours à l'accord-cadre mono-attributaire d'AMO de programmation permet à la collectivité d'être confortée dans ses stratégies, de vérifier la consistance des objectifs du projet et d'en traduire les conditions de bonne exécution dans les marchés subséquents. L'accord-cadre constitue dès lors un outil de travail souple, adapté au processus collaboratif, qui peut impliquer d'identifier et d'intégrer des évolutions à la commande. La maîtrise d'ouvrage urbaine veillera en conséquence à adapter la durée de son accord-cadre au temps nécessaire pour mener à bien cette

mission suffisamment étendue pour couvrir les étapes de définition de l'opération urbaine, de mise en œuvre et d'évaluation.

L'objet des marchés subséquents sera considéré à l'aune de la nature et de la position des prestations dans le processus.

Différentes natures de prestations sont impliquées dans le cadre de la mission d'AMO :

- prestation de management du processus de projet (gouvernances, processus collaboratif et participatif...);
- prestation d'instruction des contenus de la programmation (Ces deux natures de prestations sont indissociables et sont particulièrement impliquées lors des séquences de diagnostic stratégique et d'émulation amont);
- prestation d'accompagnement du travail de la maîtrise d'œuvre urbaine ;
- prestation d'assistance technique et/ou juridique pour les consultations des ingénieries notamment celle de la maîtrise d'œuvre urbaine ;
- prestation de conduite opérationnelle : évaluation économique, recherches de financements, définition des montages *ad hoc*, négociation avec les opérateurs...

L'instruction programmatique vise une approche d'ensemble (stratégie) mais est également nourrie d'une approche thématique qui ne doit toutefois pas sectoriser la réflexion mais bien permettre de préciser les contenus sur la base d'une analyse fine des contextes socio-économiques notamment. L'importance d'un thème peut apparaître comme une évidence au lancement de la mission d'AMO comme elle peut au contraire se découvrir au cours du processus de

projet, notamment lors de la séquence de diagnostic stratégique. Ainsi, selon les besoins, les thèmes suivants pourront varier en intensité tout au long du processus : peuplement, habitat, développement et activités économiques, mobilités, offres de services, commerces, usages dans l'espace public...

La mission de l'AMO de programmation comporte plusieurs temps forts et natures d'activités.

### L'élaboration de la commande de maîtrise d'œuvre urbaine

Titulaire d'un accord-cadre de programmation, l'équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage se verra attribuer un premier marché qui la conduira notamment à livrer le diagnostic stratégique de la programmation afin de procéder au lancement de la consultation des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine. A l'issue d'une première étape de réunions de travail avec les élus et les services, l'équipe de programmation accompagnera la collectivité maître d'ouvrage dans les différentes séances de travail collectives réservées à l'instruction programmatique : le **processus participatif**. Elle anticipera les modalités de consultation de la maîtrise d'œuvre urbaine et précisera le **processus collaboratif** maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre ou aménageur.

L'équipe de programmation sera sollicitée pour de nombreuses réunions de travail au sein même de l'assemblée délibérante, du comité de pilotage de l'opération, du comité technique des services puis, entre la maîtrise d'ouvrage et les parties prenantes et enfin, les différents groupes consultatifs représentant la société civile.

Le premier marché passé en vertu des règles de l'accord-cadre de programmation doit conduire la maîtrise d'ouvrage à débattre et faire largement réagir autour du contenu du **diagnostic stratégique de la programmation**. Ce document constitue le premier et le plus important des rendus de l'équipe de programmation.

Ce premier marché met en perspective les enjeux de l'opération. Il permet de discerner les éventuelles différences qui peuvent demeurer entre les analyses appliquées au contexte et les ambitions politiques, afin de faire coïncider le discours politique à une vision circonstanciée. L'AMO doit confirmer l'analyse du politique, l'aider à formuler ses ambitions et les enjeux de la future opération, traduire et préciser les orientations des documents d'urbanisme en vocations pour le site.

La mission de programmation porte de prime abord sur la validation, la précision du diagnostic au moyen d'analyses transversales, pluri thématiques et multi scalaires débouchant sur des propositions en terme de prospective d'enjeux et de vocation du site.

Ce premier temps de la mission d'assistance programmatique permet d'orienter le processus de déroulement de l'opération. Il permet à la maîtrise d'ouvrage de se déterminer sur la procédure d'urbanisme à mettre en œuvre, sur l'opportunité de conserver la maîtrise d'ouvrage ou de confier son opération à un aménageur. Le premier marché comporte l'organisation et l'animation de la procédure de consultation du maître d'œuvre et se termine par la production du **diagnostic stratégique conforté**.

## L'animation du processus collaboratif avec la maîtrise d'œuvre

La démarche stratégique de programmation doit permettre de veiller à la cohérence constante de la solution retenue ou du projet de la maîtrise d'œuvre urbaine avec les objectifs de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ce, pendant tout le déroulement des différentes séquences du processus global de programmation-conception.

Le second temps fort de la mission de programmation consiste à accompagner le maître d'ouvrage dans le suivi de la conception spatiale et la mise en œuvre de son projet. L'AMO participe au processus collaboratif avec l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine retenue pour servir la séquence qui conduit l'équipe de conception à produire un schéma directeur. L'équipe de programmation actualise le corpus de programmation (programme urbain initial et détaillé) sur la base duquel le maître d'œuvre élabore successivement le schéma directeur d'aménagement puis le plan guide de l'opération.

### Au seuil de la commande de maîtrise d'œuvre urbaine

*Il importe, au stade de la validation du diagnostic stratégique de la programmation et avant de procéder à l'appel des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine, que la collectivité ait statué sur les modalités juridiques de la mise en œuvre opérationnelle de son projet. En effet, selon que la collectivité possède en tout ou partie le foncier qu'elle souhaite affecter à son opération, elle aura à délibérer sur le bien-fondé d'une procédure d'urbanisme*

*et à en prévoir les effets sur le déroulement de son processus de projet. Si elle a décidé de ne pas garder la maîtrise d'ouvrage de son opération, elle devra anticiper les modalités de transfert de la compétence à un tiers.*

*C'est en l'occurrence au seuil du processus global de programmation-conception du projet qu'il convient pour la collectivité de statuer sur les modalités de mise en œuvre de son opération.*

### La création d'une ZAC impose des obligations juridiques

*La création d'une ZAC a un impact non négligeable sur les conclusions du diagnostic stratégique de la programmation comme sur les modalités de choix des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine. Le diagnostic stratégique, à ce stade de la réflexion, ne comporte pas tous les éléments nécessaires à la réalisation de l'étude d'impact de l'opération. Le choix ultérieur d'un scénario spatial permettra de conforter le diagnostic et, c'est notamment en relançant la participation des habitants sur la base du diagnostic conforté, que la collectivité compétente pourra tirer le bilan de la concertation. Il importe par conséquent que les choix relatifs aux procédures d'urbanisme et d'éventuel transfert de maîtrise d'ouvrage aient eu lieu pour finaliser le diagnostic stratégique de la programmation. Le type de procédure retenue présente un enjeu pour orienter valablement le diagnostic d'un point de vue méthodologique et conclure sur les effets attendus en terme de processus.*

*La maîtrise d'ouvrage urbaine est légitime à se demander dans quelles conditions elle peut lancer le processus collaboratif avec la maîtrise d'œuvre urbaine.*

Différents cas possibles :

- *La collectivité souhaite conserver un rôle actif dans la définition et la réalisation de l'opération d'aménagement. Elle peut réaliser elle-même l'opération en régie, avec l'assistance stratégique de programmation urbaine. Cela requiert toutefois qu'elle détermine si elle dispose en interne des capacités et des ressources (humaines, organisationnelles, financières) suffisantes pour conduire et mener à bien son opération.*

- *Elle dispose des services d'une société publique locale d'aménagement. Elle peut lui confier son opération d'aménagement par simple contrat, sous la forme d'un mandat, sans le préalable d'une mise en concurrence.*

- *Elle peut aussi transférer la maîtrise d'ouvrage à un aménageur par le biais d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'opération est réalisée par un aménageur désigné après mise en concurrence.*

*Avant d'appeler les aménageurs sur le fondement de son diagnostic stratégique de programmation, la collectivité a entamé l'étape de définition des caractéristiques de son opération qui conditionnent la faisabilité juridique et financière de l'opération d'aménagement. Elle va se consacrer à l'examen des critères constitutifs du contrat de concession et des autres modes opératoires mobilisables pour la réalisation de l'opération. Cette étape s'achève sur la reconnaissance du caractère concessif de l'opération.*

*Le ministère en charge de l'urbanisme et de l'aménagement indique dans son guide sur les concessions d'aménagement<sup>24</sup>*

*que « la concession d'aménagement ne conduit nullement la collectivité à se déposséder de ses pouvoirs en matière d'urbanisme », même si toutefois elle se départit d'une partie de ses prérogatives de maître d'ouvrage urbain. Il précise que « l'aménageur participe au service public de l'aménagement, dont la responsabilité incombe toujours à la collectivité ».*

*Par contrat de concession, la collectivité publique peut déléguer les études et la réalisation de son opération à un aménageur public ou privé. Le concessionnaire assure alors la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution.*

### La consultation préalable au transfert de la maîtrise d'ouvrage et l'examen d'une solution spatiale par la collectivité publique

*Les consultations passées par les collectivités publiques pour la désignation d'un concessionnaire ne peuvent exiger que ce dernier présente sa candidature avec un maître d'œuvre. Concession d'aménagement et concours de maîtrise d'œuvre ne doivent pas être confondus. Confier l'opération d'aménagement à un aménageur par voie de concession emporte le transfert effectif de la maîtrise d'ouvrage. Aussi, ne sera-t-il pas possible pour la collectivité qui voudrait en savoir plus sur l'agencement de son futur quartier de s'enquérir*

<sup>24</sup> - Concessions d'aménagement : guide des procédures de passation. Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Paris,

*d'une solution spatiale dans le cadre de la consultation d'un aménageur. Le choix d'un aménageur ne conduit pas à choisir une « image urbaine », précise le guide « concessions » cité précédemment.*

*Lorsqu'elle procède à la mise en concurrence des aménageurs, la collectivité a, le plus souvent, approuvé un dossier de création de ZAC. Dans le cadre du contrat de concession, l'aménageur devient maître d'ouvrage et prend à sa charge les études de conception. Pour ce faire, il procède au choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine. La participation de la collectivité au processus de conception spatiale reste un*

*enjeu majeur pour la collectivité concédante. Même si le dossier de création fixe des orientations d'aménagement, celles-ci sont l'expression du diagnostic stratégique de la programmation et ne constituent pas pour autant le projet de conception spatiale. La ZAC ne pouvant réellement être mise en œuvre sans l'approbation du dossier de réalisation, la collectivité doit se saisir de cette période intermédiaire pour proposer des modalités de travail en commun avec l'aménageur retenu en vue d'établir le projet spatial dans de bonnes conditions. Le cahier des charges et les modalités de suivi du contrat de concession définiront les exigences de la collectivité publique.*

## 3.2 La commande de maîtrise d'œuvre urbaine

Les règles particulières dédiées à la passation des marchés publics de maîtrise d'œuvre sont applicables pour la réalisation d'ouvrages ou encore de projets urbains ou paysagers. La notion de projet urbain s'identifie à celle d'opération urbaine décidée et réalisée par une, voire plusieurs maîtrises d'ouvrage qui peuvent être qualifiées de maîtrises d'ouvrage urbaines. Le projet urbain du maître d'ouvrage se concrétise notamment par une action sur l'espace qui donne lieu à conception au sens de la loi MOP et donc, à maîtrise d'œuvre urbaine. Ainsi, toute commande

de maîtrise d'œuvre participant à la conception d'une opération d'aménagement urbain relève des dispositions particulières relatives à la maîtrise d'œuvre qui mentionnent que « Les marchés de maîtrise d'œuvre ont pour objet, en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis par l'article 7 de la loi MOP du 12 juillet 1985 sus-visée ».

Il faut souligner par ailleurs qu'une fois élaboré, le projet urbain, au sens opération urbaine, se décline en opérations

de construction contribuant à la réalisation de bâtiments, d'ouvrages d'infrastructure et notamment, d'espaces publics structurant et concrétisant le projet urbain. Ces opérations entreront souvent dans le champ d'application de la loi MOP.

### 3.2.1. Définition de la mission de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine

La maîtrise d'œuvre urbaine a pour mission d'organiser dans le temps et dans l'espace l'agencement qui rend opérationnel le faisceau des exigences de la maîtrise d'ouvrage, de proposer la solution planifiée (spatiale et calendaire) la plus apte à prendre en considération les contraintes du site opérationnel et de son environnement. La maîtrise d'œuvre urbaine prend en charge et doit gérer un corpus de données considérable. Ses investigations l'amènent souvent à réinterroger la programmation, ce qui plaide pour le processus collaboratif d'itération programme projet.

Pendant la première séquence d'émulation qui se déroule le plus souvent lors de la phase de mise en concurrence, les candidats à la maîtrise d'œuvre urbaine seront amenés à tester les meilleures solutions possibles pour répondre aux objectifs de la maîtrise d'ouvrage, quitte à ajuster les exigences de la programmation aux différentes contraintes du site opérationnel et aux stratégies des différents acteurs. C'est le plus souvent à l'issue de cette séquence d'émulation qu'une équipe de maîtrise d'œuvre sera retenue :

- sur la base d'un parti d'aménagement exposé dans le cadre d'une procédure de concours pour les petites opérations dont la programmation est aboutie ;

- sur la base d'une solution spatiale proposée dans le cadre d'une offre finale (schéma d'intention spatiale) à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif.

Le premier marché de l'accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine sera réservé à la conception proprement dite de l'opération avec un rendu constitué par le schéma directeur d'aménagement et la finalisation du programme de référence.

L'ultime séquence du processus de conception de l'opération sera consacrée aux préparations des conditions matérielles de la mise en œuvre de l'opération. Elle conduit la maîtrise d'ouvrage urbaine à arrêter le plan guide, et les fiches de lots et le programme de référence détaillé produits par la maîtrise d'œuvre urbaine.

### 3.2.2. Mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine

Le processus global de programmation-conception commence, le plus souvent, avec la mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine. Il vise à entériner le diagnostic stratégique de la programmation en proposant une orientation d'aménagement, une solution spatiale capable de prendre en considération toutes les composantes de la programmation.

La première séquence d'émulation va permettre d'ajuster les choix programmatiques au moyen de scénarios contrastés exposés par les concurrents et de les ancrer dans le périmètre d'opération tout en mettant en évidence les modalités pratiques de déroulement de leur mise en œuvre.

Le processus de conception spatiale d'une opération d'aménagement ne traite pas seulement de questions techniques et spatiales ; il ne prend pas non plus seulement en considération des problématiques physiques et géométriques qui se concluraient par des prescriptions d'ordre purement matériel et nécessiteraient des compétences de maîtrise d'œuvre au sens classique. La conception spatiale d'un projet d'aménagement durable au sens où il est attendu aujourd'hui pose les conditions nécessaires d'un processus collaboratif exigeant. L'évidence de l'évolution des modes de vie, de l'émergence de nouveaux besoins et pratiques de l'espace nécessitent un regain non négligeable en direction du dialogue tout au long du processus. Les exigences des procédures (lois sur l'eau, l'air, le bruit...), des instructions mixtes (avis des services, autorisations, financements liés...), des normes et des textes réglementaires ajoutent à cette complexité des projets et rendent indispensable une expertise élargie au sein des équipes de maîtrise d'œuvre pour enrichir les débats, notamment dans le cadre d'un dialogue compétitif.

Quelle que soit la procédure retenue, la mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre se déroulera en procédure restreinte afin que la maîtrise d'ouvrage puisse mettre à son avantage l'étape préalable de sélection des candidats admis à dialoguer, concourir ou négocier. Cette première étape de sélection des candidatures se fonde sur l'examen des compétences, références et moyens. La maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement est à la recherche d'équipes pluridisciplinaires capables d'embrasser la complexité des dimensions du projet envisagé.

### Généralités sur la sélection des candidats

La maîtrise d'ouvrage urbaine s'attachera à réunir dans un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine l'ensemble des compétences les plus utiles pour agencer dans le périmètre opérationnel pressenti l'ensemble des exigences de la programmation, pour concevoir les formes urbaines et les espaces urbains, pour insérer le contenu exhaustif des thématiques de la programmation dans le contexte physique et les formes urbaines en présence et pour proposer une stratégie de mise en œuvre de ce scénario d'aménagement. Il importe donc que l'équipe retenue présente des qualités pour exécuter l'ensemble des missions qui lui seront confiées.

L'équipe dans son ensemble doit savoir :

- conjuguer les compétences requises pour articuler tous les enjeux de la programmation urbaine dans la conception spatiale ;
- interpréter et s'appuyer sur les études (générales, thématiques, territoriales) pour apporter des réponses techniques et pratiques qui répondent aux exigences du diagnostic stratégique de la programmation ;
- agencer les éléments de programme, spatialiser les contraintes de la programmation dans les logiques du site et en articulant les volumes imaginés avec la forme urbaine et le patrimoine existants ;
- argumenter ses choix de localisation, de dimensionnement et d'agencement des contenus programmatiques relativement à leur niveau de performance attendu et aux contraintes techniques qu'oppose le site de l'opération ;
- démontrer ses capacités à coordonner dans le temps la mise en œuvre de cet agencement ;
- montrer ses capacités à proposer une représentation communicante.

### Les références

Sans exiger des candidats à ce type de prestation des références de même nature, la maîtrise d'ouvrage s'assurera que l'ensemble des compétences réunies au sein du groupe-

ment rassemble bien un panel d'expériences équivalentes, que les membres de cette équipe ont été amenés à traiter en tout ou partie des problématiques de même nature, qu'ils se sont confrontés à des problématiques équivalentes.

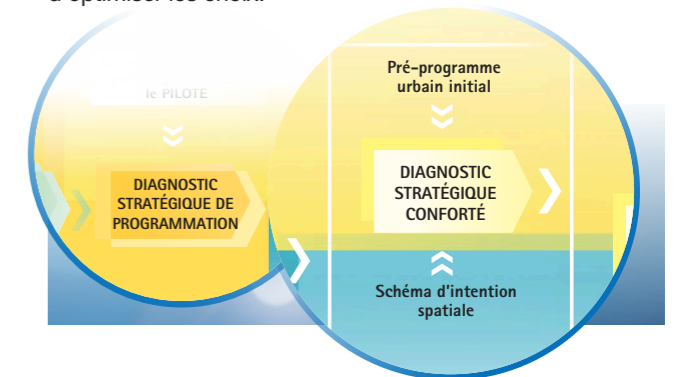
## 3.3 Quelles procédures de choix de la maîtrise d'œuvre ?

Parmi les procédures de commande de maîtrise d'œuvre urbaine, la procédure du dialogue compétitif est la mieux à même de répondre aux attentes des collectivités maîtres d'ouvrage pour réaliser leur projet urbain. C'est la procédure qui permet une authentique émulation des concepteurs, une interaction entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les équipes candidates, qu'il s'agisse de se confronter à la programmation, aux modalités de travail collaboratif et, *in fine*, à toutes les composantes du contrat.

Elle permet de mener à bien le projet urbain dans le cadre d'une commande laissant place au dialogue, à la souplesse et à la continuité indispensables pour retenir le meilleur scénario et l'optimiser. Cette procédure pour la passation du marché de maîtrise d'œuvre urbaine, débouche en général sur un accord-cadre mono-attributaire.

### 3.3.1. Le dialogue compétitif

L'opération d'aménagement urbain conduit à une commande complexe par nature. Elle nécessite le plus souvent, avant même la contractualisation avec la maîtrise d'œuvre, un dialogue, des échanges sur la base de propositions afin d'optimiser les choix.



Le recours au dialogue compétitif est en particulier indispensable pour les opérations complexes et de grande envergure pour lesquelles la maîtrise d'ouvrage devra tester la programmation sur la base de scénarios avant de se déterminer sur une solution optimale pour répondre à sa demande.

*La procédure de dialogue compétitif est une procédure dans laquelle le maître d'ouvrage conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre.*

*L'objet du dialogue compétitif réside dans l'identification et la définition des solutions propres à satisfaire au mieux les besoins du commanditaire.*

*Dans un souci d'efficacité, le maître d'ouvrage retiendra toujours une procédure restreinte qui comporte donc une étape de sélection des candidats. En maîtrise d'œuvre urbaine, la sélection des candidats se fera sur compétences, références et moyens. Les candidats retenus seront toujours des équipes pluridisciplinaires capables d'embrasser l'ensemble des questions que pose la stratégie envisagée. Le maître d'ouvrage doit sélectionner au moins trois candidats à admettre au dialogue.*

La procédure du dialogue compétitif qui comporte une remise de prestation se caractérise par une mise en concurrence entre les candidats sélectionnés. Le dialogue compétitif et la prestation qui en découle visent à mettre en évidence,

développer et évaluer les différentes solutions possibles susceptibles de répondre aux questions que pose le programme. Ce travail d'itération préalable à l'élaboration du projet constitue une entrée en piste, il couvre la séquence dite d'émulation du processus global de programmation-conception. Comme tout travail conduisant à remettre une prestation, il doit être rétribué. Il doit faire l'objet d'une prime qui devrait-être d'au moins 80% de l'estimation des prestations demandées.

#### **Le dialogue compétitif : première étape du processus global de programmation-conception pour optimiser le diagnostic stratégique de programmation:**

Le dialogue est organisé par la collectivité maître d'ouvrage dans le but d'obtenir des candidats sélectionnés un schéma d'intention spatiale qui constitue pour l'essentiel l'offre finale du dialogue. Il consiste en une proposition de solution en terme d'organisation technique, spatiale, chronologique et économique capable de prendre en compte les caractéristiques physiques et conjoncturelles de l'opération et de satisfaire aux exigences de la programmation. Les équipes prennent parti et développent une stratégie spatiale la plus performante possible pour répondre aux enjeux programmatiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Le dialogue compétitif est une modalité intéressante d'entrée dans le processus de conception.

Cette procédure est exigeante et oblige la maîtrise d'ouvrage à une extrême rigueur en terme de gestion administrative de conduite de projet. On notera en particulier que la concertation citoyenne indispensable à la bonne définition des opérations d'aménagement, qui doit avoir toute sa place



dans la démarche de programmation, ne pourra porter sur le travail fourni dans le cadre de ce dialogue compétitif, pendant tout le déroulement de cette procédure.

#### **Modalités de mise en concurrence en dialogue compétitif**

Le dialogue compétitif apparaît comme une procédure de mise en concurrence qui est susceptible de faire émerger des scénarios contrastés compte tenu du principe de confidentialité qui gouverne ce type de procédure de mise en concurrence. En effet, le maître d'ouvrage ne peut révéler aux candidats aucune des solutions proposées ou des informations confidentielles communiquées au cours du dialogue par chaque candidat dans le cadre de la discussion, sans leur accord. Chaque candidat étant entendu dans les mêmes conditions d'égalité, aucune information ne peut être donnée si elle est susceptible d'avantager un candidat par rapport à l'autre. Il importe que la maîtrise d'ouvrage sache attirer l'attention des candidats sur les décisions ou arbitrages intangibles de son programme.

#### **Déroulement de la procédure du dialogue compétitif**

Préalablement au commencement du dialogue proprement dit, une réunion en commun sur place peut être organisée pour garantir les meilleurs partage et compréhension des enjeux et des données du site avec l'ensemble des candidats sélectionnés. Cette séance commune, de nature à garantir le principe d'égalité de traitement des candidats, permet de présenter conjointement les attentes et objectifs du maître

d'ouvrage, de les clarifier à travers les questions posées par les candidats et les réponses qui y seront apportées par le maître d'ouvrage. Cet échange collectif préalable au dialogue facilitera les échanges ultérieurs avec chacun des candidats. Leurs propositions seront plus en adéquation avec la demande de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cet échange fera l'objet d'un compte rendu diffusé simultanément aux candidats retenus qui retracera les questions posées et les réponses fournies. C'est seulement après cette séance d'échanges en commun que le dialogue compétitif pourra s'engager.

Le dialogue ouvert avec les candidats sélectionnés a pour objet d'identifier les solutions propres à satisfaire au mieux la commande urbaine formulée dans le diagnostic stratégique de la programmation. Tous les aspects du marché peuvent être discutés avec les candidats sélectionnés. Le dialogue se déroule en plusieurs temps de manière à réduire progressivement le spectre des questions à débattre. Il se poursuit jusqu'à ce que soient identifiées, pour chaque candidat séparément, après les avoir optimisées, les solutions qui sont susceptibles de répondre au mieux à la demande.

Pour garantir l'égalité de traitement des candidats admis à dialoguer, il importe que chaque équipe candidate soit entendue dans des conditions favorables au maintien de la plus grande confidentialité des exposés et des solutions proposées, celles-ci ne pouvant expressément pas être divulguées sans l'accord explicite de leurs auteurs.

C'est pourquoi les réunions qui jalonnent le dialogue sont organisées de manière disjointes, chaque équipe rencontrant

seule la maîtrise d'ouvrage en l'absence des autres candidats. Cette disposition induit en filigrane que le dialogue procède en réunions successives et encadrées, permettant à chaque équipe de s'exprimer, de questionner la maîtrise d'ouvrage et d'obtenir de celle-ci des indications de recadrage suffisamment claires pour ne pas les disqualifier et leur garantir la plus grande équité de traitement.

Il est à proscrire que des réponses apportées par l'une des équipes viennent bousculer de manière tangible un élément du programme qui interroge à son tour un paramètre ayant des conséquences en cascade sur un spectre plus large d'arbitrages. En changeant la donne, cette situation est de nature à changer les règles du jeu, l'économie générale du dialogue, voire à remettre en cause la procédure.

Devant la complexité de la problématique posée, la multiplicité des sujets abordés et le volume des propositions à rendre, il importe que la maîtrise d'ouvrage se donne le temps pour faire le point à l'issue de chaque séance de dialogue, d'examiner les prestations par étape et de mesurer ensuite la qualité des offres finales, après clôture du dialogue, en regard notamment de la consistance des débats.

**Une commission du dialogue est nécessaire** : elle comprend une émanation du comité de pilotage. Peuvent y être invitées des personnalités expertes dans les domaines les plus stratégiques pour l'opération en question. La commission analyse le travail fourni, fait évoluer, candidat par candidat, les solutions proposées. Elle participe à l'animation des séances du dialogue. Elle devra faire une synthèse collégiale des entretiens.

A l'issue de chaque période de dialogue avec les candidats et sans tarder, la commission du dialogue pourra se réunir en séminaire intermédiaire afin de mettre en lumière et partager les questions les plus saillantes et tirer le meilleur enseignement des auditions. Il importe en effet que ces séminaires conduisent à définir une conduite à tenir, à résoudre les questions qui demandent un arbitrage, à solliciter la programmation à propos des principaux sujets sur lesquels elle devra approfondir le diagnostic. La commission du dialogue veillera à mettre en évidence la cohérence des scénarios de chaque équipe, à en montrer les nuances, les différences voire les contradictions afin de préparer les éléments de recadrage éventuels pour chaque équipe, ceci sans pour autant porter atteinte au principe du dialogue qui consiste à développer autant de scénarios qu'il y a d'équipes candidates mises en concurrence.

Le maître d'ouvrage doit être attentif à ne pas divulguer les renseignements que les candidats leur communiquent à titre confidentiel. Aussi importe-t-il que la collectivité qui pilote soit vigilante à tenir la commission du dialogue dans la plus grande confidentialité possible et que les comptes rendus diffusés à chacun des candidats ne laissent apparaître en rien une notion, voire une question d'un des candidats ou d'un membre du comité qui seraient de nature à compromettre le respect du principe de confidentialité. Le dialogue devra normalement s'organiser au minimum à partir de deux entretiens avec chacune des équipes retenues.

• **Le premier entretien permettra de confirmer la bonne compréhension des enjeux de l'opération** par chacun des candidats participant au dialogue et de tester les premières

idées apportées sur les moyens et solutions proposés en réponse au programme sur la base des études demandées et remises avant cette rencontre. Ainsi, par exemple, une étude analysant le programme, hiérarchisant les enjeux du projet, explorant les champs fondamentaux et suggérant les orientations qui pourraient être retenues, sera demandée pour servir de support au premier débat entre la maîtrise d'ouvrage et chacun des candidats.

L'enjeu pour la collectivité maître d'ouvrage sera de se voir confortée dans ses principales stratégies notamment quant aux capacités du site opérationnel envisagé à accepter toutes les exigences du programme. Ce premier rendez-vous avec chacune des équipes sélectionnées sera l'occasion pour la maîtrise d'ouvrage de découvrir les premières investigations rendant compte de la perception par les équipes du diagnostic stratégique de la programmation, d'entendre leurs questionnements qui permettront d'enrichir la problématique posée par l'opération, leur mode de raisonnement et de partager avec eux les premières pistes de recherche explorées par chacun, d'évaluer la pertinence des moyens et solutions proposés pour répondre au programme sur la base des études demandées et remises avant cette rencontre.

Le dialogue présente l'avantage de se dérouler par étapes afin de susciter progressivement, équipe par équipe, les solutions les plus performantes. A l'issue de ce premier rendez-vous, les parties en présence auront partagé une approche singulière propre à chaque équipe. Celles-ci auront bénéficié pleinement du recadrage permettant à chacun des interlocuteurs de se mettre d'accord sur le meilleur scénario à développer. La séance de travail débouchera

par ailleurs sur une synthèse interne à la maîtrise d'ouvrage relative aux questions que chacune des équipes pourra poser à la programmation elle-même. A l'issue des débats de la première série d'entretiens, la maîtrise d'ouvrage fera rédiger par son assistance programmatique un compte rendu précis des débats et arrêtera spécifiquement pour chaque équipe la teneur d'un cadre de prescriptions, de recadrage ou d'encouragement à persévérer dans telle ou telle voie. Chaque équipe sera destinataire d'un compte rendu spécifique à son entretien. Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage urbaine peut être amenée à délivrer à l'ensemble des équipes des informations générales nécessaires pour poursuivre le dialogue et éviter la rupture d'égalité, sans pour autant remettre en cause les fondamentaux du diagnostic stratégique de programmation.

• **La seconde réunion comportera la présentation par chaque équipe candidate des études proposant l'intention urbaine** développée et portera sur la discussion à propos de cette proposition, ses évolutions ou ajustements. A titre d'exemple, un schéma d'orientations, des croquis exprimant les choix stratégiques accompagnés d'un texte expliquant la solution proposée et les moyens qu'elle implique peuvent utilement éclairer le débat sur le bien fondé de la proposition. Cette seconde entrevue comportera la présentation, par chaque équipe candidate, du scénario qu'elle aura approfondi et développé entre les deux séquences et dont elle aura examiné tous les aspects en terme de cohérence avec les attendus de la programmation. Ce rendez-vous permettra à l'équipe de présenter sa réflexion, les conclusions de ses études proposant l'intention urbaine retenue et entamera la discussion sur cette proposition avec le comité du dialogue

en vue de statuer sur les marges d'évolutions et ses potentiels ajustements.

Le dialogue, moment clé du débat sur le projet urbain, peut porter sur tous les aspects du marché. Les prestations proposées par les candidats auront globalement pour objet de proposer à la maîtrise d'ouvrage les moyens et la solution qu'ils jugeront les plus pertinents pour affiner et répondre aux objectifs fixés. Les études demandées et remises dans le cadre du dialogue contribueront si nécessaire à compléter l'état de la connaissance des enjeux et des données du programme et à étudier les moyens et scénarios pertinents permettant d'y répondre. Pour autant, elles ne sauraient constituer un début d'exécution du contrat.

C'est un schéma d'orientation sous forme de croquis exprimant les choix stratégiques, accompagné d'un exposé explicitant la solution proposée et les moyens qu'elle implique qui seront l'objet du débat. Le dialogue marque la première séquence du processus global de programmation-conception sans pour autant constituer un quelconque début de projet. L'offre finale remise après la clôture du dialogue étant un schéma d'intention spatiale.

Une troisième rencontre pourra avoir lieu pour des projets d'envergure et particulièrement complexes.

### Clôture du dialogue

Lorsque le maître d'ouvrage estime être parvenu à explorer autant de bonnes solutions qu'il a de candidats et que la discussion est arrivée à son terme, il les en informe et clôture le dialogue. Il les invite à remettre leur offre finale complète éta-

blie sur la base du cahier des charges initial. L'offre finale est mise en forme sur la base de la solution qu'ils ont présentée et spécifiée au cours du dialogue en réponse au diagnostic stratégique de la programmation. L'offre de chacun des candidats comporte une proposition de solution résultant des travaux qu'il a menés durant le dialogue avec la commission du dialogue et intègre les éventuels compléments ou évolutions du programme attachés à la solution présentée. **L'offre finale est composée du schéma d'intention spatiale (l'intention urbaine)** qui décline les principes d'aménagement de la future opération dans son site opérationnel élargi au territoire environnant. **Cette intention urbaine ne doit pas pour autant empiéter sur la mission confiée au titre du contrat.** Au vu des critères retenus, l'offre comportera, en complément du schéma d'intention spatiale, une note méthodologique, une proposition d'honoraires et tout document jugé utile à sa compréhension.

La maîtrise d'ouvrage peut solliciter des renseignements complémentaires, des précisions, clarifications, perfectionnements ou compléments aux candidats sur leur offre finale. Cependant, ces ultimes sollicitations ne peuvent avoir pour effet de modifier les fondamentaux de l'offre finale, dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'entraîner des discriminations. Après classement des offres finales, c'est l'offre économiquement la plus avantageuse qui est retenue au regard des critères d'attribution définis par le maître d'ouvrage dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation.

Au titre des études remises, la maîtrise d'ouvrage s'attachera à examiner la qualité du travail fourni et la méthodologie mise en évidence pour réaliser la mission, la valeur technique et



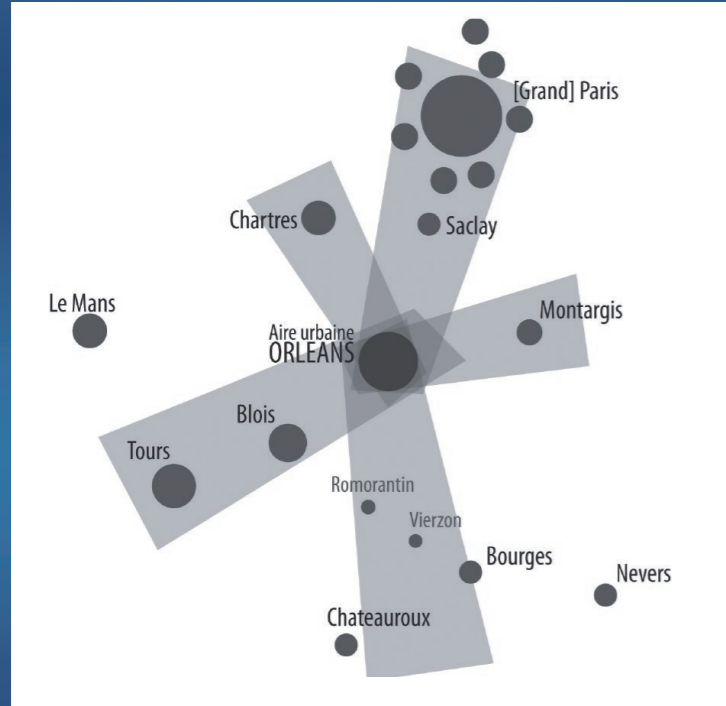
fonctionnelle de la stratégie spatiale, les arguments en terme d'aménités urbaines, de qualité d'usage des espaces et de répartition des éléments de programme, le phasage dans le temps, les propositions en terme de respect de l'environnement et de stratégie de durabilité, la prise en compte du patrimoine et du cadre bâti et enfin la pleine prise en considération des conclusions de la participation citoyenne.

Un jury sera opportunément mis en place en début de procédure pour mener à bien la sélection des équipes admises à dialoguer. Compte tenu de la spécificité de la commande de maîtrise d'œuvre urbaine et parce que l'objet du dialogue exige de multiples compétences, il conviendra de retrouver au titre du tiers des professionnels la diversité de la composition des équipes. Il convient de signaler qu'aucune personnalité de la commission du dialogue n'a vocation à se retrouver membre du jury, si le maître d'ouvrage souhaite avoir un jury qui joue pleinement son rôle qui consiste aussi à examiner, évaluer et classer chacune des offres finales remises par les candidats après clôture du dialogue. Le jury n'intervient pas pendant la phase de dialogue. Il importe par conséquent que la commission du dialogue soit en capacité de rapporter au jury les grandes questions qui ont marqué les échanges qui se sont tenus pendant le dialogue. Si une audition devait être organisée, elle devrait être expressément prévue dans le règlement de consultation. L'avis motivé du jury sur les offres fera utilement l'objet d'un procès verbal remis au maître d'ouvrage qui décide de l'attribution de l'accord-cadre.



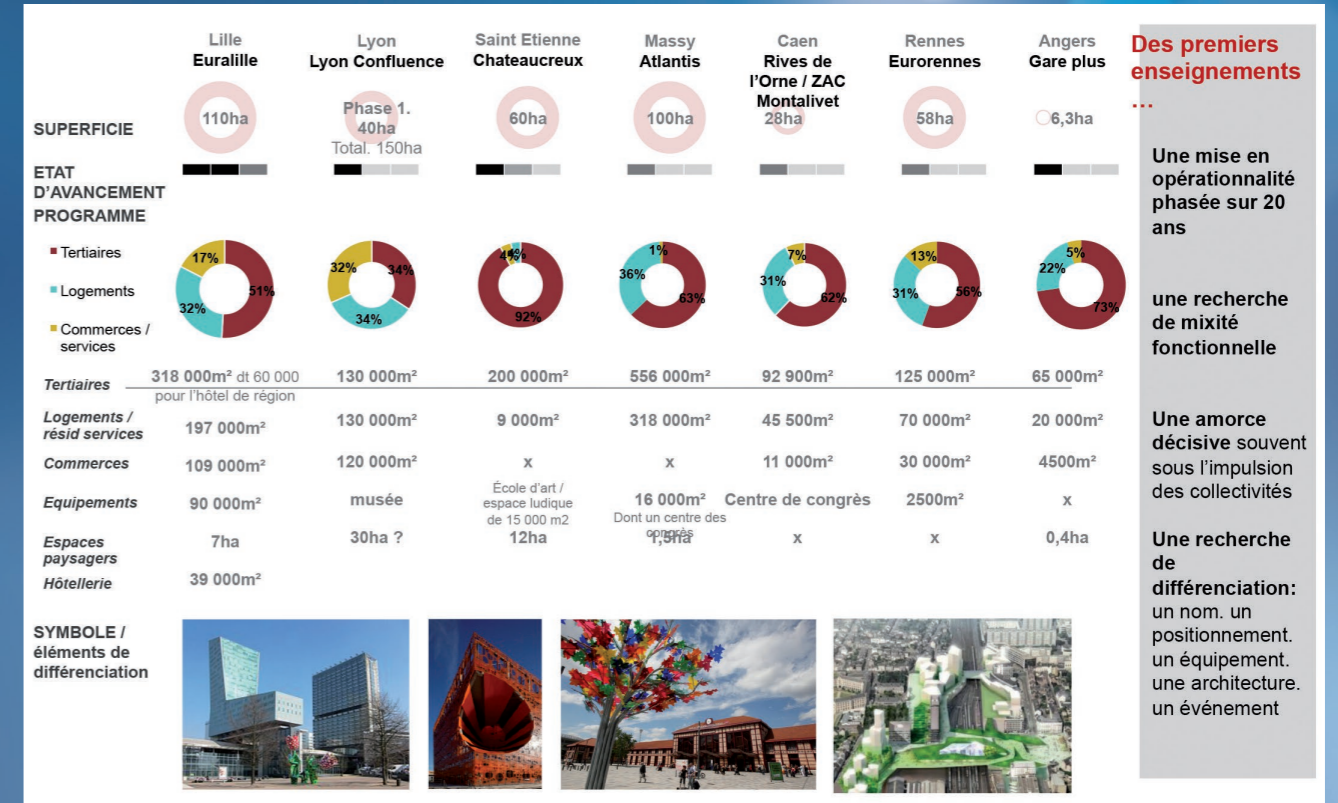
# Le dialogue compétitif de l'opération urbaine INTERIVES (45)

**Objet de la mission :** préparation, suivi du dialogue compétitif opération urbaine site Dessaux-les-Aubrais.



## Maîtrise d'ouvrage urbaine : Agglomération Orléanaise

L'Agglomération orléanaise se mobilise pour la requalification stratégique de ce secteur de 130 ha partagé entre friches industrielles et secteurs économiques et commerciaux partiellement mutables, qui permettra par son ambition, sa localisation préférentielle, et l'arrivée attendue du TGV, d'inscrire l'Agglomération Orléanaise et son aire urbaine dans le réseau des villes européennes. Ce projet qui se développera sur plusieurs décennies nécessite d'identifier des secteurs stratégiques, ainsi que de définir les conditions d'un démarrage rapide de projets précurseurs, notamment en termes de fonctions métropolitaines (tertiaires, paysage, équipements...).



### Des premiers enseignements

Une mise en opérationnalité phasée sur 20 ans

une recherche de mixité fonctionnelle

Une amorce décisive souvent sous l'impulsion des collectivités

Une recherche de différenciation: un nom, un positionnement, un équipement, une architecture, un événement

## Dans le processus itératif et progressif du dialogue compétitif, attitudes urbaines à eu en charge :

- La définition d'une méthode permettant d'organiser le dialogue entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses partenaires d'une part, et les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine d'autre part.
- L'animation du dialogue compétitif.
- La définition de la commande urbaine dans le cadre d'un processus collaboratif avec la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses partenaires.

Ce cas est intéressant car il fait ressortir le lien très fort qui existe entre l'animation d'un processus de projet, mis en exergue par les attendus du dialogue compétitif, et l'instruction concomitante des contenus de la programmation pour donner sens à l'ensemble, notamment dans les domaines de l'habitat, du développement économique et des mobilités.

L'instruction progressive de ce contenu programmatique permet à la maîtrise d'ouvrage urbaine de se constituer et d'exister pleinement, en formulant des attendus clairs sous la forme d'enjeux, d'objectifs et de questions bien exprimées aux équipes de maîtrise d'œuvre urbaines. Cette démarche permet d'incrémenter le pré programme urbain tout au long du déroulement du dialogue.

Avec le dialogue compétitif une avance est ainsi prise sur la formulation d'une stratégie politique et sur la vocation du futur quartier dans son territoire avant même le lancement de l'accord-cadre mono-attributaire. Cette avance permet d'organiser également plus finement le casting des ingénieries qui interviendront dans les suites du processus du côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine ou du côté de la maîtrise d'œuvre urbaine lauréate. Elle permet également de préciser le contenu et la structure de l'accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine.

**François Meunier, Attitudes Urbaines, Composition de l'équipe d'AMO en programmation (phase dialogue compétitif) : attitudes urbaines, Transitec, Mdts**

### Les objectifs

- **Fixer les populations en place en permettant la poursuite des parcours résidentiels en cœur d'agglomération**

Répondre aux besoins des familles, des décohabitants et primo-accédants

Accompagner le phénomène de vieillissement

- **Respecter les grands équilibres de production de logements à l'échelle de l'AggLO**

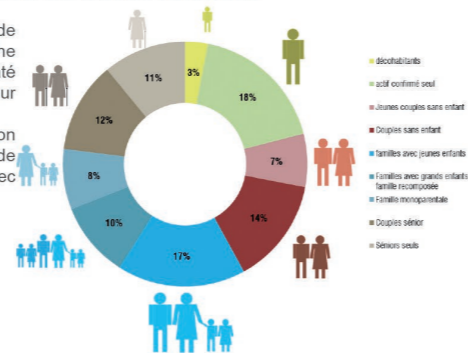
Veiller à la complémentarité entre les programmes de logements

Coordonner les phasages entre les différentes opérations

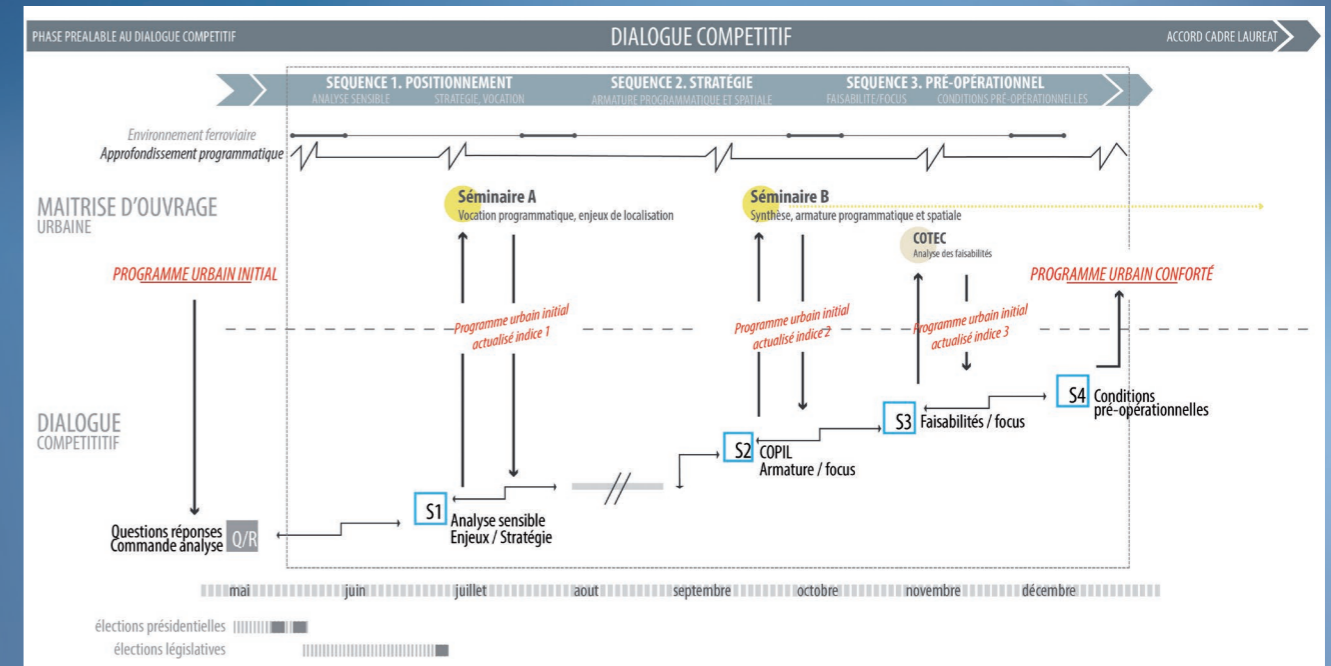
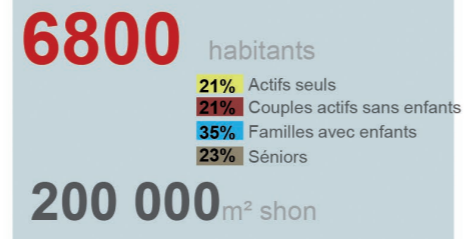
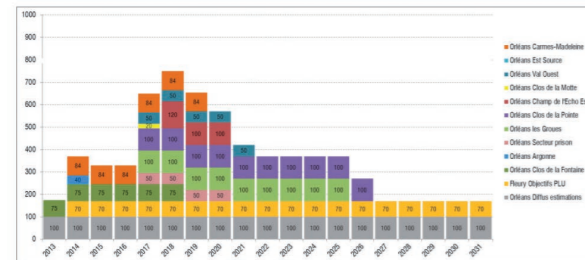
- **Maitriser l'impact sur l'offre de services**

### Les hypothèses de travail retenues

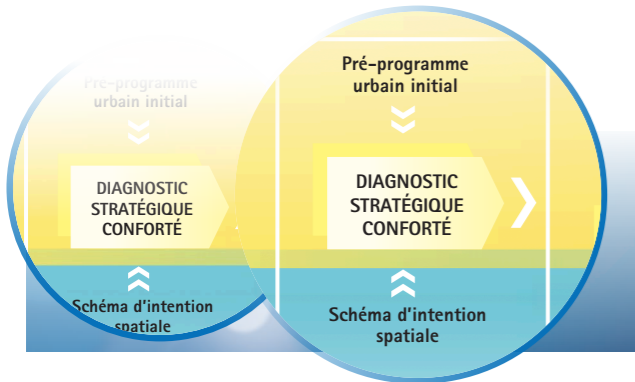
Un profil de peuplement proche de celui constaté dans le cœur d'agglomération, avec une proportion plus importante de familles avec enfants.



Une programmation de logements conçue pour créer une animation de quartier tout en respectant les grands équilibres de production de logements à l'échelle de l'AggLO et maîtrisant l'impact sur les équipements publics



### 3.3.2 L'accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine



La procédure de dialogue compétitif, comme la plupart des autres procédures de consultation relative à la désignation d'une maîtrise d'œuvre urbaine, débouchera le plus souvent sur l'attribution d'un accord-cadre de maîtrise d'œuvre mono-attributaire qui permettra, pendant la longue durée de l'opération urbaine, de passer à l'équipe titulaire de l'accord-cadre, en tant que de besoin et le moment venu, des commandes successives relevant de l'objet de l'accord-cadre. L'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine titulaire de l'accord-cadre se verra confier le marché subséquent principal qui comportera la conception spatiale du parti d'ensemble du projet, c'est à dire la conception d'un plan masse du parti d'aménagement avec ses variantes et ses phasages (le schéma directeur d'aménagement) puis, un plan guide qui approfondit les prescriptions et les recommandations à émettre en matière d'architecture et de paysage pour concrétiser le projet urbain. Elle se verra le plus souvent attribuer la

maîtrise d'œuvre des espaces publics et la coordination des différentes opérations.

### 3.3.3 La procédure négociée

A défaut de recourir à la procédure du dialogue compétitif, la procédure négociée sera privilégiée pour choisir une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine compte tenu des enjeux du projet urbain. La collectivité publique maître d'ouvrage aura recours à la procédure négociée parce qu'elle permet un échange sur l'ensemble des éléments des offres initiales et ultérieures à l'exception des offres finales.

La procédure porte sur les conditions de bon déroulement du marché, le contenu des missions confiées et les différentes modalités de mise en œuvre du contrat (éléments de missions, modalités de rémunération, de révision et de paiement...).

**La procédure négociée débouchera sur un accord-cadre mono-attributaire, voire mutli-attributaire.**

**La procédure négociée ne permet pas une remise de plans ou de projet.** Le recours à cette procédure pourra mettre à profit la négociation pour évoquer les problématiques posées par la programmation.

La négociation engagée dans le cadre de la procédure négociée permet de discuter des éléments du cahier des charges de la consultation et de l'offre (programme, projet de marché).

La négociation doit permettre d'instaurer un dialogue privilégié et prospectif sur l'opération et sur les moyens de la réussir à travers l'exécution de la commande de maîtrise d'œuvre. Elle permet au maître d'ouvrage d'appréhender les aptitudes des

équipes sélectionnées et inversement aux candidats de s'imprégner des objectifs et des exigences du maître d'ouvrage. Chaque équipe fait état de sa perception des objectifs du maître d'ouvrage tels qu'ils ressortent des documents fournis (programme, calendrier prévisionnel, enveloppe financière, projet de contrat, etc) et expose sa perception de la problématique et l'organisation qu'il envisage de mettre en place pour exécuter sa mission. A ce stade, aucune étude de projet ne peut être engagée, chaque équipe présente sa façon de travailler en l'illustrant éventuellement par des opérations réalisées ou en cours de réalisation. La discussion qui s'engage permet au maître d'ouvrage de mieux connaître les équipes de maîtrise d'œuvre en présence. C'est à l'issue de la négociation avec chacune des équipes, à partir de leur offre, que la maîtrise d'ouvrage choisira l'équipe de maîtrise d'œuvre ayant remis la meilleure offre sur le fondement des critères qu'elle aura retenus.

**Le lancement d'une procédure négociée débouchera le plus souvent sur un accord-cadre mono-attributaire : une seule équipe sera retenue sur la base d'une offre.**

La phase de mise en concurrence excluant toute possibilité de commencement de conception proprement dite, la séquence d'émulation aura lieu dans le cadre du premier marché de l'accord-cadre, et explicitement, entre l'unique équipe de maîtrise d'œuvre titulaire du contrat et la maîtrise d'ouvrage urbaine accompagnée de son AMO de programmation. La procédure négociée débouchant sur un accord-cadre mono-attributaire sera plutôt réservée pour la conception de projets pour lesquels les enjeux de la programmation sont relativement bien identifiés. L'accord-cadre issu d'une procédure négociée, attribué à une seule équipe de maîtrise d'œuvre, après négociation

de l'offre, permet de lancer le processus de conception en itération avec l'AMO de programmation dans des conditions satisfaisantes.

**La procédure négociée pourra aussi déboucher sur un accord-cadre multi-attributaires, plusieurs équipes pouvant alors être retenues.**

La conclusion d'un accord-cadre multi-attributaires à l'issue d'une procédure négociée pourra être approchée comme une alternative au dialogue compétitif. En effet, le maître d'ouvrage urbain peut prévoir que le premier marché subséquent qui aura pour objet d'étudier la solution la plus pertinente (schéma d'intention spatiale) pour répondre aux enjeux du projet urbain, sera confié aux titulaires de l'accord-cadre sans mise en concurrence ; l'objet de cette dernière ayant disparu du fait que ce premier marché subséquent sera confié à tous les titulaires de l'accord-cadre. Dans le cas d'un accord-cadre multi-attributaires, dès lors qu'il est obligatoire d'attribuer l'accord-cadre à au moins trois équipes, il est souhaitable de sélectionner au moins six candidats.

Lors de l'exécution du premier marché de l'accord-cadre, le maître d'ouvrage pourra dialoguer autant qu'il le souhaite avec chacun de ses trois prestataires titulaires. Cette démarche permet à la maîtrise d'ouvrage de prolonger la concertation pendant le déroulement du premier marché réservé à l'émulation.

La mise en concurrence entre les titulaires de l'accord-cadre et portant sur le rendu final du schéma d'intention spatiale sera toutefois reportée à l'issue du premier marché. Le second marché subséquent entamera les études proprement

dites du projet urbain, voire celles des espaces publics le structurant. Il sera attribué, après mise en concurrence entre les trois titulaires de l'accord-cadre, à celui qui remettra la meilleure proposition au vu des critères d'attribution définis dans l'accord-cadre. La difficulté de cette procédure consiste toutefois dans l'obligation de remettre en concurrence l'ensemble des titulaires de l'accord-cadre pour chaque nouveau marché à passer, de telle sorte qu'en pratique, le deuxième marché passé avec le titulaire dont le projet aura été retenu sera le plus souvent le dernier marché passé au titre de l'accord-cadre. Ce deuxième marché devra donc être exhaustif et comprendra la totalité des missions de maîtrise d'œuvre urbaine que l'on envisage de confier au titulaire retenu.

Après avoir été choisie, l'équipe titulaire de l'accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine pourra entamer la conception spatiale proprement dite de l'opération. Organisée en mode collaboratif entre l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et l'équipe de programmation qui assiste la maîtrise d'ouvrage urbaine, cette séquence dite de conception spatiale doit se concrétiser par un schéma directeur de l'opération.

### 3.3.4 Le concours

Le concours est un mode de sélection par lequel le pouvoir adjudicateur choisit... un **plan** ou un **projet** notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La maîtrise d'ouvrage urbaine n'est pas obligée de recourir au concours pour l'attribution d'un marché ou d'un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine. Le concours est toutefois la seule procédure de mise en concurrence de maîtrise d'œuvre qui autorise au stade de la mise en concurrence, le rendu du début du projet susceptible d'être réalisé. Le concours doit toutefois réserver la possibilité à la maîtrise d'ouvrage d'acquiescer un projet suffisamment léger pour supporter l'itération programme-projet attendue pour servir le processus global de programmation-conception.

Le concours au-dessus des seuils européens ne permet pas au jury dans le cadre de l'anonymat d'examiner les projets avec leurs auteurs. Par ailleurs, le maître d'ouvrage est substantiellement tenu par les grandes lignes du projet qu'il a choisi. Enfin, en regard des enjeux de complexité des opérations urbaines, quel que soit le niveau du rendu du concours, le choix d'un projet ne laisse difficilement place à son évolution dans le temps. Or, la conception du projet urbain doit pouvoir supporter les modifications dues au temps long de sa mise en œuvre. Le concours pourra éventuellement être mis en œuvre pour les aménagements urbains relativement simples. Il faudra dans ce cas que la programmation soit suffisamment aboutie pour permettre de départager effectivement les propositions des candidats invités à présenter un début de projet.

### CE QU'IL FAUT RETENIR

Les collectivités qui poursuivent des ambitions en faveur de l'urbain durable s'efforceront de mettre en place des méthodes intégrées pour servir au mieux le processus d'élaboration de leurs opérations d'aménagement. Pour embrasser la complexité qu'engendrent les approches systémiques, elles organiseront une démarche de programmation-conception la plus itérative possible afin de se garantir une grande interaction des protagonistes du projet. L'élaboration du projet exigera le plus souvent un processus collaboratif entre deux ingénieries de projet, l'équipe de programmation et l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine. Il s'agira dès lors d'organiser un processus qui entretienne la plus grande émulation, d'un côté, entre la collectivité et les parties prenantes de l'opération et, par ailleurs, entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les équipes de maîtrise d'œuvre urbaines. Il importe en effet que la programmation dépasse ses attributions ordinaires de caractérisation des fonctions, pour s'acheminer vers la définition des moyens et la gestion des méthodes de conduite du projet.

Programmation et conception spatiale devraient normalement cheminer ensemble. Pour garantir les meilleures conditions de maturation des projets en conception, de consolidation des processus de mise en œuvre, d'adaptation aux conditions

de leur progression, la maîtrise d'ouvrage urbaine mettra en place des contrats qui permettront aux prestataires de les accompagner dans la durée. Elle dispose pour cela d'un panel de moyens pour mettre en œuvre ses ambitions. Equipe de programmation comme équipe de maîtrise d'œuvre urbaine disposeront préférentiellement d'un accord-cadre dont les marchés subséquents seront discutés chemin faisant. La collectivité maître d'ouvrage dispose par ailleurs de différentes procédures pour le choix de son équipe de maîtrise d'œuvre urbaine ; procédures qu'elle retiendra en fonction des enjeux de son opération. Dans les situations les plus difficiles impliquant notamment une multiplicité d'acteurs réunis au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine, le choix d'un parti d'aménagement pourra s'organiser autour d'un dialogue compétitif avec plusieurs équipes de conception ; dialogue propice à servir la démarche de programmation-conception. Mais la dynamique d'émulation programmation-conception peut aussi bien avoir lieu entre la maîtrise d'ouvrage urbaine assistée de son équipe de programmation et une seule équipe de maîtrise d'œuvre urbaine retenue à l'issue d'une procédure négociée. Il importe surtout que le processus itératif programme-projet soit tout entier mis au service de la progressivité et de la possibilité de corriger à tout moment le processus de projet.

# A Mignières (28), une démarche patrimoniale et urbaine pertinente

C'est souvent une exploitation agricole qui est à l'origine de la constitution des villages beaucerons. Le continuum villageois qui résulte de cette origine agricole se compose essentiellement de maisons construites dans des jardins autour du corps de ferme originel. Bien que dépendant d'un large territoire, la commune connaît depuis plus de dix ans un regain d'intérêt lié aux emplois offerts par la zone d'activités ; elle enregistre chaque année une quinzaine d'installations de nouveaux ménages consécutifs au desserrement urbain de l'agglomération chartraine.

**La collectivité de Mignières se lance dans une réflexion systémique pour construire son projet politique ; elle met en œuvre une démarche stratégique qui l'amène à faire de la programmation urbaine et architecturale.**

Au début des années 2000, une des plus grandes fermes est abandonnée. La municipalité de Mignières s'interroge sur la reprise de ce patrimoine auquel est affecté un important foncier. Elle va engager une démarche de programmation pour reprendre à son compte le destin de cet immense ensemble patrimonial plutôt que de l'abandonner au risque qu'il soit démembré, voire qu'il disparaisse. Cet ensemble architectural cohérent qui marque fortement le territoire communal dans sa structure cadastrale,

mais aussi dans sa géographie comme dans son identité devient un enjeu politique. Grâce à la démarche de programmation, les élus disposent d'un socle de réflexion suffisamment argumenté pour être convaincus de l'intérêt d'acquiescer ce patrimoine et de lui épargner un complet démantèlement.

Une équipe de programmation est mobilisée autour de la reconquête de l'ensemble immobilier mais aussi de l'obligation d'arrimer la programmation aux obligations les plus urgentes de la collectivité, d'identifier ses marges de manœuvre techniques et financières et de recourir à d'autres acteurs parties prenantes. Consciente de l'envergure du défi à relever, la commune fait appel à un mandataire en la personne de la SEM départementale qui garantira le portage juridico-administratif de la conduite du projet.

Face à la pression de la demande de logements, la commune procède à la révision de son POS et à sa transformation en PLU pour apporter des réponses appropriées. Dans l'objectif de produire du logement sans s'étaler dans l'espace, la reconversion de la ferme devient très vite une opportunité.

Les deux démarches qui coexistent s'appuient par ailleurs sur une concertation avec la population.



La démarche stratégique de la commune cherche à articuler de manière pertinente les enjeux de la planification avec des logiques opérationnelles d'aménagement du foncier et du patrimoine architectural qui vont être proposées par la programmation.

La démarche de programmation est complètement assumée par la collectivité compétente à la fois en terme d'urbanisme, d'aménagement urbain, mais aussi en qualité de maître d'ouvrage de l'opération de réhabilitation du corps de ferme.



#### **Le point de vue du Maire :**

« Nous nous sommes lancés dans un projet ambitieux et difficile, mais il le fallait. Cette ferme qui occupe le cœur du village était notre identité, c'était un peu de nous-même, un morceau de choix de notre commune, on m'aurait reproché de la laisser partir à la découpe. Je pense qu'entre les réunions du PLU et les questions que nous nous sommes posées avec le programmiste,

nous avons été convaincus du bien fondé de nos choix. Les partenaires nous ont aussi encouragés. Nous avons sauvé cet ensemble. Sans démolir trop, nous avons constitué un nouveau patrimoine à la commune, et surtout, aujourd'hui les habitants de Mignières sont fiers d'avoir un centre bourg, une place où se donner rendez-vous, une place où peu à peu la vie reprend, les commerces de proximité s'installent. »

#### **Mise en œuvre du programme :**

Une opération ambitieuse voit le jour avec l'installation des équipements de la commune dans le corps de ferme. La programmation organise une articulation fine entre conditions de mise en action et définition précise des éléments de programme qu'elle se propose de mettre en œuvre. Le cabinet de programmation engagé pour conduire toute la réflexion s'est appuyé sur le capital de la planification pour accompagner la définition des programmes et mettre en forme la stratégie de reconquête de l'immense corps de ferme.

La commune s'engage dans le lotissement des vergers attenants à la ferme pour procurer des terrains à bâtir aux candidats à l'accession, mais aussi des logements locatifs aux futurs résidents. Sa démarche est justifiée par la volonté de reconquérir des espaces libres sans s'étaler au-delà du périmètre urbanisé ; elle accueille suffisamment de jeunes ménages pour justifier la construction d'une nouvelle école.

Elle est par ailleurs convaincue de la nécessité de parfaire le rééquilibrage de la demande par la réalisation de logements supplémentaires dans une partie non négligeable des bâtiments de la ferme. Elle arbitre une programmation qui cherche à corriger l'évolution rapide de la dynamique démographique de son territoire.

La collectivité convaincue par la stratégie mise en évidence par sa démarche de programmation procède à l'acquisition de la ferme. Elle lance fin 2009 un concours d'architecture sur la base de cette programmation pour désigner une équipe de maîtrise d'œuvre. L'agence Narthex basée à Orléans élabore la

programmation de ce projet. Le programme porte sur la complète restructuration de l'ensemble patrimonial, son extension et l'aménagement de ses abords.

#### **Le point de vue du programmiste :**

« Quand nous avons été missionnés en avril 2009, le maire souhaitait commencer très vite et donner des signes forts à tous les habitants qui désespéraient de voir dépérir cet immense corps de ferme. Nous avons travaillé avec un maître d'ouvrage très déterminé et constructif. L'équipe municipale, très fortement engagée, avait suffisamment de répondant pour que la démarche soit menée de manière dynamique. Nous nous sommes appuyés sur le PLU et en particulier, l'engagement politique de mixité sociale et urbaine. Cette volonté de mixité programmatique qui s'efforçait de faire entrer une multitude de programmes très différents dans cet ensemble a participé à complexifier notre travail. Il a fallu répondre à des problématiques réglementaires et patrimoniales, des contraintes de proximité de cohabitation de vocations sur le site, des dispositions formelles pour intégrer les éléments de programme dans le bâti. Mais, nous avons eu de vraies latitudes pour discuter avec les différents décideurs au fur et à mesure qu'ils ont été identifiés. Nous nous sommes efforcés de faire le lien entre tous ces financeurs déterminants pour l'opération. Les échanges avec le bailleur social ont essentiellement porté sur les typologies de logement et leurs principes d'organisation capables d'entrer dans les exigences formelles de ce type de patrimoine. Sans l'engagement politique du maître d'ouvrage, sa volonté farouche de créer de l'urbanité, nous ne serions pas parvenus à traiter ce niveau d'exigence ».

Le groupement des agences d'architectures (Diagonal - Frédéric Cordier, Alma 28 - Philippe Redreau et Archigone - Claire Antoine) propose un projet qui respecte scrupuleusement l'héritage communal et en assume aussi l'échelle en réorganisant cet ensemble patrimonial autour d'une grande place publique. La commune qui ne disposait pas de centralité, s'est offert une place la plus polyvalente possible. Elle accueille très peu de places de stationnement, mais permet d'y installer des animations et des marchés forains.

Les premiers travaux de restauration ont été centrés sur la livraison d'une mairie et de locaux dédiés à l'intercommunalité au centre du corps de ferme. Une école neuve de cinq classes a été construite. Elle s'articule avec un service de restauration et un centre de loisirs qui sont aménagés dans une aile de la ferme. L'ancienne mairie ainsi que l'école qui ne répondaient plus aux exigences contemporaines ont été libérées et vendues au collège privé.

Le projet communal associe à cette école et à la création d'une cantine scolaire, l'extension de son dispositif de prêt de livres dans une bibliothèque. Une crèche et une halte garderie sont initiées par ce projet pour répondre aux attentes de la population nouvelle dans ce contexte villageois.

La démarche de programmation a fortement convaincu les bailleurs, et en particulier le groupe 3F qui a trouvé la démarche fort intéressante. Un programme de logements qui répond à la demande locative s'est installé dans une aile du corps de ferme. Les appartements neufs allient confort et modernité

avec les particularités du patrimoine local. Ce sont enfin des commerces de proximité qui prennent place dans le corps de ferme aux abords de la rue qui traverse la nouvelle place qui confère à l'ensemble une image valorisante et une centralité qui manquait à la commune.

#### Le point de vue de la maîtrise d'œuvre :

« Le travail préalable de la programmation a permis de faire état d'objectifs suffisamment ouverts pour ce nouveau schéma urbain tout en laissant une vraie place à l'invention. Sensible à une réappropriation du bâti agricole ancien fortement ancré dans la plaine de Beauce, notre équipe a proposé de conserver les ouvrages les mieux construits et de renforcer leur valeur de repères identitaires déjà connus des habitants de Mignières.

Nous avons fait le choix de reconverter l'ancienne ferme et sa cour intérieure (45mx70m) en espace public contemporain, d'en faire le réceptacle privilégié de la vie quotidienne, pouvant accueillir les habitants pour des événements majeurs. L'équilibre recherché entre végétal et minéral, privilégie avant tout l'usage piétonnier par des espaces différenciés. Cette nouvelle centralité fortement souhaitée par les habitants, a été conçue comme le greffon à partir duquel se tisse l'avenir de la commune. Il fallait éviter de modifier la structure du vide de l'ancienne cour de ferme pour conserver la mémoire du lieu et organiser la hiérarchie des espaces en ne projetant pas directement la future place sur la rue, mais en s'efforçant plutôt de lui garder un caractère confidentiel devant faire l'objet d'une découverte progressive dans le parcours urbain.

Nous nous sommes attachés à analyser les qualités des différents bâtiments existants en tenant compte de leur distribution et de leur volumétrie afin de maintenir une logique de continuité du bâti et d'en révéler la meilleure adéquation avec la programmation.

Notre intervention sur le bâti existant s'est fixé pour objectif de réinterpréter l'écriture originelle des façades dans une expression plus contemporaine, à travers un nouvel ordonnancement du rythme des ouvertures répondant aux besoins de chacune des entités du programme. En continuité de cette volumétrie, les éléments de programmes les moins adaptables au bâti existant (école, crèche, ateliers municipaux) ont fait l'objet de constructions neuves, délibérément différenciées, refusant tout mimétisme.

Ce programme très dense, multiple dans ses enjeux, complexe dans son phasage, a pu voir le jour parce qu'il était porté par les élus comme leur représentant, la SEM départementale. Fidèles à leur idée de départ, nos interlocuteurs ont su établir avec le maître d'œuvre un dialogue fructueux tout au long des nombreuses étapes du projet, maintenir les bons équilibres en s'impliquant pleinement, sans jamais accepter le moindre compromis. »



# Épilogue

Le projet urbain de la collectivité constitue un manifeste politique pour le développement durable du territoire et l'épanouissement de ses habitants. Les opérations d'aménagement et les ensembles bâtis qui les matérialisent se conforment d'autant mieux aux ambitions du projet urbain qu'ils résultent d'une démarche ouverte de participation citoyenne en direction de la société civile.

La conception des opérations d'aménagement par les équipes de maîtrise d'œuvre, architectes, urbanistes, paysagistes, consiste à proposer la meilleure stratégie spatiale d'agencement pour l'opération et à anticiper leurs conditions de mise en œuvre dans le temps du projet, en tenant compte de l'existant dans une logique de valorisation du cadre de vie. Les concepteurs, par leur culture du projet, seront d'autant mieux à même de proposer une stratégie d'aménagement qu'ils verront leurs conditions d'exercice fortement recentrées par la démarche de programmation menée par le maître d'ouvrage tout au long du processus de projet.

Les possibilités d'action des concepteurs urbanistes sont augmentées, leur expérience du projet et leur culture de l'urbain les amènent à poser des questions qui ouvrent encore plus le champ des possibles et à proposer des solutions inédites dans un cadre de travail collaboratif toutefois mieux organisé. Pour être réellement inventive, la commande de conception doit faire l'objet d'un préalable

programmatique qui relève de la responsabilité de la collectivité maître d'ouvrage.

Aujourd'hui, le nombre des protagonistes associés au projet exige qu'une feuille de route structure sa conception pour éviter que la maîtrise d'œuvre se perde en digressions, obligée d'explorer trop de scénarios. Le diagnostic stratégique de la programmation, pièce maîtresse du processus de projet, permet de réduire le spectre des scénarios à explorer en cristallisant notamment toutes les attentes des parties prenantes autour d'une ambition plus claire de la collectivité pour éviter, tant que faire se peut, ces digressions suscitées habituellement lors de la conception du projet spatial. La nécessité de faire converger les exigences de tous les partenaires investisseurs intéressés plaide pour cette exigence de démarche structurante du processus d'élaboration du projet par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Les équipes de conception appelées pour donner forme au projet spatial apprécieront quant à elles d'être documentées de manière exhaustive et circonstanciée.

La démarche de programmation est exigeante dans sa détermination à faire coïncider les conditions de définition des contenus et des objets du projet opérationnel avec l'ensemble des conditions de leur mise en œuvre. La programmation est structurante et recherche en cela à réduire le plus possible le champ des incertitudes tout en laissant le plus de marge aux concepteurs pour apporter invention au cadre de vie. Leur collaboration dans le processus global de programmation-conception du projet vise indéniablement à anticiper et gérer les conditions d'évolution du projet dans le temps long des opérations d'aménagement urbain.

# Annexes





## Annexe 1 : le projet urbain de la ville durable

### Le projet urbain de la ville durable

La publication par la commission européenne en juin 1990 du **Livre Vert**<sup>25</sup> sur « **l'avenir européen de l'environnement urbain** » marque la naissance du concept de ville durable, acte fondateur suivi en 1992 par l'appel à projets « villes durables ».

Pour garantir les fondements du développement durable et l'intégration de leurs grands principes, la charte Action 21 élaborée dans le cadre du sommet de la Terre de Rio en 1992, propose un mode de développement susceptible de faire face aux problèmes écologiques majeurs des années à venir.

Pour aller dans ce sens, le code de l'urbanisme français, en son article 121-1, accorde aux documents d'urbanisme, la possibilité de déterminer les conditions permettant d'assurer :

- l'équilibre entre le **renouvellement urbain**, un **développement urbain maîtrisé**, le développement de **l'espace rural**, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

25 - Livre vert européen sur l'environnement urbain. Commission européenne, Bruxelles, 1990.

- la **diversité des fonctions urbaines** et la **mixité sociale** dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, 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, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

- une **utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux**, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

**La Charte d'Aalborg**, adoptée le 27 mai 1994, met en évidence l'impact sur l'environnement des modes de vies urbains et les conséquences des modes d'occupation de l'espace sur toute l'économie urbaine et in fine son empreinte écologique. Elle constitue un texte de référence pour un urbanisme durable en invitant à aborder les politiques urbaines selon une approche déjà fortement évoquée dans le Livre Vert, à savoir : **pour résoudre les problèmes liés à l'environnement urbain, il faut aller au-delà d'une approche sectorielle**. En incitant à contextualiser le projet urbain au plus près des préoccupations environnementales,



elle installe la question urbaine à l'échelle de sa région géographique, et invite à rendre compte du territoire de l'urbain durable comme d'un patrimoine. En insistant sur la nécessité de relier l'aire agglomérée à son bassin d'habitat, d'emploi, à son territoire de dépendance écologique, de fait la charte reconnaît à l'entité urbaine sa suprématie sur un territoire élargi dont elle dépend et sur lequel elle agit, elle met en avant la ville comme l'échelle pertinente d'action en faveur du développement durable : « La ville durable est l'autorité locale la plus proche **des problèmes environnementaux des citoyens**, qui partage **les responsabilités avec les autorités compétentes** à tous les niveaux, pour **le bien-être de l'homme et de la nature** ».

**Un autre Livre Vert**<sup>26</sup> sur l'environnement de la **commission européenne** (Bruxelles, mars 1996), consolidant le diagnostic de la charte d'Aalborg, selon lequel les villes sont à la fois les principaux lieux de production, de consommation et de créativité civilisée, considère à ce titre, qu'elles sont la source et le siège d'une grande partie des dommages causés à l'environnement. Le Livre Vert est tout aussi conscient que l'urbain est un phénomène complexe qui doit être abordé selon un raisonnement systémique. La coopération et les partenariats entre les différents niveaux d'organisations sont donc essentiels.

26 - Le Livre vert de la Commission européenne concernant l'environnement urbain a été commandité par la Commission européenne, Bruxelles, mars 1996.  
27 - La charte de Leipzig sur la ville européenne durable est un document des États membres qui a été élaboré avec une large participation, Bruxelles, 24 mai 2007.

**La charte de Leipzig**<sup>27</sup> sur la ville européenne durable (24 mai 2007) reconnaît l'impérieuse nécessité de stratégies coordonnées comme elle exhorte à une action concertée de toutes les personnes et institutions engagées dans le processus de développement urbain, et ce, bien au-delà des limites des villes et des communes individuelles. Toutes les instances de gouvernement à quelque niveau que ce soit, assument leur part de responsabilité pour l'avenir de nos villes. Elle indique à ce titre, l'importance de renforcer la concertation au niveau de la région métropolitaine de la ville, le bassin d'habitat. Comme la charte d'Aalborg, elle recommande instamment de mieux coordonner les champs politiques sectoriels et de créer un nouveau sens de la responsabilité pour la politique de développement urbain intégré.

La charte dispose que nos villes doivent prendre en compte simultanément les impératifs et les intérêts essentiels à leur développement parce qu'elles possèdent des forces d'intégration sociale considérables et disposent d'options de développement économique extraordinaires. La conception d'une politique de développement urbain intégré constitue un processus dans le cadre duquel la concertation des champs politiques urbains essentiels s'effectue d'une manière objective au niveau de l'espace et dans le temps. Elle plaide pour la participation sociale et démocratique la plus large possible. Dans ce contexte, l'association des acteurs économiques, des groupes d'intérêt et du public s'avère indispensable. Elle vise une gestion coopérative du développement urbain permettant d'utiliser les potentialités des agglomérations pour les mettre au service des stratégies du projet urbain et de combler les disparités qui existent au sein même des villes.

## Annexe 2 : la démarche BIMBY

Contribution de David Miet et Benoit Le Foll, pilotes du projet BIMBY

### La démarche BIMBY

**En urbanisme, la première forme de réalité, ce sont les habitants qui ont des souhaits, des désirs, des aspirations.**

L'étalement urbain est la conséquence, depuis 40 ans, de la rareté de l'offre de foncier et de logements dans les villes. Les coûts prohibitifs des formes urbaines denses construites sur le mode de la promotion immobilière se traduisent par une réponse presque constante et quasi unilatérale, à savoir la mise sur le marché de terrains à bâtir en périphérie et de plus en plus loin des villes. La nécessité de répondre aux processus de desserrement des ménages, pour accueillir les nouveaux arrivants, conduit les élus locaux à ouvrir continuellement de nouvelles zones à l'urbanisation qui éloignent toujours plus les habitants des centres. Ce mode d'occupation du sol pose question parce qu'il consomme l'espace naturel, parce qu'il coûte cher à la collectivité mais surtout parce qu'il relègue les habitants, les rend captifs de la voiture et leur coûte finalement en quelques années le prix de la centralité.

La condamnation de l'étalement urbain par les élites se traduit le plus souvent par des réponses qui ne sont pas en accord avec les aspirations de nos concitoyens, les propositions des architectes urbanistes passent presque systématiquement par

la figure imposée de l'habitat dense. On ne sait pas bien imaginer l'avenir de nos villes, sinon en opposant comme alternative à l'extension sans fin de l'habitat pavillonnaire la seule réponse d'un hypothétique habitat collectif pour tous. Faire la ville dense à tout prix reviendrait donc à s'obstiner à faire la ville sans prendre en considération les aspirations de nos concitoyens ? La démarche BIMBY, (Build In My Back Yard : viens construire dans mon jardin) tente de proposer une attitude citoyenne qui renverse le réflexe NIMBY (Not In My Back Yard : pas dans mon jardin) en essayant de promouvoir un urbanisme des proximités, faisant place aux initiatives de l'habitant et donc plus démocratique. L'élaboration du plan local d'urbanisme est l'occasion de poser la question de la place donnée à la maison individuelle parmi les autres modes de développement de la ville et plus précisément, de la place donnée à la construction de maisons individuelles à l'unité, en diffus, parmi les autres modes de production de l'habitat individuel que sont le lotissement et l'habitat individuel groupé. En s'intéressant à la filière diffuse dans laquelle l'habitant est le maître d'ouvrage de son habitat, la démarche BIMBY a cherché à inventer avec les habitants des solutions alternatives à l'étalement urbain qui seraient plus adéquates à leurs aspirations.

Le développement pavillonnaire des décennies passées constitue aujourd'hui l'horizon de toutes nos villes et villages, et les premières générations de lotissements sont désormais intégrées au territoire de l'urbain. Construites à l'époque sur de très grandes parcelles, ces maisons bénéficient aujourd'hui des équipements et aménités des faubourgs, elles sont même souvent bien desservies. Un grand nombre de lotissements ont été construits d'un bloc si bien qu'ils sont essentiellement habités par des personnes aujourd'hui

âgées qui vivent dans des habitations de plus en plus inadaptées. Les occupants de ces maisons aspirent quelquefois à s'installer dans des maisons plus petites, de plain-pied, construites sur leur terrain ce qui leur permettrait de rester dans leur quartier où ils ont leurs habitudes et leurs amis.

### Confronter ses idées à la réalité des besoins des habitants

Pour bénéficier pleinement de la participation citoyenne organisée dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, il est aujourd'hui possible d'engager une démarche BIMBY afin d'organiser des moments d'échanges privilégiés entre les habitants et les architectes urbanistes en charge de cette mission. Le principal travail de la démarche BIMBY consiste à comprendre les situations et les aspirations des habitants par rapport à leur cadre de vie. Lors du précieux moment de concertation, chaque habitant est ainsi invité à être reçu pendant une heure par un architecte pour discuter des évolutions possibles de sa parcelle.

A mesure que les échanges avancent, les architectes suggèrent des pistes de projet qui répondent aux souhaits des habitants. La plupart du temps, ceux-ci expriment le désir de changer d'habitat sans pour autant quitter leur quartier. Nous découvrons que la question de la densité ne se pose pas de la même manière lorsqu'elle émerge d'un projet individuel et familial. La plupart des entretiens aboutissent à la densification de la parcelle du propriétaire parce qu'ils apportent une réponse qui correspond à un possible projet de vie. En effet, certaines personnes interrogées se voient bien entreprendre une démarche pour améliorer leur propre

situation. Les premiers se sentent prêts à vendre une partie de leur parcelle en terrain à bâtir pour financer l'adaptation de leur habitat à leur condition physique mais aussi l'amélioration des performances thermiques de leur maison. Les seconds, estimant que leur pavillon est devenu trop grand et inadapté, explorent la piste de la construction d'une nouvelle maison sur leur parcelle à la faveur de la vente de leur première maison. Celle-ci, qui plus est située au plus près des équipements, pourra contribuer à répondre à l'importante demande en logements.

En mettant en œuvre une vraie démarche de concertation citoyenne à l'occasion de la révision de son PLU, notamment dans le cadre d'une démarche BIMBY, la collectivité peut rencontrer un franc succès de participation. Chaque habitant propriétaire occupant peut ainsi être invité à discuter de ses souhaits et projets en compagnie d'un « architecte-médiateur » afin d'envisager des avenir possibles pour ses conditions d'habitat, dans son quartier et le plus souvent sur sa propre parcelle. En se donnant les moyens d'une discussion de qualité avec les habitants, la démarche BIMBY ancre la stratégie de planification dans la réalité. Les habitants qui ont des idées sont nombreux, ceux qui ont des projets et qui pourraient passer à l'acte, libérant ainsi des terrains à bâtir, sont désormais connus de la collectivité qui peut décider de faire l'urbanisme avec eux. L'expérience BIMBY montre que lorsque l'on crée la possibilité d'une discussion personnalisée, la participation augmente sensiblement, que les habitants mis en confiance repartent le plus souvent avec un projet, et que, si la règle d'urbanisme doit par la suite s'inspirer de leurs projets, ceux-ci avaient alors toutes les chances de voir le jour. Elle

montre également que ces projets pourront en partie répondre à la demande locale de logements. Cette expérience, aujourd'hui conduite par une trentaine de collectivités, est à consolider et à déployer afin que dans chaque commune de France, la preuve soit faite que les jardins des propriétaires peuvent accueillir un potentiel voisin, que les terrains sur lesquels sont bâties les 19 millions de maisons individuelles pourraient constituer un gisement foncier pouvant répondre potentiellement aux besoins en logements dans les années à venir. Pour faire évoluer le travail de planification en direction d'un projet citoyen, un management nouveau s'impose au delà de la nécessité d'impulser de nouvelles dynamiques de concertation des habitants. Les architectes ayant travaillé avec les habitants à l'émergence de projets sur leurs parcelles peuvent être remobilisés par la collectivité afin de transformer, avec eux, l'essai esquissé pendant l'expérience de participation.

**En urbanisme, la deuxième forme de réalité, ce sont les savoirs et savoir-faire des professionnels de l'aménagement du territoire qui mettent leurs compétences à disposition des élus et des particuliers afin qu'ils puissent accomplir leurs projets.**

Dans l'histoire de la démarche BIMBY, un cap fondamental a été franchi quand nous avons cessé momentanément de discuter, entre élus et techniciens, de ce que les habitants souhaiteraient ou ne souhaiteraient pas, et que nous avons décidé d'aller massivement à leur rencontre. En vendant un terrain à bâtir ou en faisant construire une maison sur son terrain à des instants clés de sa vie, le propriétaire actuel d'une maison peut mieux valoriser son patrimoine. Il permet

à un nouveau foyer d'acquiescer un logement ou d'accéder à un terrain à bâtir bien placé sur lequel il pourra faire construire une maison proche des emplois et des services. La collectivité qui pilote et accompagne les initiatives de ses habitants produit une offre nouvelle de logements dans des quartiers déjà viabilisés et équipés, qui peuvent être desservis par les transports en commun, à des coûts globaux inférieurs aux programmes de promotion immobilière, et sans étalement urbain. Conduire une démarche BIMBY c'est faire le pari que la densification des bourgs et des villes peut être souhaitable et réalisable si elle est mise en oeuvre par petites touches en accompagnant les habitants. C'est dans un tel élan de solidarité, associé à une fine compétence de pilotage et de management urbain, que la demande de logements pourra trouver une solution innovante et durable.

La démarche BIMBY vise en effet à lutter démocratiquement contre l'étalement urbain et la pénurie de logements en France, en intervenant là où les autres filières en sont incapables : au sein des tissus pavillonnaires existants, qui représentent la grande majorité des surfaces urbanisées en France.

Elle propose ainsi une nouvelle filière de production de la ville : une filière courte, sans intermédiaire, dont le principal mérite est de remettre l'habitant en situation de maître d'ouvrage de la ville et de son habitat. Celle-ci devrait nous conduire à renouveler les savoir-faire de la division parcellaire et de la construction de maisons individuelles, afin d'évoluer vers une architecture plus subtile dialoguant avec le contexte. Le travail des architectes et des urbanistes dans l'élaboration des PLU, l'écriture des règlements d'urbanisme dans une perspective de maîtrise des micro-mutations du parcellaire existant,



est un sujet à propos duquel il nous faudra approfondir nos connaissances, développer et tester des méthodes, et peut-être inventer de nouveaux métiers pour être en mesure de faire de la filière BIMBY un véritable outil au service des politiques publiques.

**L'aménagement du territoire, les politiques foncières, la lutte contre l'étalement urbain, les politiques de logement abordable, le maintien des personnes âgées à domicile et les politiques de la dépendance, la réhabilitation thermique du bâti existant, la redynamisation des économies locales de la construction ...** sont autant de volets politiques qui pourraient bien trouver solution dans le modèle économiquement viable de la filière BIMBY.



## Annexe 3 : Une histoire de la programmation urbaine

Contribution de Jodelle Zetlaoui-Léger, urbaniste, ENSAPLV

### Petite histoire de la programmation urbaine en France

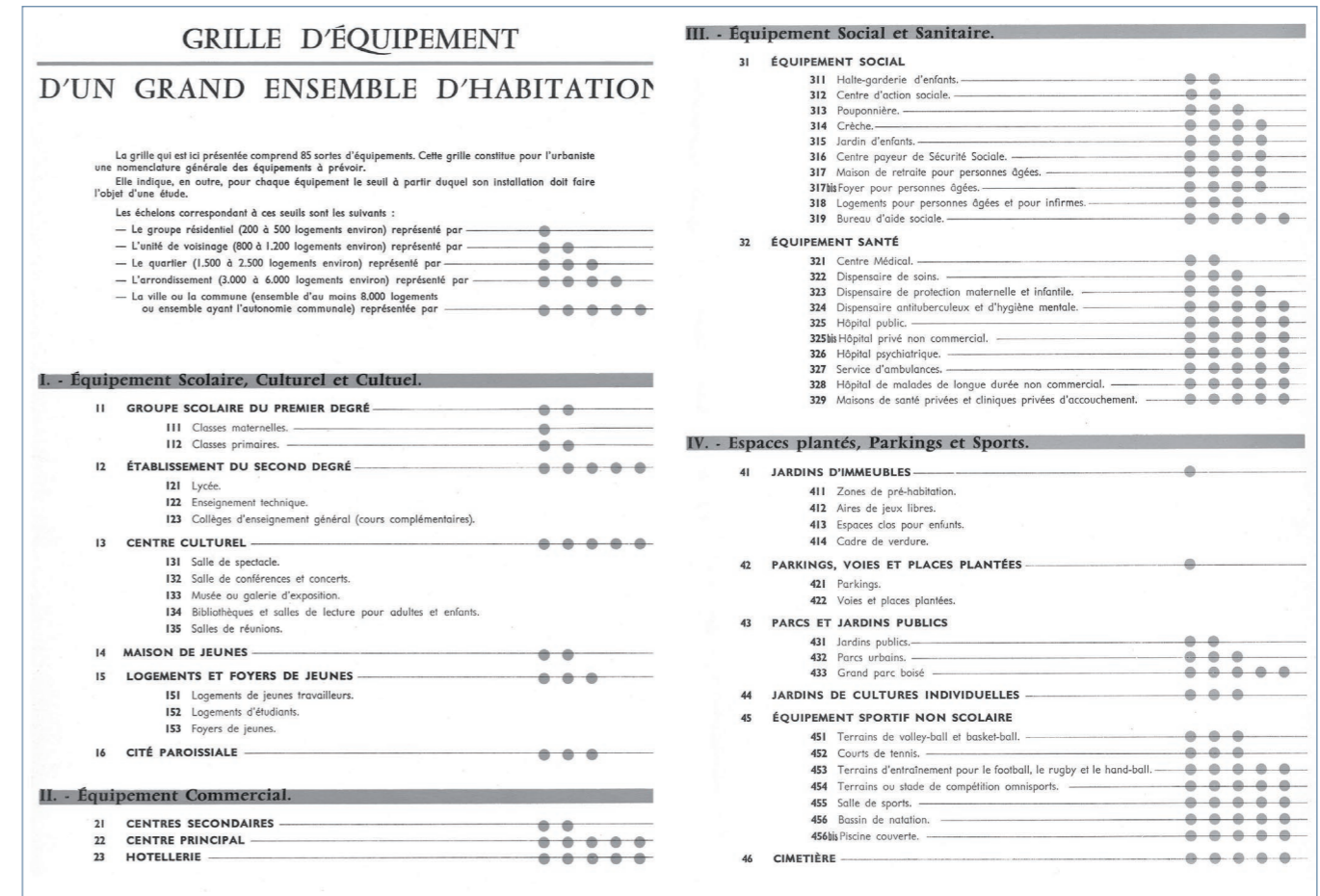
La notion de programmation n'est pas spécifique au domaine de l'aménagement de l'espace. Elle renvoie dans un sens général au fait de définir à l'avance les éléments constitutifs d'une action en intégrant l'idée de rationalisation du traitement d'un ensemble d'informations afin de maîtriser les différents aspects d'une opération. Si les termes de programme et de programmation ont été introduits assez tardivement dans la langue française, respectivement aux XVII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles avec le développement de la pensée rationnelle, on peut dire que l'idée et les pratiques auxquelles ces notions renvoient sont déjà perceptibles dans certaines grandes entreprises d'aménagement ou de construction engagées par les puissances politiques ou religieuses dès le Moyen-Age pour asseoir leur pouvoir et diffuser un ensemble de valeurs, en mettant en cohérence organisation sociale et organisation spatiale.

En France, l'État-nation s'est construit à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> s. par l'équipement du territoire c'est-à-dire la production de toute sortes d'infrastructures en réseaux et de bâtiments civils qui ont constitué une véritable armature urbaine. Au cours du XIX<sup>e</sup> s., des lois de programmation sont édictées, des programmes sont établis par les ministères compétents afin de prévoir et de réaliser rapidement des opérations de construction à vaste échelle en maîtrisant les coûts.

Mais la singularisation de l'activité de programmation par rapport à celle de composition ou de formalisation spatiale, ainsi que sa systématisation dans la production urbaine s'imposent surtout au milieu du XX<sup>e</sup> s. Cette évolution fait suite à une période de Reconstruction qui avait été marquée par une certaine anarchie dans les interventions conduisant à de fortes carences en logements et en équipements malgré un puissant mouvement d'industrialisation du secteur du bâtiment. L'Etat entreprend alors d'organiser de façon plus rigoureuse l'urbanisation du territoire avec dans un premier temps, la mise en place d'une technostructure capable de prendre en charge l'effort de construction. Au centre de ce système se trouve la Caisse des Dépôts accompagnée d'un ensemble de filiales créées à cette occasion. C'est dans cette dynamique de forte recomposition institutionnelle et de promulgation d'une suite de directives par le Commissariat Général du Plan et de la Productivité qui engagent à l'élaboration de Programmes généraux de Modernisation et d'Équipements, que la référence explicite à la notion de « programmation urbaine » apparaît à la fin des années 1950. Elle reflète au niveau de l'aménagement de l'espace, le souci de rationalisation des processus de planification économique et budgétaire dont elle est envisagée comme une résultante autant dans ses finalités que dans ses principes méthodologiques. Alors que la planification concerne la politique d'aménagement au niveau national puis régional, la programmation urbaine est censée en être la déclinaison pour une « agglomération urbaine », une ville ou un quartier.

Les PME doivent préciser la « hiérarchie des urgences », les « besoins » en équipements et les investissements à réaliser sur la durée couverte par le Plan en donnant des objectifs à horizon de 10 ans. Ils sont censés s'appuyer sur un système de répartition normatif, la grille Dupont.

La « Grille Dupont » de 1958 (extraits parus dans *Urbanisme*, n°62/63, 1959)



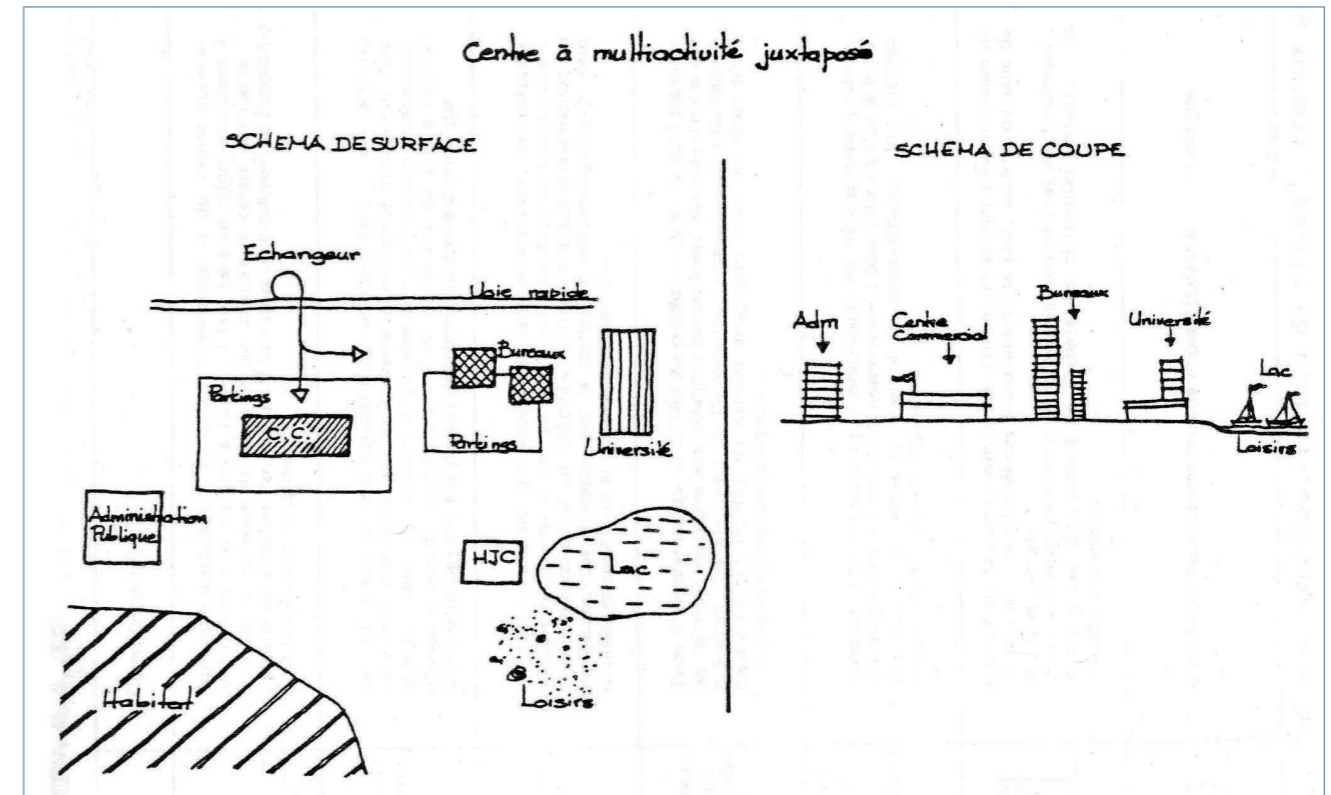
Cette grille officialisée en 1958 par le Ministère de la Construction suite au rapport de l'ingénieur Gérard Dupont sur les équipements résidentiels devait permettre de définir la nature, la taille, la localisation, le coût et l'échéancier des programmes d'équipements à réaliser, à partir du nombre d'habitants et de logements escomptés dans l'aire d'affluence. Sa portée s'est souvent trouvée remise en question par les spécificités des problèmes locaux, et les jeux d'influence entre acteurs.

Tirant les enseignements des premiers PME, le Commissariat au Plan prodigue au milieu des années 1960 de nouvelles recommandations sur le contenu et le mode d'élaboration de ces documents. Constatant des déséquilibres territoriaux, il incite à une plus grande prise en compte des caractéristiques économiques et démographiques locales et à la conduite de démarches basées sur la prévision et la prospective. **La programmation urbaine devient l'objet de tout un ensemble de réflexions et d'expérimentations alimentées par les recherches sur la rationalité des décisions d'une part et sur les démarches de modélisations d'autre part qui se développent alors aux États-Unis et en Europe du nord.** D'importants crédits sont attribués à des organismes d'études urbaines qui voient le jour à partir de la fin des années 50. Certains relèvent directement du Ministère de l'Équipement et du Logement comme les Groupes d'Études de Programmation (GEP) créés en 1967 ou comme les Organismes d'Études et d'Aménagement des aires urbaines. D'autres comme le Bureau d'Études Techniques pour l'Urbanisme et l'Équipement (BETURE) et le Centre d'Études et de Recherche sur l'Aména-

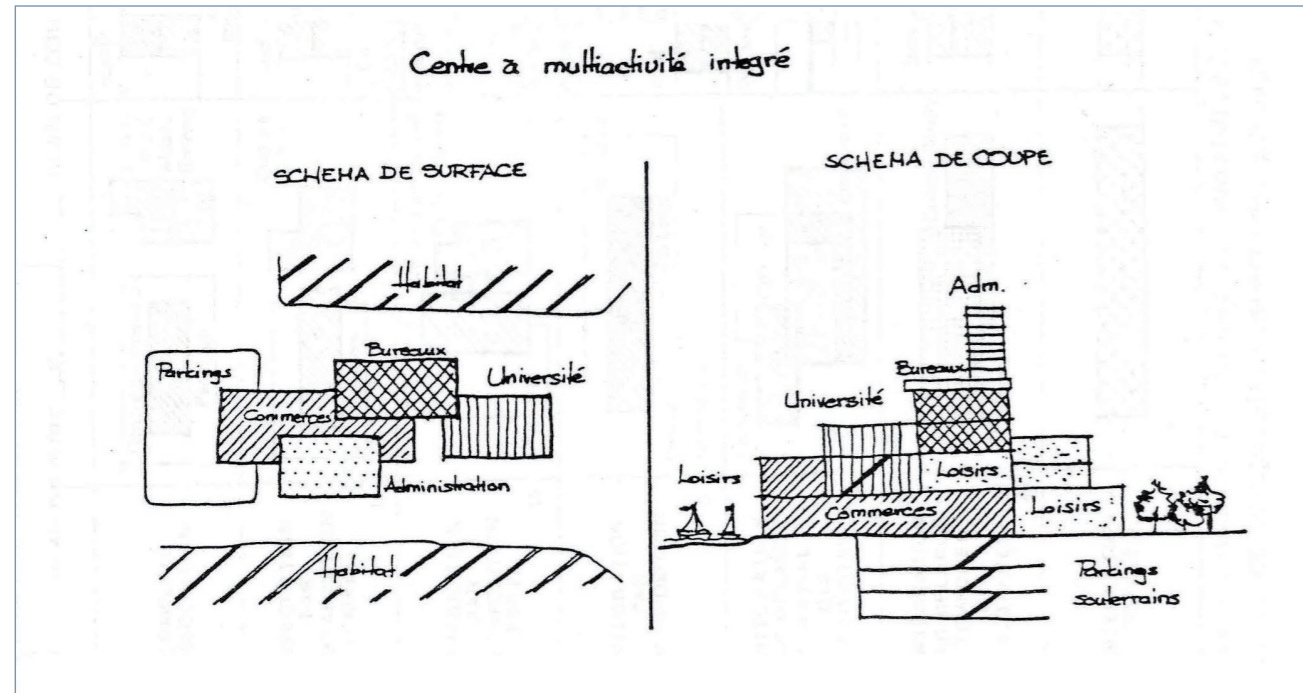
gement Urbain (CERAU) sont des structures semi-publiques rattachées à la Caisse des Dépôts. Des villes mettent par ailleurs en place leurs propres agences d'urbanisme afin de mieux envisager leur développement et d'avoir une maîtrise de leurs projets. Des organismes privés comme le Bureau d'Études et de Réalisations Urbaines (BERU) et l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture (AUA) déploient aussi au cours de cette période une activité de programmation urbaine en se mettant notamment au service de ces collectivités.

**Les innovations en matière de programmation urbaine vont avoir un rôle primordial lors de la création des villes nouvelles à partir du milieu des années 60, au sein de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne, de la DATAR puis des Établissements Publics d'Aménagement.** La programmation urbaine dans les EPA est structurée autour de différentes activités parmi lesquelles on trouve la réalisation d'études prévisionnelles ou prospectives, la description des principes de localisation et des caractéristiques des logements et des équipements contribuant à la réalisation des schémas de structure, l'établissement des cahiers des charges de consultation des promoteurs ou des maîtres d'oeuvre. Si des réflexions nouvelles sont engagées sur les notions de centre urbain, d'intégration fonctionnelle des espaces d'activités ou encore de participation des habitants à l'aménagement de leur cadre de vie, les problématiques de gestion ultérieure des espaces aménagés sont peu prises en compte, ce qui expliquera en grande partie par la suite, dans un contexte de crise économique chronique, les difficultés que rencontreront certaines de ces villes.

Schémas de programmation de centres urbains en Villes Nouvelles explorant des effets de synergie entre équipements et de développement d'une vie urbaine (1967-68) : les deux modèles extrêmes : en haut, fonctionnaliste-juxtaposé / en bas intégré



DIMEGLIO Pierre, GAUDEZ Pierre, MATALON Benjamin, MERCADAL Georges, réunions urbaines, r egions de villes. Travaux et recherches prospectives, CERAU pour la DATAR, novembre 1973.



DIMEGLIO Pierre, GAUDEZ Pierre, MATALON Benjamin, MERCADAL Georges, réunions urbaines, régions de villes.  
Travaux et recherches prospectives, CERAU pour la DATAR, novembre 1973.

Les « programmeurs » des Villes Nouvelles exercent dans les EPA, dans les Groupes d'Études et de Programmation ou dans des bureaux d'études privés. Ils ont plutôt des formations en droit, économie, géographie ou sciences politiques. Si l'expérience des Villes Nouvelles participe à un mouvement de professionnalisation de la fonction de programmation au cours des années 1970, celle-ci ne subsistera pas comme

une activité à part entière au sein de la plupart des EPA. Cette situation coïncidera dans les années 80 avec la fin de la période de création d'une partie des Villes Nouvelles, et surtout avec la mise en place des lois de décentralisation confiant la maîtrise d'ouvrage des opérations aux Syndicats d'Agglomération Nouvelle et aux collectivités locales. Or ces dernières ne seront pas en mesure de se doter de compé-

tences en programmation équivalentes à celles dont avaient pu bénéficier les EPA. En outre, se mettent en place à partir de cette période de nouvelles logiques de production urbaine qui vont redéfinir dans son contenu et ses modalités de prise en charge l'activité programmatique.

**Si la promulgation des décrets sur l'ingénierie publique dans les années 70 et 80 a un impact décisif sur l'autonomisation et la professionnalisation de l'activité de programmation architecturale, la référence à la notion de programmation urbaine semble s'effacer du vocabulaire de l'aménagement au cours des deux décennies suivantes** et disparaître en tant que démarche stratégique d'articulation entre objectifs et moyens. Elle n'est plus appréhendée que comme un « travail pas très sorcier » consistant à rédiger un programme-cahier des charges précisant la nature et la taille des surfaces à aménager pour satisfaire l'équilibre financier d'une opération et les contraintes techniques à respecter. De même que le terme « urbanisme » prend à partir des années 1980 une connotation négative, la notion de programmation urbaine paraît subir le même sort car associée à des pratiques planificatrices centralisées, rationalistes et linéaires révolues.

En fait, l'activité de programmation urbaine perd en visibilité comme démarche globale et se fragmente sous l'effet de plusieurs phénomènes. L'un d'eux est lié au contexte d'incertitude et de crise économique qui pèse de plus en plus fortement sur les opérations d'urbanisme. Celui-ci conduit à invalider les tentatives de modélisation des phénomènes urbains qui avaient été au cœur d'une grande partie des réflexions sur la programmation dans les années 60. Il favorise aussi une décomposition de l'activité programmatique en diverses études - d'impact, d'opportunité, de faisabilité... - visant à mieux identifier et limiter tout un ensemble de

risques pouvant peser sur les projets, et prises en charge par de multiples experts. Un autre type de phénomène est l'intégration partielle et plus ou moins implicite de l'activité de programmation dans des missions de conception urbaine. Profitant de la possibilité offerte par de nouvelles procédures comme les marchés d'études de définition simultanées d'engager conjointement une réflexion sur la programmation et la conception, nombre de maîtres d'ouvrage se sont mis à faire travailler des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine au stade des études préalables en attendant parfois de celles-ci qu'elles donnent par des effets d'image un sens à leur projet et apportent ainsi des solutions miracles à des problèmes délicats à expliciter.

Pour autant, on assiste depuis le milieu des années 2000 à un regain d'intérêt pour des démarches de programmation urbaine stratégiques ; **la montée en puissance des problématiques de développement durable a remis en exergue le caractère crucial que revêt l'élaboration de diagnostics et de scénarios d'aménagement, ainsi que la mise en place de démarches d'évaluation continues portant sur les conséquences des actions envisagées.** La préoccupation d'engager des dispositifs réflexifs, concertés et participatifs va également dans le sens d'une importance croissante prise par des démarches programmatiques à la fois verticales à toutes les étapes d'un projet, et transversales intégrant et questionnant les objectifs sociaux, technico-économiques, environnementaux et démocratiques en jeu. L'évolution des processus de projet d'un « modèle hiérarchique » vers « un modèle négocié » met aujourd'hui en exergue une approche **de la programmation urbaine comme mission de médiation, de traduction et d'aide à la prise de décisions liées à la vocation des lieux, devant être activées tout au long d'un projet.**

## Annexe 4 : La Charte de la concertation

Du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (5 juillet 1996)

### Préambule

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

### La charte de la concertation a pour objectif :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

### LES SIGNATAIRES DE LA PRÉSENTE CHARTE S'ENGAGENT À EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ÉCOUTE

#### Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE À L'AMONT DU PROJET

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

#### Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

#### Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

#### Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

#### Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;

- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

#### Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au-delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

#### 1<sup>ère</sup> phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

#### 2<sup>ème</sup> phase : définition du projet

- examen des variantes ;

- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

### 3<sup>ème</sup> phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

#### Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRÉSENCE D'UN GARANT

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

#### Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCÉE PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

#### Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

## Annexe 5 : La démarche HQE™ Aménagement

L'exemple de la démarche stratégique de programmation articulée au système de management de l'opération de HQE-Aménagement

La certification HQE-Aménagement s'applique à toute opération d'aménagement, sans distinction de maîtrise d'ouvrage, taille, procédure, contexte territorial ou destination. Elle établit des exigences s'appliquant aux phases clés d'une opération d'aménagement : elle insiste ainsi au travers de la mise en œuvre du Système de Management d'une Opération (SMO) sur les modalités de gestion du projet.

La finalité de HQE-Aménagement, loin des recettes préétablies, est d'attester par le biais d'une certification crédible et indépendante, de la robustesse d'une démarche de prise en compte contextualisée des enjeux d'aménagement durable dans chaque territoire. Il ne s'agit pas d'imposer un modèle (méthodologique, technique ou culturel) ou des critères (de programmation ou de conception), mais au contraire de mettre l'intelligence du projet au centre de la démarche.

Le SMO contribue ainsi à la gouvernance et à la réalisation d'opérations d'aménagement durable : son objectif, au travers de six phases clés, est la maîtrise des processus de lancement, analyse, programmation, conception, réalisation, capitalisation, afin d'optimiser le dialogue et les réponses des acteurs. Le SMO se compose d'exigences spécifiques à chacune des six phases et d'exigences récurrentes qui concernent le pilotage, l'évaluation et la participation.

La démarche stratégique de programmation proposée dans le guide de la MIQCP apporte une réponse en termes d'ingénierie des processus à mettre en œuvre pour mettre le système de management de l'opération au service de la collectivité. Elle participe du pilotage par la collectivité de son opération ; pilotage qui permet de passer les étapes du SMO en garantissant de pouvoir évaluer à l'avancement les engagements pris au titre de la participation citoyenne, de pouvoir garantir la continuité des arbitrages stratégiques des documents d'urbanisme. Cette démarche stratégique de programmation constitue en cela l'appareil intellectuel et d'action du SMO. Il importe que la démarche stratégique de programmation s'exerce tout au long des six phases que le SMO propose de jalonner afin que la collectivité puisse disposer d'une méthode de management collaboratif non seulement en direction de son aménageur, mais aussi en faveur des parties prenantes de l'opération. Le système de management de la démarche HQE-Aménagement s'articule assez bien avec cette démarche stratégique de programmation qui peut d'ailleurs en constituer le chemin critique et permettre d'éviter les écarts.

L'équipe d'assistance stratégique à la programmation est une AMO placée du côté de la collectivité qui initie une opération d'aménagement. Elle participe à la consolidation du rôle politique de la maîtrise d'ouvrage urbaine de la collectivité et l'aide à se réapproprier utilement l'opération pour mieux l'intégrer à son projet urbain. Cette AMO demeure près d'elle tout au long de l'opération, quand bien même celle-ci sera concédée à un aménageur, une SEM ou la SPLA.

En cherchant à se rapprocher le plus possible des règles de la commande publique de prestation intellectuelle de



maîtrise d'œuvre urbaine, le déroulé de cette méthode de construction, de suivi et d'évaluation du chemin critique de l'opération d'aménagement constitue une méthode de cheminement du projet qui participe à en conserver au mieux les grands principes à mesure que ceux-ci s'élaborent.

Voici comment l'intervention de cette AMO de projet s'inscrit dans les six phases du SMO HQETM-Aménagement :

**Phase 1. Lancement** : inclut la définition des modalités de pilotage du projet et de formation d'une équipe pluridisciplinaire, se prêtant bien à l'intégration très amont d'une AMO de programmation qui aide la collectivité à définir les fondamentaux de l'opération, s'inscrivant dans un processus d'authentification et de lancement de celle-ci.

En définissant les fondamentaux de sa commande urbaine, la démarche stratégique de programmation apporte à la collectivité les moyens d'afficher les vocations qu'elle souhaite assigner à son futur quartier en fonction des enjeux socio-économiques, d'initier les caractéristiques de sa future opération en fonction des réalités du territoire. Conforme à la **phase 1 de la démarche HQE**, la commande urbaine constitue pour la collectivité le processus d'authentification et de lancement de son opération.

**Phase 2. Analyses initiales** : inclut la réalisation d'un diagnostic exhaustif et robuste, prospectif et multi-scalaires sur le site à aménager et le territoire où il s'inscrit. L'AMO réalise une pièce maîtresse, le diagnostic stratégique de la programmation, document partagé par les habitants au moyen du processus participatif, et par les acteurs économiques intéressés au moyen du processus contributif. Le dia-

gnostic stratégique de la programmation correspondant à la **phase 2 analyse initiale de la HQE**. Le diagnostic stratégique de programmation constitue la synthèse de l'analyse initiale : les objectifs d'aménagement en découlent. Il constitue la pièce maîtresse pour lancer une procédure d'aménagement, appeler un aménageur, lancer les consultations de concepteurs.

Alors peut commencer le processus global de programmation-conception du projet avec une première séquence amont d'émulation.

Dans la démarche HQE-Aménagement, l'aménageur et sa maîtrise d'œuvre urbaine sont présents à partir de la Phase 3 ou 4 au plus tard.

La mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre commence à la faveur du processus amont dit « d'émulation ». Il participe à valider la faisabilité et à proposer des scénarios de mise en œuvre des objectifs d'aménagements. **La mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre constitue une phase amont de la conception dite « séquence émulation ».**

La séquence amont d'émulation, dans cette phase qui initie le processus de conception, consiste dans la mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre et participe à valider la faisabilité de l'opération, en proposant des scénarios de mise en œuvre des objectifs d'aménagements. La phase émulation permet, dans le cadre d'un dialogue compétitif par exemple, de choisir le concepteur de l'opération, sur la base des solutions qu'il propose. Sa solution doit être entendue comme une stratégie articulant temporalités et processus de mise en œuvre, dans l'espace et dans le temps. Les solutions proposées ne sont en rien un début de projet ; elles caractérisent tout au plus des orientations d'aménagement, des dispositifs de faisabilités et de prise en compte du faisceau des

contraintes et opportunités mises en évidence par la programmation ; ce sont des pistes de solutions, une stratégie spatiale.

Les équipes de conception urbaine, quand elles sont associées aux aménageurs lors de leur mise en concurrence par la collectivité, vérifient la faisabilité de la mise en œuvre du diagnostic stratégique de la programmation en regard des contraintes du site retenu pour le projet en **phase 3, choix des objectifs de la HQE**. C'est de cette mise à l'épreuve du site du diagnostic stratégique de la programmation que naît le programme de référence de la collectivité. L'aménageur ayant proposé les pistes de travail et les faisceaux de solutions les plus performants pour la collectivité maître d'ouvrage urbain sera retenu. C'est sur la base de ce diagnostic stratégique qui constitue la **synthèse de l'analyse initiale de la HQE que les grands objectifs de la phase 3 de la HQE** en faveur de l'opération d'aménagement peuvent être contractualisés.

**Phase 3. Choix et contractualisation des objectifs** : conduit à des arbitrages méthodologiques, documentés et transparents, sur les objectifs hiérarchisés du projet d'aménagement.

Une démarche collaborative et participative s'impose donc dans la durée; démarche qui doit impérativement être animé par la collectivité compétente en urbanisme via cette démarche stratégique de programmation qui l'aide à suivre son opération d'aménagement concédée tout au long du processus.

La phase 3 du SMO exige de hiérarchiser les enjeux au sein de ce diagnostic multi-thématiques et de les transcrire en objectifs pour l'opération (la programmation elle-même, et non en aval la seule conception, doit ainsi répondre intrinsè-

quement aux enjeux de développement durable du territoire où s'inscrit l'opération). **La phase 3 du SMO porte ainsi l'enjeu clé d'articulation, dans le processus d'aménagement, entre les attentes de la collectivité au travers de son diagnostic stratégique et les interventions de l'aménageur retenu.**

**Phase 4. Conception intégrant le développement durable**, dans la démarche HQE-Aménagement, la phase 4 du SMO : conception, inclut la validation définitive du programme ainsi que la conception proprement dite de l'opération. La démarche collaborative entamée entre la collectivité et son concessionnaire dès la phase 3, Choix et contractualisation des objectifs, se poursuit à la faveur de la **séquence médiane de conception urbaine** dans le processus global de programmation-conception correspondant à la phase 4 du SMO. A la fin de cette séquence médiane, un schéma directeur d'aménagement doit être validé par les différentes parties prenantes.

Le SMO promeut en effet, sans nier la nécessité de disposer d'ambitions programmatiques amont, l'idée que chaque phase soit précédée par une réflexion permettant de ne pas brûler d'étapes. Ainsi la définition des objectifs permet de valider la programmation qui doit précéder la conception même si ces dimensions du projet peuvent connaître des itérations, transparentes et arbitrées avec les parties prenantes, en fonction des contraintes et des opportunités qui se font jour au fur à mesure de l'avancement du projet.

**Phase 5. Mise en œuvre** : Alors peut commencer ce que la MIQCP désigne comme la **séquence aval de prescription et de mise en œuvre opérationnelle** de son processus global de programmation-conception, étape où l'AMO est

encore requise pour aider la collectivité à instruire pour elle-même et à destination de la SPLA ou de l'aménageur, les propositions de plan guide et de fiches de lots qui seront réalisées par la maîtrise d'œuvre.

La phase 5 de mise en œuvre concerne principalement, dans HQE-Aménagement, la transcription des objectifs et des choix de conception dans un dispositif de prescriptions tel que le plan guide et les fiches de lots, et l'établissement de dispositions de suivi et de surveillance des chantiers (VRD et lots) afin de garantir que chaque élément de programme concourt en soit et dans l'ensemble à répondre aux objectifs de l'opération d'aménagement durable.

**Phase 6. Bilan-capitalisation :** la démarche stratégique de programmation proposée par la MIQCP prévoit de mettre en œuvre des critères de suivi de l'opération qui doivent servir à l'évaluation in fine. HQE-Aménagement prévoit de la même façon que la maîtrise d'ouvrage urbaine se mette en capacité d'évaluer l'opération et de capitaliser sur les pratiques mises en œuvre. Cette phase n'est que l'aboutissement du processus d'évaluation continu (exigence récurrente), participatif et piloté (impliquant la collectivité, l'aménageur, la maîtrise d'œuvre, les autres acteurs du projet). Les deux démarches HQE et MIQCP s'interfacent donc parfaitement avec une finalité commune : l'apprentissage des acteurs au travers de chaque projet considéré moins comme un « produit fini » que comme une étape du développement de la ville, nécessitant de mettre en partage les retours d'expériences et d'inscrire ces derniers dans les pratiques et les organisations des acteurs agissant sur l'urbain.

La collectivité doit se forger une méthode pour exercer au mieux ses prérogatives d'aménagement opérationnel dans

la continuité de ses stratégies d'urbanisme. La mission d'assistance stratégique de programmation doit y pourvoir en lui permettant de faire coexister les logiques des acteurs parties prenantes à mesure de la détermination des qualités des vocations et contenus programmatiques. La démarche proposée par la MIQCP articule les six phases du SMO HQE-Aménagement autour d'une logique collaborative favorable à une itération programme/projet. Cette démarche de management de projet, permettant une montée en gamme de l'opération et de ses ambitions, favorisant la notion de coproduction du projet, recentre la commande politique de la collectivité. Décomposée plus particulièrement en trois séquences, elle ambitionne de qualifier les obligations contractuelles des acteurs opérationnels et de la collectivité. Qu'il s'agisse de désigner une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine travaillant pour la collectivité maître d'ouvrage ou de retenir un aménageur et son équipe de maîtrise d'œuvre urbaine, la collectivité prendra un soin particulier à suivre ces trois séquences du processus global de programmation-conception du projet de la même manière :

- la séquence amont d'émulation dans le cadre d'un dialogue compétitif ou accessoirement d'une procédure négociée spécifique, voire d'un accord-cadre multi-attributaires, lui permettra de retenir une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine ;
- la séquence médiane de conception proprement dite correspondra à la phase études d'une mission complète de maîtrise d'œuvre urbaine. Elle permettra aussi d'affiner la programmation avec l'aménageur retenu pour aboutir à un schéma directeur partagé ;
- la séquence aval de prescription entraînant la période de mise en œuvre de l'opération conduira à préciser les aspects descriptifs, voire prescriptifs conduisant au plan guide et aux fiches de lots.



# Glossaire

**Aarhus** : La convention d'Aarhus sur la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, est un accord international signé le 25 juin 1998 par trente neuf états

**ADEME** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public à caractère industriel et commercial de l'État placé sous tutelle conjointe du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour accompagner la transition écologique et énergétique

**ANRU** : agence nationale pour la rénovation urbaine

**Aire urbaine** : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. (définition INSEE)

**Bassin de vie** : constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. (définition INSEE)

**OAP** : Les orientations d'aménagement et de programmation

**PADD** : plan d'aménagement et de développement durable introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000

**PLU** : Plan local d'urbanisme introduit par la loi n° : 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000

**SEM** : Les sociétés d'économie mixte ont un régime juridique fixé par la loi no 83-597 du 7 juillet 1983

**SPLA** : Les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ont été créées par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006



**SPL** : Les sociétés publiques locales (SPL) introduites par la loi pour le développement des sociétés publiques locales n°2010-559 du 28 mai 2010 ont un champ de compétence plus large que celui des SPLA

**SRU** : Loi n° : 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**Unité urbaine** : une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants

**ZAC** : La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération publique d'aménagement urbain instituée par la loi d'orientation foncière no 67-1253 du 30 décembre 1967 pour se substituer aux zones à urbaniser en priorité (ZUP)

**ZUP** : La zone à urbaniser en priorité (ZUP) est une procédure administrative d'urbanisme opérationnel utilisée en France entre 1959 et 1967

# Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement nos partenaires Jodelle Zetlaoui-Léger et François Meunier.

**Jodelle Zetlaoui-Léger**, urbaniste et professeure à l'école nationale supérieure d'architecture à Paris La Villette qui nous a permis dans le cadre de la rédaction de ce guide de nous faire bénéficier de ses réflexions conduites au sein du laboratoire espaces travail de l'ENSA sur les démarches de projet participatives et les processus de programmation-conception et de leurs impacts sur la transformation des métiers de l'architecture et de l'urbanisme. Les expérimentations qu'elle conduit en collaboration avec des agences d'architecture et d'urbanisme, visant l'intégration de démarches participatives dans les projets d'aménagement et de construction ont constitué de précieux témoignages.

**François Meunier**, architecte, programmiste, urbaniste OPQU et intervenant à l'École d'Urbanisme de Paris et au CNAM, nourrit avec son agence la démarche de programmation urbaine. L'expérience acquise à différentes échelles de projet et dans des contextes variés a été très éclairante. Son exercice, au carrefour des questions stratégiques, techniques et opérationnelles, nous a permis de mieux situer ce rôle structurant de la programmation. En médiateur averti des préoccupations des nombreuses parties prenantes de l'urbain, il nous a convaincu par son expérience qui a été profitable aux recherches menées pour l'élaboration de ce guide.

Je souhaite par ailleurs marquer ma reconnaissance à l'ensemble des membres de l'expérience pédagogique de projet que constitue Aptitudes Urbaines dont Christine Alexandre assure la coordination et l'animation. Cette aventure humaine à laquelle j'ai pris part comme grand témoin, m'a permis d'entendre l'expression d'auditeurs venus de tous les horizons de l'aménagement et de me faire une idée de l'étendue des questions que pose l'élaboration des projets par les collectivités.

Mais je n'oublie pas l'ensemble des membres du groupe de travail et les personnes qui nous ont rejoints lors des séminaires de restitution de notre réflexion. Je les remercie d'avoir contribué à la clarification des questions qui se posaient et d'avoir apporté leur contribution à cet ouvrage collectif.

Et je n'oublie pas non plus les contributeurs des illustrations qui nous ont donné à découvrir des expériences intéressantes dans des contextes contrastés et des problématiques d'aménagement très différentes.

Patrick CHOTTEAU  
Architecte Urbaniste en chef de l'Etat  
Secrétaire Général adjoint de la MIQCP

## Membres du groupe de travail réunis préalablement à la rédaction du présent guide :

**Christine ALEXANDRE**, responsable du département Aptitudes urbaines  
**Jean-Marie BERNARD**, Fédération des Etablissements Publics Locaux  
**Arnaud DEVILLERS**, architecte urbaniste, agence Faubourg 2/3/4/  
**Philippe DRUON**, architecte urbaniste, Président du Conseil Français Des Urbanistes (CFDU)  
**Pablo KATZ**, architecte Urbaniste, Vice Président de la Société Française des Architectes (SFA)  
**Jean-Paul LEBAS**, consultant, Président de l'Association des Consultants en Aménagement et en Développement des territoires (ACAD)  
**Olivier LERUDE**, architecte urbaniste de l'Etat, Ministère de la Culture et de la Communication, Direction Générale des Patrimoines, service de l'Architecture  
**Christophe LESORT**, urbaniste consultant, ex Ville d'Angers et SPL Angers rives nouvelles  
**Thierry MAYTRAUD**, urbaniste, agence ATM  
**François MEUNIER**, architecte urbaniste, gérant d'Attitudes urbaines  
**Jean-Luc NGUYEN**, polytechnicien, IPC, Partenaires Développement et SETEC  
**Dominique OUDOT-SAINTGERY**, DGALN/ DHUP Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie  
**Christian PIEL**, urbaniste, hydrologue, agence Urbanwater  
Jean-Louis SUBILEAU, urbaniste, consultant en aménagement, Une fabrique de la ville  
**Véronique TIRANT**, architecte urbaniste, directrice adjointe SEM 92  
**Jodelle ZETLAOUI-LEGER**, urbaniste, enseignante chercheuse ENSA Paris La Villette

*Ainsi que les permanents de la MIQCP :*

**Véronique LE BOUTEILLER**, Architecte Urbaniste en chef de l'Etat, chargée de mission  
**Nicole SITRUK**, juriste

*Ont également contribué à illustrer cet ouvrage :*

**Claire ANTOINE**, architecte, agence Archigone  
**Florent BERNARD**, urbaniste, agence Narthex programmation  
**Michel BONETTI**, sociologue urbain, consultant  
**Louis CANIZARES**, architecte urbaniste, Office Professionnel de Qualification des Urbanistes, gérant de Dessen de ville  
**Frédéric CORDIER**, architecte, agence Diagonal architecture  
**Éric DANIEL-LACOMBE**, architecte urbaniste, maître assistant à l'ENSA Paris La Villette gérant de l'agence EDL architecture  
**Gilles GALLICHET**, urbaniste, gérant de SIAM conseils  
**Jean-Didier LAFORGUE**, architecte urbaniste, enseignant à l'Institut d'Urbanisme de Paris  
**Thierry MAYTRAUD**, urbaniste, agence ATM  
**Christian PIEL**, urbaniste, hydrologue, agence Urbanwater  
**Philippe REDREAU**, architecte, agence ALMA 28 architecture  
**Didier VANONI**, économiste et sociologue, Directeur de FORS Recherche Sociale

*et les participants aux 2 séminaires de restitution organisés par la MIQCP :*

**Jean-Marc BOUILLON**, Président de la Fédération Française du Paysage (FFP)  
**Yves BRIEN**, Directeur FNCAUE  
**Louis CANIZARES**, Architecte DPLG urbaniste Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU)  
**Gwénaëlle CRENO**, Conseil National de l'Ordre des Architectes  
**Marie-Claude DALIBARD**, Club Ville Aménagement  
**Michel DUCROUX**, Président OPQTECC  
**Denis DUTTWEILER**, CINOV-SYPAA  
**Franck FAUCHEUX**, architecte, Ingénieur Divisionnaire des TPE, chargé de mission à la mission de préfiguration de l'Institut pour la Ville Durable (IVD)

## Crédits photographiques :

### **Une démarche de programmation en prolongement du PLU de Marennes (17)**

Cabinet SIAM conseils, urbanisme programmation  
Agence d'urbanisme Denerier Martzolf Pascarel Paris

### **La problématique de la gestion de l'eau de pluie comme argument en faveur de la démarche stratégique de programmation urbaine**

Christian Piel agence Urbanwater,  
Aménagement hydraulique Cité de la Saussaie à Saint-Denis  
réalisé en collaboration avec composante urbaine, Serge Renaudie,  
architecte.

Le parc Faure à Aulnay-sous-Bois réhabilité par l'agence  
Composante Urbaine.

Parc inondable Ouagadougou, quartier Teisseire, Grenoble, agence  
ADP Dubois paysagiste. Thierry Maytraud agence ATM

### **Exemple d'un processus itératif pour une démarche intégrée,**

Document produit par l'agence attitudes urbaines

### **Démarche de programmation participative et concertée pour la requalification d'un quartier à Croissy-sur-Seine (78)**

Documents : agence Eric-Daniel Lacombe, architecte  
et Jodelle Zetlaoui-Léger, urbaniste et agence attitudes urbaines  
Photo inauguration de Jodelle Zetlaoui-Léger

### **Gouvernance politique et technique**

Documents produits par l'agence attitudes urbaines (François  
Meunier) et Jodelle Zetlaoui-Léger

### **Processus de projet, place du processus porté par l'AMO de programmation urbaine**

Documents produits par l'agence attitudes urbaines (François  
Meunier) et Jodelle Zetlaoui-Léger

### **Exemple de processus de projet, place du processus porté par l'AMO de programmation urbaine et son dialogue avec la conception**

Documents produits par l'agence attitudes urbaines (François  
Meunier) et Jodelle Zetlaoui-Léger

### **Un schéma directeur d'évolution du centre ville de Tarnos (40)**

Documents produits par le cabinet de programmation urbaine  
Dessain de ville, Louis Canizares

### **Une AMO permettant de traduire le sens urbain porté par la maîtrise d'ouvrage et de garantir la faisabilité du projet des « Ardoines » à Vitry-sur-Seine**

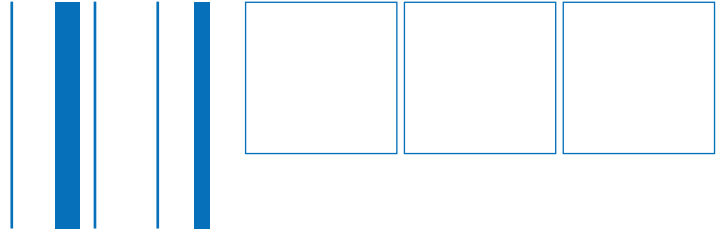
Productions graphiques de l'agence JDL Jean-Didier Laforgue

### **Le dialogue compétitif de l'opération urbaines Dessaux-les-Aubrais (45)**

Documents produits par l'agence attitudes urbaines (François  
Meunier)

### **A Mignières (28), une démarche patrimoniale et urbaine pertinente**

Agence d'architecture Diagonal, Frédéric Cordier, architecte



Placée auprès du Ministre en charge de l'architecture, la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques a pour vocation de promouvoir la qualité des opérations de constructions conduites par les collectivités publiques mais aussi celle des aménagements urbains qui les accueillent. Son positionnement interministériel depuis sa création l'a mise dans les meilleures dispositions pour organiser des concertations avec une large représentation de parties prenantes du cadre de vie.

Enrichie des valeurs du développement durable, la conception de notre environnement quotidien devient le grand sujet des collectivités. La perspective de la ville désirable exhorte une participation citoyenne élargie à l'ensemble des composantes de la société civile. La réussite des projets d'aménagement tient à la capacité des maîtres d'ouvrage urbains à faire partager leurs diagnostics et à imaginer des conditions renouvelées en faveur d'une élaboration la plus conviviale possible des stratégies de l'urbain durable. En mettant en avant la démarche stratégique de programmation urbaine, ce guide revisite le processus de projet en mettant l'accent sur l'itération entre programmation et conception spatiale dans l'élaboration des projets d'aménagement.



*mission  
interministérielle  
pour la qualité  
des constructions  
publiques*

