



## Processus de production des quartiers urbains durables

---

Avril 2008



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

Avril 2008  
32.099.06-QUD – LT-GD-mc

# Processus de production des quartiers urbains durables

---

Guillaume Dekkil, urbaniste

Laurent Thévoz, géographe

Michèle Tranda-Pittion, architecte-urbaniste

Avril 2008



# Sommaire

---

<b>Résumé</b> .....	i
<b>Introduction</b> .....	1
<b>1. Objectifs de développement des quartiers urbains durables</b> .....	7
1.1 La prise en compte des aspects sociaux .....	7
1.2 La réalisation d'un cadre de vie de qualité .....	11
1.3 La préservation de l'environnement et des ressources naturelles .....	14
<b>2. Dynamique d'élaboration des quartiers urbains durables</b> .....	17
2.1 Les enjeux de la définition de la démarche .....	17
2.2 Les enjeux spécifiques du déroulement de la démarche .....	23
2.3 Les enjeux de la réalisation d'un quartier urbain durable .....	30
2.4 Les outils d'élaboration des quartiers urbains durables .....	35
<b>3. Le Rôle de l'action publique</b> .....	43
3.1 Rôle de la puissance publique dans les systèmes d'aménagement urbain .....	43
3.2 Caractéristiques des structures de pilotage des projets et des acteurs impliqués .....	50
<b>Conclusion</b> .....	55
<b>Bibliographie</b> .....	57



## RESUME

---

L'étude des processus de production des quartiers urbains durables s'appuie sur 5 études de cas de projet de quartiers ayant un ou plusieurs caractères exemplaires dans 4 pays européens. La qualité et l'originalité du processus d'élaboration a permis de sélectionner les projets à étudier. Les analyses et les recommandations formulées tout au long du présent document montrent que la qualité des processus d'élaboration des quartiers durables a un impact fort sur la qualité du quartier tant du point de vue du cadre de vie offert que des modes de vie qui en découlent. Plusieurs enseignements se dégagent de ces analyses.

### **Elaborer des dispositifs de pilotage partenariaux**

La production de quartiers urbains durables est à considérer comme un processus à concevoir et à organiser dans la durée et en interaction avec l'environnement physique et humain. Il s'agit donc de mettre en place un dispositif qui organise les relations entre les acteurs et leur permet de négocier tout au long du projet et à chaque étape. Les différents initiateurs et partenaires de ces projets doivent parvenir à établir un climat de confiance pour leurs échanges, de manière à faire progressivement converger leurs attentes et leurs intérêts. Pour cela, il paraît indispensable de viser de créer des dispositifs de pilotage partenariaux dans lesquels les processus de décision, les attentes et les responsabilités des acteurs sont clairement identifiées. Ces dispositifs permettent de rendre plus solide et intelligible la conduite du projet.

### **Conduire des processus complexes et itératifs**

Les processus d'élaboration des quartiers urbains durables sont complexes, évolutifs, itératifs, et caractérisés par de nombreuses rétroactions. La conduite des processus est étroitement liée à la nature de l'interaction entre trois composantes centrales du management des projets urbains : les interactions entre les acteurs, l'utilisation d'instruments d'intervention sur la ville, et la prise en compte des enjeux de développement du territoire. Bien qu'il soit possible d'identifier des phases principales qui structurent chacun des processus étudiés, ces derniers s'inventent en permanence. Les organes de pilotage des projets doivent à la fois être garant d'une certaine continuité, tout en évoluant avec l'avancée des projets. Même si elles sont souvent sous-estimées, les phases amont, d'initiation des projets et d'élaboration d'une stratégie territoriale, et aval, de gestion des quartiers ont également une importance déterminante dans la réussite des projets.

La conduite des processus d'élaboration de quartiers urbains durables répond également à des enjeux observés de manière récurrente dans les différents projets analysés. Parmi eux, il faut rappeler ici l'importance de la recherche de convergence des intérêts publics et privés, de la prise en compte des différentes temporalités qui rythment le projet, du financement des équipements et des infrastructures, et enfin de la prise en compte des spécificités du site et des enjeux d'interventions sur le parcellaire. Ces éléments interviennent tout au long des projets et leur prise en compte latente se révèle être capitale pour promouvoir des processus de qualité.

### **Créer et redistribuer de la valeur : enjeux centraux des négociations**

Les projets de quartiers durables ont pour but de créer puis de redistribuer de la valeur. Elle est créée par l'intervention sur l'espace et notamment la création d'une offre nouvelle en espace construit. Elle

dépend principalement de la combinaison de trois facteurs : la capacité de mobilisation du foncier au service du projet, les modalités de financement des équipements et les caractéristiques du droit des sols. Ces trois éléments doivent faire l'objet de négociations simultanées.

La création de valeur est déterminante dans la réussite des projets de quartiers durables. C'est un des principaux enjeux de négociation lors des phases d'élaboration des quartiers. Une prise en compte insuffisante de cet élément peut conduire à des blocages ou des dérives dans les processus. Aussi, il est recommandé de mettre en place, le plus en amont possible, des dispositifs de négociation permettant la création puis la redistribution de la plus-value générée par les aménagements futurs. Les négociations doivent permettre de faire converger les attentes et les intentions des pouvoirs publics et des acteurs privés. La propriété du foncier est particulièrement importante car elle conditionne les pouvoirs dont sont dotés les acteurs, notamment lors des phases de lancement des projets.

### **Mettre les objectifs de développement durable au cœur des médiations**

La qualité des quartiers dépend de la qualité des objectifs de développement durable et leur prise en compte dans les processus d'élaboration du quartier.

En matière de développement durable, les objectifs doivent être acceptables par les acteurs chargés de les mettre en œuvre et adaptés aux conditions physiques et institutionnelles locales. À ce titre, l'étude a montré l'importance de les préciser clairement en amont du processus puis de veiller à leur mise en œuvre, notamment en mobilisant des expertises pluridisciplinaires tout au long du processus. Lors de la phase de gestion, des pratiques innovantes d'implication de la population à la gestion des objectifs de développement durable ont été observées et confirment que des actions visant les comportements citoyens sont souvent plus efficaces que des « prouesses » techniques.

### **Des pouvoirs publics impliqués et moteur : élément indispensable à la réussite des projets**

Quels que soient les contextes juridiques des pays étudiés, les analyses montrent que les pouvoirs publics jouent toujours un rôle déterminant dans la réussite et la qualité des projets. À minima leur capacité d'intervention est légitimée par leurs pouvoirs en matière de droit des sols. Ils sont également amenés à intervenir sur le foncier, voire la production de logement. Ils financent des équipements et infrastructures indispensables à la production urbaine, notamment pour garantir la qualité et la mixité fonctionnelle des quartiers.

Forts de ces missions, les pouvoirs publics en place jouent donc un rôle primordial dans la définition de la stratégie de développement territorial, puis des objectifs de développement durable, le pilotage de projet, la participation de la population et enfin la gestion du quartier.

### **Disposer d'outils d'intervention sur l'espace adaptés aux principaux enjeux du projet**

L'originalité et la qualité des projets étudiés a largement reposé sur la capacité des acteurs d'inventer et de se doter d'outils et d'instruments permettant de créer les conditions nécessaires à l'intervention sur le territoire visé. Ils ont été élaborés en s'appuyant sur les cadres d'intervention spécifiques à chaque pays et les capacités et intentions des acteurs locaux. L'invention de méthodes et

d'instruments spécifiques s'est révélée être particulièrement déterminante pour l'élaboration d'une stratégie territoriale, pour l'intégration des problématiques liées au foncier dans le projet, et enfin pour la détermination et la mise en œuvre des objectifs spatiaux du projet. La qualité de ces instruments conduit indéniablement à fiabiliser les processus et à garantir la faisabilité des projets.

L'étude a donc permis de confirmer que la mobilisation d'une véritable ingénierie pour procéder au design du processus de production de l'éco-quartier est tout aussi importante que celle du design de ses espaces. Ces deux aspects doivent être étroitement liés. De telles démarches peuvent permettre de constituer une culture commune du projet urbain et plus globalement du territoire chez les acteurs concernés. À ce sujet, l'accompagnement de l'action publique locale en continu par des structures d'études et de recherche travaillant de l'ensemble des thèmes concernés se révèle être un atout pour la création de quartiers urbains durables. Ce métier et ces organisations mériteraient d'être particulièrement développés





# INTRODUCTION

---

## **Le contexte : projet urbain et développement durable**

Les réflexions sur les processus de production sont pour parties issues de la notion de projet urbain apparue en France et en Italie au cours des années 1970-80. Ces approches globales, pluridisciplinaires et multi-scalaires sur la ville ont largement contribué au développement de ces pratiques. En Suisse, l'appréhension de ce sujet est plus récente et encore peu répandue. Au niveau urbain, la Suisse n'a pas ou peu connu, comme beaucoup d'autres pays européens, le développement de quartiers d'habitat social nécessitant des interventions lourdes et globales de réaménagement.

Depuis quelques années, les pratiques de projet urbain émergent. La nécessité de mise œuvre des principes spatiaux du développement durable à l'échelle locale peut contribuer à expliquer l'intérêt croissant pour les quartiers urbains durables. Répondant à des objectifs de développement territorial mais aussi à des demandes sociales, les collectivités locales s'emparent de ce sujet et cherchent à développer des quartiers urbains durables. **Cette double tendance d'émergence des pratiques de projet urbain et de développement durable** s'inscrit également dans des contextes territoriaux spécifiques. Des mécanismes de métropolisation se traduisent notamment par des tensions sur les marchés foncier et immobilier qui rendent d'autant plus complexe le développement d'espaces urbains de qualité. Ainsi, les quartiers urbains durables peuvent constituer des réponses aux enjeux de développement territorial observés.

Dans ce contexte, le **Canton de Vaud, l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard** accompagnés par la Ville de Lausanne ont mandaté la Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (C.E.A.T.) pour réaliser une étude portant sur les processus d'élaboration des quartiers urbains durables. Elle doit permettre d'identifier les leviers de l'action publique et privée susceptibles de favoriser la conception et la réalisation de quartiers urbains durables. Plus précisément, ils souhaitent pouvoir disposer d'une analyse comparative et synthétique des processus de production de quartiers urbains de qualité récemment réalisés en Europe, puis de disposer des recommandations en termes méthodologiques et instrumentaux propres à les aider pour la conception et la réalisation de quartiers urbains durables.

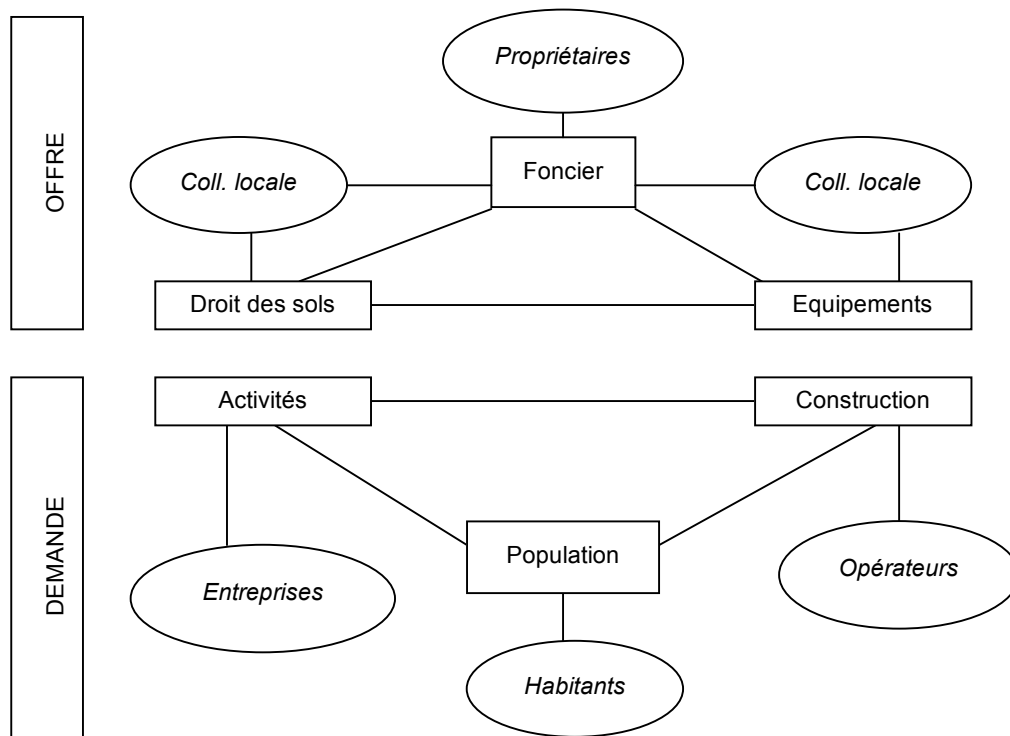
## **La problématique : les processus de production de quartiers urbains durables et leur gouvernance**

Les quartiers urbains durables concourent à créer un cadre de vie de qualité. Ils s'inscrivent dans des logiques de mise en relation d'un ensemble d'éléments qui constituent d'une part « l'offre » de cadre de vie et d'autre part la « demande ». Une approche générale a été modélisée par M.Vilmin<sup>1</sup>. Il a proposé un système urbain présentant les domaines et les acteurs qui interagissent pour créer la ville. Ce modèle permet de mieux comprendre les logiques d'acteurs et de comparer des modes de développement urbain. Il propose, sur un périmètre donné, d'isoler et de mettre en relation les 6 sous-ensembles qui constituent le système ville : le foncier (sol), les équipements (infrastructures et superstructures), le bâti, les activités (les emplois et la création de richesses), et les règlements

---

<sup>1</sup> VILMIN Thierry, 1999, *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*. Paris: CERTU, 250 p.

d'urbanisme (les droits des sols). Derrière ces 6 domaines, on trouve des acteurs qui agissent pour tirer parti du système. Comme tout système, celui-ci est construit de sorte que les acteurs interagissent et que leurs forces s'équilibrent. La prise en compte de ce système nous permettra de mieux comprendre et formaliser les relations entre les acteurs des projets de quartiers urbains durables.



**Figure 1 : le système de l'aménagement urbain**

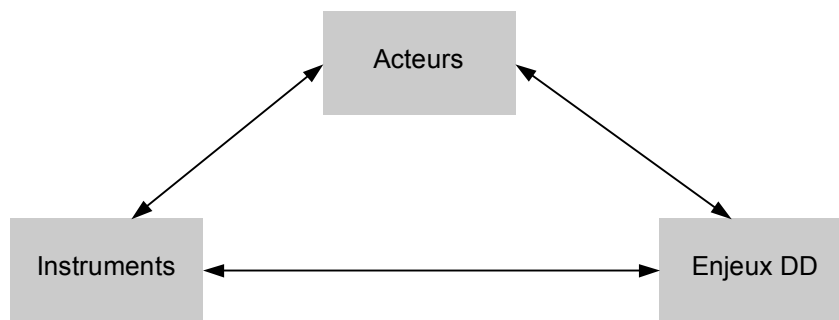
Notre approche se décline en une série de questions que nous serons amenés à traiter au cours des analyses à venir.

Quelles sont leurs caractéristiques, avantages et limites respectifs des différents outils du projet urbain ? Comment les acteurs se les approprient-ils ? En quoi servent-ils la qualité environnementale et du cadre de vie ? Comment fabriquer, gérer et distribuer la plus-value créée par les aménagements ? Au sein des processus, quels sont les facteurs déterminants pour la qualité des projets ? Quelles sont les principales phases qui structurent les processus d'élaboration des quartiers urbains durables ? Comment s'articulent-elles ? Quels acteurs et enjeux mobilisent-elles ? Quels types de systèmes d'acteurs peut-on observer ? Quelles relations les parties prenantes des projets tissent-ils ? Quels sont leurs stratégies, leurs leviers et leurs pouvoirs ? Et enfin, quels sont les difficultés et les obstacles prévisibles et comment les aborder ?

Les modes de production de la ville sont marqués par la complexification des processus, la multiplication des échelles, des acteurs et des procédures. Ils nécessitent l'élaboration de dispositifs complexes. La mise en oeuvre des principes du développement durable contribue d'ailleurs à complexifier les démarches de projet urbain. L'incertitude et les désynchronisations des temps de l'action publique conduisent également à rendre difficile l'articulation entre les différentes dimensions qui légitiment l'usage des projets urbains. Ils doivent en effet prendre en compte des aspects spatiaux (interrelations entre activités et réseaux, sur un territoire donné), stratégique et politique (sélectivité

des actions déterminantes pour l'avenir d'un territoire). Leur élaboration puis leur mise en œuvre suppose la capacité de se projeter sur une échelle temporelle longue et de mettre en œuvre des dispositifs de régulation basés sur la gouvernance et la négociation et qui ont pour but l'articulation des politiques par l'intermédiaire de processus délibératifs collectifs. Ces éléments fragilisent les approches traditionnelles de la production urbaine, et renforcent l'importance du design et de la conduite des processus. De nombreuses études et recherches montrent que malgré des principes et des approches théoriques reposant sur les interactions entre les sphères économique, environnementale et sociale, les expériences de mise en œuvre du développement durable peinent à associer correctement les aspects sociaux aux deux autres composantes du développement durable.

C'est pourquoi, nous postulons que **l'organisation du processus de production d'un quartier n'est pas séparable du design de l'espace**. Ces deux aspects mobilisent des compétences similaires et la qualité de l'un est étroitement liée à celle de l'autre. Nous proposons d'appréhender la production des quartiers urbains durables en considérant qu'ils nécessitent la mise en œuvre de processus de négociation entre acteurs et doivent être organisés par une gouvernance ad hoc. Cette dernière organise l'interaction permanente entre les trois composantes que sont les acteurs, les instruments et les enjeux du développement durable (entre autres) pour produire un processus capable de mener progressivement à la réalisation d'un quartier urbain durable (mise en place de l'offre, puis mise sur le marché).



*Figure 2 : le triptyque de la gouvernance des projets urbains durables*

## Les aspects méthodologiques : des études de cas aux analyses transversales

Pour nourrir nos réflexions, nous avons étudié les processus d'élaboration, (en cours ou achevés) de 5 quartiers urbains durables. Il est difficile de définir de manière précise et formelle ce qu'est, ou ce que doit être un quartier urbain durable. Nous avons donc choisi de nous intéresser à des projets urbains dont la qualité des résultats et/ou des processus est jugée exemplaire dans les réseaux professionnels. Par qualité, nous entendons un projet qui prenne en compte au moins les aspects sociaux, économiques, écologiques, tant durant le processus d'élaboration que dans ses résultats. En nous appuyant sur les principales caractéristiques des quartiers urbains durables, nous avons identifié une vingtaine de projets urbains, dont les processus et les modalités d'élaboration pouvaient illustrer nos recherches. Parmi eux, 5 projets de quartiers urbains durables achevés ou en cours d'élaboration ont été étudiés en profondeur par la réalisation d'études de cas qui figurent dans le tome 2 de l'étude :

- Müllerpier à Rotterdam (Pays-Bas). Le long de la Meuse, dans les docks, la Ville de Rotterdam développe un quartier à forte densité permettant de changer en profondeur l'image de ce site et au-delà, de l'ensemble d'un secteur de l'agglomération.

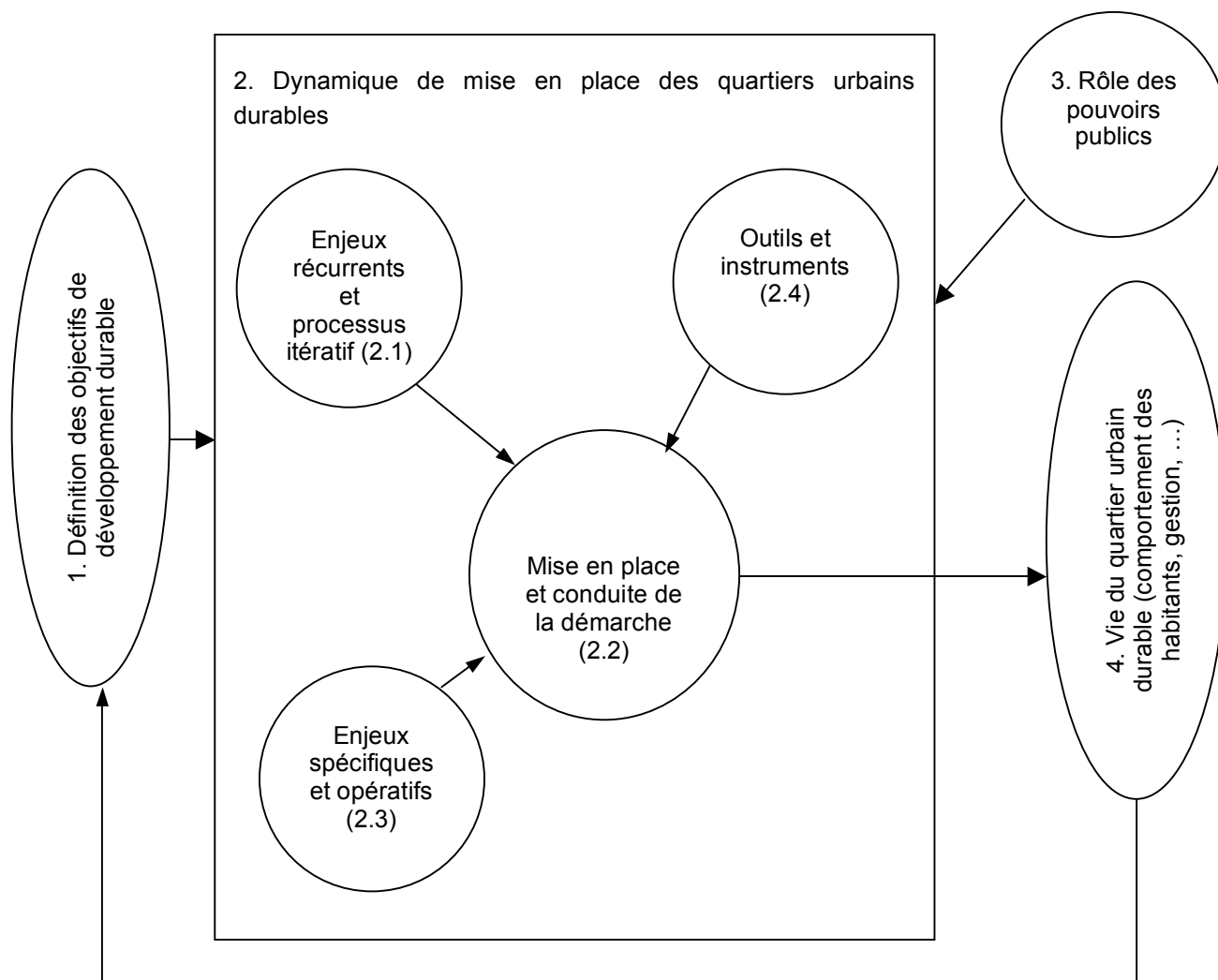
- Rieselfeld à Fribourg-en-Brisgau (Allemagne). Sur un ancien champ d'épandage (« Rieselfeld »), la Ville de Fribourg-en-Brisgau a construit un vaste quartier. La démarche et ses résultats ont un caractère exemplaire en Europe à plusieurs titres : implication des habitants, architecture bioclimatique, qualité des espaces publics...
- Neu-Oerlikon à Zurich (Suisse). À l'initiative des propriétaires fonciers du site d'Oerlikon, un vaste projet de réaménagement des friches du site industriel a été conduit.
- Les « quartiers anciens » ou faubourgs de Mulhouse (France). Pour changer l'image de ses faubourgs, offrir un cadre de vie de meilleure qualité en enrayant des mécanismes de ségrégation socio-spatiale, la Ville de Mulhouse a mis en place diverses actions sur le tissu urbain et l'habitat regroupés dans un programme d'ensemble de rénovation urbaine.
- Le quartier de Bussigny-Ouest, à Bussigny-près-Lausanne, dans le canton de Vaud (Suisse). Dans un secteur géographique en fort développement, la commune de Bussigny-près-Lausanne a mis en œuvre un projet d'aménagement en extension du tissu existant. Elle a mené une réflexion approfondie sur les espaces publics. L'implication des propriétaires dans le projet est particulièrement exemplaire.

Les travaux s'appuient sur les contributions d'un groupe de suivi. Le but de ce groupe de suivi a été de nourrir, d'orienter et parfois d'illustrer les réflexions engagées pour cette étude.

## **La structure du rapport : des objectifs des quartiers urbains durables au rôle des pouvoirs publics**

Le schéma ci-après présente une vision globale des processus de production de quartiers urbains durables. En nous appuyant sur cette formalisation, nous avons fait le choix de présenter successivement les recommandations concernant :

1. Les objectifs des quartiers urbains durables.
2. La dynamique de mise en place d'un quartier urbain durable ; elle correspond au processus qui préside à la mise en place d'un quartier durable que nous avons organisé autour des quatre dimensions suivantes :
  - 2.1 Le dispositif de pilotage du projet.
  - 2.2 Les enjeux stratégiques et le processus itératif.
  - 2.3 Les enjeux spécifiques aux différentes phases.
  - 2.4 Les outils et les instruments.
3. Le rôle des pouvoirs publics.



**Figure 3** : structure de la démarche d'étude

Le comportement des ménages, une fois un quartier durable réalisé, est une variable qui n'a pas été prise en compte dans les travaux, même si elle est importante au moment de mesurer les contributions réelles des quartiers au développement durable<sup>2</sup>.

Dans le tome 2, sont rassemblées les cinq études de cas réalisées.

### **Le groupe de suivi de l'étude**

Les travaux s'appuient les contributions d'un groupe de suivi composé des membres suivants :

- Mme Anne Pons, directrice de l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard,

<sup>2</sup> Voir les travaux de Cyria Emelianoff ([http://www.irstv.cnrs.fr/article.php3?id\\_article=138](http://www.irstv.cnrs.fr/article.php3?id_article=138))

- M. Pascal Dunant, adjoint logement au Service de l'Economie du Logement et du Tourisme du canton de Vaud,
- Dr. Sébastien St, urbaniste au service du développement territorial du canton de Vaud,
- Prof. Roland Prélaz-Droux, Professeur à la Haute Ecole d'Ingénieurs et de Gestion de l'Etat de Vaud, rattachée à la Haute-Ecole spécialisée de Suisse occidentale, à Yverdon ; ancien chef du Service des Améliorations Foncières du canton de Vaud,
- Mme Elionora Kreps, responsable du service logement de la ville de Lausanne,
- Mme Arianne Widmer, cheffe de projet du Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois.

Initialement, ce groupe de travail comprenait également les personnes suivantes (collaboratrices de la C.E.A.T.) qui ont continué à suivre les travaux depuis leurs postes actuels :

- Mme Lilli Monteventi-Weber, cheffe du service aménagement du territoire et du développement durable de la ville de Morges,
- Mme Nelly Niwa, architecte-urbaniste, doctorante à l'Université de Lausanne.

Le but du groupe de suivi a été de nourrir, d'orienter et parfois d'illustrer les questions et réflexions engagées pour cette étude.

# 1. OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DES QUARTIERS URBAINS DURABLES

---

Parmi toutes les démarches engagées, certaines ont retenu notre attention car elles ont un caractère particulièrement exemplaire en matière de développement durable ou parce qu'elles concernent les principaux objectifs des projets observés. Elles répondent à des enjeux divers qui permettent d'en proposer une synthèse. Ces objectifs sont déclinés au cours de différentes phases des processus.

## 1.1 LA PRISE EN COMPTE DES ASPECTS SOCIAUX

### Impliquer la population aux processus de décision<sup>3</sup>

Un des éléments déterminants de la qualité du processus d'élaboration des quartiers urbains durables est la capacité d'association des habitants au déroulement et aux décisions du projet. Pour cela des organisations sont mises en place. Ces structures sont dotées de moyens et participent à des degrés variables aux arbitrages permettant l'élaboration ou la finalisation des projets. Elles jouent un rôle important dans la structuration de la vie sociale des quartiers et dans l'application des standards de développement durable. Difficile à impulser mais pourtant essentielle, l'implication de la population est nécessaire dès le démarrage du projet et la détermination des objectifs.

Comme nous le montrerons plus loin, il est important que les objectifs à atteindre n'appartiennent pas uniquement soit à un groupe d'expert, soit aux principaux acteurs. Cela suppose le partage de la connaissance et de la pédagogie entre les experts et les parties prenantes des projets et notamment la population. Le courant de la sociologie des acteurs<sup>4</sup> a en effet montré que la mobilisation de la connaissance et de l'expertise est un des principaux enjeux de pouvoir. La participation de la population se poursuit ensuite lors de la phase de gestion des quartiers urbains durables. Ces démarches permettent d'encourager les participations volontaires de la population à la gestion du quartier et à la mise en œuvre pérenne du développement durable.

Une application volontaire du développement durable de la part des habitants permet de mieux utiliser les solutions techniques proposées par les concepteurs. Le montage de ces dispositifs est différent selon que le projet s'appuie sur des interlocuteurs déjà en place (réhabilitation), ou qu'il se développe dans une zone inhabitée. Dans ce second cas, la prise en compte des attentes des habitants est plus complexe.

---

<sup>3</sup> L. Thévoz et G. Dekkil, *Participation des habitants, négociation et mixité sociale dans les processus de réaffectation des friches industrielles*. Lausanne, C.E.A.T. [à paraître].

<sup>4</sup> CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*. Paris. Ed. Le Seuil.



<b>Recommandations</b>	<p>Partager les connaissances et mettre à disposition les expertises aux différentes parties.</p> <p>S'appuyer sur les structures de mobilisation de la population existante.</p> <p>Structurer des organes de promotion de la mobilisation de la population dotés de moyens d'actions.</p>
------------------------	---

**Mulhouse :**  *dans le cas d'une rénovation de quartiers, les porteurs et concepteurs du projet ont pu s'appuyer sur les **conseils de quartiers** mis en place sur l'ensemble de territoire de la commune. L'équipe d'architecte-urbaniste chargée de concevoir le projet a travaillé avec ces groupes d'habitants pour élaborer un diagnostic et formuler des propositions d'actions. Ces travaux ont pris la forme d'atelier urbain. Au-delà de ces pratiques, l'association des habitants est parfois contrainte par la difficulté des porteurs de projets pour dépasser le cercle des conseils de quartiers et associer plus largement la population.*

**Müllerpier :**  *la participation des habitants aux processus de décision consiste principalement en une **consultation**.*

**Zurich :**  *dans le cas d'une rénovation de site industriel, il n'y avait pas d'habitant et ce sont les propriétaires qui ont d'abord été largement impliqués. Puis dès l'arrivée des premiers habitants, un **organe doté de moyens financiers** a été constitué en vue de participer à la gestion du quartier et à la conclusion des aménagements d'espaces publics de proximité. Il s'agit d'une plateforme de dialogue entre les différents décideurs et les habitants.*

**Fribourg-en-Brisgau :** un organe de gestion et de consultation a été créé bien avant l'arrivée des premiers habitants. Il a permis de faire participer la population à différentes étapes du processus. Cela s'est notamment caractérisé par l'association des citoyens lors des principales phases de définition du contenu et de conception du projet. Puis, la population a activement participé à la création d'un groupe de travail chargé de représenter les intérêts des futurs habitants et enfin à la mise en place d'une structure chargée d'accueillir les nouveaux habitants, de les aider à formuler leurs demandes et représenter leurs intérêts et de développer la vie sociale dans le quartier. Cette démarche est particulièrement exemplaire.

### **Promouvoir la mixité sociale**

La mixité concerne les aspects culturels, générationnels et sociaux. Pour la promouvoir, trois types de leviers principaux sont à mobiliser. Ces leviers sont activés principalement lors des phases de définition et de conception du projet. Plus précisément, la définition des types de logements à produire et des équipements collectifs à créer, sont les principaux enjeux grâce auxquels la mixité sociale peut être promue. Les modalités pour développer un panel varié de logement changent assez peu si le projet concerne la construction neuve ou la réhabilitation.

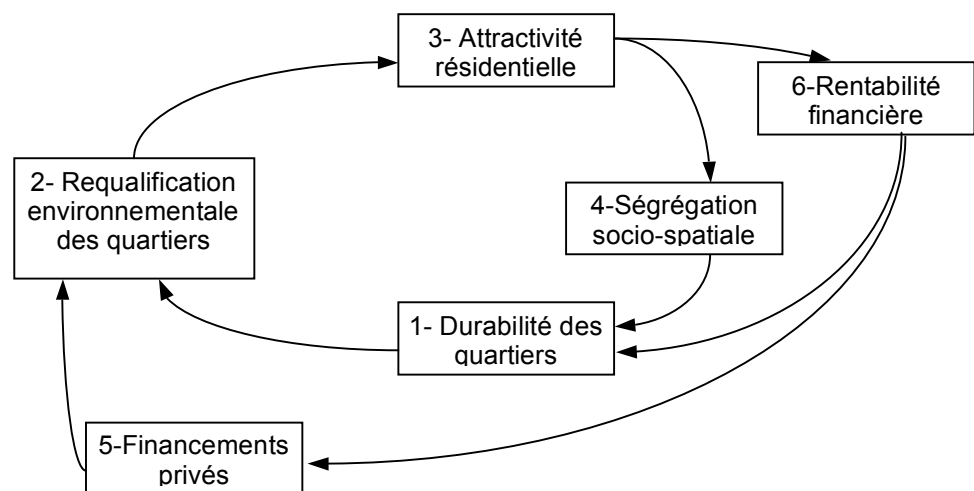
<b>Recommandations</b>	<p>Diversifier l'offre de logement et les sources de financement.</p> <p>Mettre à disposition une offre d'équipement et de services en lien avec les besoins de l'ensemble des populations et des marchés du logement.</p> <p>Attribuer de lots à des promoteurs-constructeurs.</p>
------------------------	---

**Mulhouse :** *un des principaux objectifs est de renouveler la population et **d'enrayer un mécanisme de ségrégation socio-spatiale** en cours, notamment **en renouvelant l'offre de logement**. Dans le cadre des réhabilitations, des logements de haute qualité sont prévus pour attirer de nouvelles populations. Des dispositifs fiscaux incitatifs accompagnent la démarche. Pour la construction neuve, la plupart des opérations doivent proposer une offre variée de logements. Dans certains cas, même si les procédures sont alors complexifiées, l'offre de logement est mixée à l'échelle du bâtiment. Des subventions peuvent être accordées en fonction des loyers pratiqués et des types de logements construits.*

**Zurich :** *l'étude approfondie des mécanismes qui ont prévalu à la concrétisation du développement durable a permis de révéler des **cercles vicieux émanant de la volonté de créer des aménagements et des constructions durables**<sup>5</sup>. L'intention première de la ville et des propriétaires fonciers était en effet de faire du périmètre à réaffecter un « patchwork » où auraient alterné « l'existant et le neuf ». Quinze ans, après, force est de constater une claire dérive de ce projet initial puisqu'il ne reste presque rien du quartier industriel passé. Cela peut être expliqué par la combinaison entre un enthousiasme initial d'un jury peu préoccupé des conditions réelles de réalisation et des intérêts individuels des propriétaires fonciers soucieux, tout au long de la démarche de la faisabilité et de la rentabilité des propositions. Du point de vue du développement durable il faut reconnaître que le quartier a mis l'accent essentiellement sur la réduction du transport individuel et la promotion de la mobilité douce, sur des espaces publics de qualité et la mixité fonctionnelle (emploi-habitat). Les aspects énergétiques, de renaturalisation et de gestion des émissions n'ont pas été traités spécifiquement. Il faut voir là les conséquences d'une période où le développement urbain durable ne représentait pas encore un enjeu collectif important pour les autorités communales. En matière sociale, un des objectifs les plus importants était d'offrir des logements pour des familles avec enfants à un prix abordable dans un quartier de qualité, doté d'infrastructures sociales (école, crèches, etc). Malgré de bonnes intentions de départ (45% des logements construits ont 4,5 pièces ou plus et ont été spécialement conçus pour des familles), une **gentrification** certaine du quartier est perceptible. Les enfants sont peu nombreux et les jeunes couples à double salaire occupent la plupart des logements spacieux. L'absence d'infrastructure (écoles, parcs, crèches) a été, au début, un facteur dissuasif à leur installation. Il a bientôt été remplacé par le prix élevé des loyers. Le cas de Neu-*

<sup>5</sup> Ces éléments ont fait l'objet d'une publication dans la revue *Urbia* numéro 4, Processus de production des quartiers urbains durables : les enseignements du cas de Neu-Oerlikon à Zurich. Ils sont également inspirés par les nombreuses publications sur le sujet de Cyria Emelianoff.

Oerlikon confirme donc l'existence d'un cercle vicieux qui conduit à la mise en place d'une ségrégation socio-spatiale (facteur 4, du graphique ci-après) ce qui l'éloigne des objectifs du développement durable. La participation d'investisseurs privés (facteur 5), à la recherche d'une rentabilité financière (facteur 6 et 5), et les objectifs de durabilité (facteur 1) conduisent effectivement à un réaménagement de territoires de qualité (facteur 2). Cette requalification induit par le biais du marché, une attractivité résidentielle supérieure à la moyenne (facteur 3) ce qui a une double conséquence. Elle permet aux investisseurs de remplir leurs objectifs financiers (facteur 6) et les incite à continuer à financer de telles opérations (facteur 5) ; et parallèlement, elle conduit à une ségrégation socio-spatiale (facteur 4) en raison d'une présence de plus en plus forte de ménages à hauts revenus. Ce cercle vicieux a pu être également observé dans la mise en place des quartiers où les exigences de durabilité étaient poussées plus loin qu'à Neu-Oerlikon, comme dans le quartier Västra Hamnen à Malmö en Suède. Ces cas soulignent l'importance et l'équivalence des dynamiques socio-économiques sur les aspects techniques dans les contributions au développement durable.



**Figure 3 :** les mécanismes de ségrégation socio-spatiale dans les quartiers durables

**Fribourg-en-Brisgau :** la diversification des productions architecturales a conduit à produire des formes d'habitat variées et a permis de varier les types d'occupation. Le nombre de logement à construire par promoteur a été limité à 40. Par ailleurs, c'est la mixité intergénérationnelle qui a été visée. Pour cela, l'offre d'équipements et de services a été pensée pour être en adéquation avec les besoins des différentes populations qui occupent le quartier. Enfin, la mise en œuvre de la mixité sociale dans les projets repose sur des liens étroits avec la stratégie d'intervention sur les marchés du logement porté souvent à une échelle d'agglomération.

## 1.2 LA REALISATION D'UN CADRE DE VIE DE QUALITE

### Promouvoir des formes urbaines de qualité

Par formes urbaines, il faut entendre d'une part les aspects morphologiques liés à la mixité fonctionnelle, à la structure spatiale, à la qualité des constructions et des espaces publics et des autres composantes du cadre de vie, et d'autre part, les éléments liés aux modes de vie induits par les aspects morphologiques, aux types d'occupation et plus globalement aux aspects sociologiques.

Pour produire des quartiers urbains durables de qualité, les porteurs de projet cherchent à produire des formes urbaines de qualité. Des attentions particulières sont portées à ce sujet. Aussi, on peut mentionner plusieurs facteurs de réussite de la promotion de formes urbaines de qualité qui constituent des recommandations pour la conduite des projets de quartiers urbains durables :

Recommandations	<p>Variation des formes architecturales</p> <p>Créer une vision d'ensemble de la forme urbaine à l'échelle du quartier et intégrée à la ville, qui intègre des éléments de permanence et qui soit ouverte à des évolutions tout en conservant une structure de base (tracés existants, par exemple).</p> <p>Mener des réflexions approfondies sur les aspects financiers (sources de financements et coût de sortie des opérations). Mobiliser les sources de financement nécessaires (voire adapter les intentions à la capacité d'intervention).</p> <p>Assurer une division parcellaire rationnelle et évolutive.</p>
-----------------	--

**Mulhouse :** *des dispositifs financiers et juridiques variés sont développés pour traiter les différents besoins et varier les demandes en logement. Un tissu urbain caractéristique et de qualité existe, les nouvelles opérations s'inscrivent dans la continuité de cette forme urbaine. De nombreuses opérations de réhabilitation sont prévues.*

**Müllerpier :** *les honoraires des architectes qui conçoivent des lots sont calculés en fonction du nombre de logements construits.*

**Zurich :** *la planification des types de logements se fait à l'échelle des lots.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *le Coefficient d'Utilisation des Sols doit être supérieur à 1. Par ailleurs, des projets aux financements privés jouxtent ceux qui sont financés par le public. Le nombre de logements construits par chaque promoteur est limité, en lien avec la taille réduite des parcelles dans le cadre de la mise en œuvre du masterplan et du règlement.*

**Bussigny :** *les documents de planification prévoient une grande variété des formes urbaines et des types de logements : habitat collectif, semi-collectif, groupé, contigu, individuel. Le projet prévoit l'implantation d'activités économiques et des locaux commerciaux au rez-de-chaussée de certains immeubles collectifs.*

## Développer des espaces publics de qualité

La qualité des espaces publics est souvent déterminante pour la qualité d'ensemble du projet. Pour atteindre ces objectifs, des attentions particulières doivent être portées à différentes phases des processus :

- la phase de conception du masterplan permet de créer une vision d'ensemble des espaces publics en interaction avec les différentes fonctions urbaines envisagées,
- la phase de réalisation du projet permet de concevoir chacun des espaces envisagés,
- enfin lors de l'arrivée des premiers habitants, des actions sur l'appropriation spatiale et de l'animation du quartier sont à développer autour des espaces publics.

<b>Recommandations</b>	<p>Créer un réseau hiérarchisé d'espaces publics, qui prévoit une grande variété d'usages et de fonctions,</p> <p>Coordonner la mobilité et les espaces publics,</p> <p>Mobiliser la créativité des architectes-paysagistes et des habitants pour créer des espaces publics</p> <p>Faire une place à l'art en ville</p> <p>Valoriser le lien entre espaces publics et espaces privés (et semi-privés), notamment à travers les usages projetés</p>
------------------------	--

**Bussigny :** *les espaces publics ont été planifiés et intégrés au règlement d'affectation. Un schéma directeur des espaces publics distingue les espaces paysagers, publics, les voiries, les espaces semi-publics, les espaces à urbaniser. Ce document est ouvert et permet ainsi aux concepteurs d'optimiser les prolongements du logement, notamment par la planification d'espaces semi-publics. Un plan des équipements, mis à l'enquête et cofinancé par les parties, a permis de mettre en place le schéma directeur approuvé.*

**Zurich :** *des concours portant spécifiquement sur les espaces publics ont permis de mobiliser la créativité des architectes-paysagistes. Les espaces publics sont mis en réseau et des espaces publics de proximité permettent une grande variété d'usage dans les espaces publics dont la conception de détail a été entreprise avec les habitants récemment installés.*

**Mulhouse :** *afin de concrétiser les intentions du concepteur de l'ensemble du projet, c'est ce dernier qui assure la maîtrise d'œuvre des projets d'aménagement des espaces publics. Les jardins publics sont la colonne vertébrale du projet. Les futurs gestionnaires (la Ville) sont associés à la conception de ces espaces.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *la qualité des espaces privés et semi-publics est visée notamment en limitant des barrières physiques entre les parcelles. Elle s'accompagne d'une gradation de la nature préservée, aux cheminements internes au quartier jusqu'à l'intérieur des îlots. Dès le lancement du projet, le masterplan présentant cette organisation des mobilités douces et de la nature a séduit le jury.*

## Valoriser le patrimoine architectural existant et révéler le génie des lieux

Le « génie des lieux » se caractérise par le potentiel offert par des sites pour créer des ambiances, des cadres de vie et des paysages de qualité. Pour intégrer le « génie du lieu » dans les projets, il paraît particulièrement important de réaliser des études préalables qui permettent d'identifier les éléments à prendre en compte et envisager leur rôle dans les projets. Elles peuvent être concrétisées dans des documents réglementaires comportant des préconisations architecturales et urbaines. Puis, lors des phases de conception et de construction, il faudra veiller à développer des solutions architecturales et urbanistiques qui permettent notamment de prendre en compte les éléments patrimoniaux à valoriser. Enfin dans les phases de gestion des quartiers, des actions de sensibilisation et de communication peuvent être conduites pour accompagner la prise en compte par les habitants des valeurs des sites.

<b>Recommandations</b>	<p>Réaliser au préalable une étude des éléments patrimoniaux et des valorisations possibles</p> <p>Élaborer des recommandations visant à valoriser le patrimoine</p> <p>Relever les typologies et les éléments caractéristiques architecturaux</p> <p>Impliquer un architecte-conseil chargé de veiller à la prise en compte de la préservation et de la mise en valeur des éléments architecturaux</p>
------------------------	---

Parmi, les projets étudiés, deux types de projets sont identifiables à ce sujet. Ceux de Mulhouse et de Zurich concernent un tissu urbain existant. Les autres sont libres de toute construction.

- Mulhouse :** *le tissu urbain existant est préservé, certains éléments architecturaux (casernes, ...) sont conservés et réhabilités. Un **document stratégique** est élaboré pour préserver et valoriser le patrimoine.*
- Zurich :** *le projet initial prévoyait de conserver des éléments du bâti industriel. Au cours du projet, on s'est progressivement écarté de cet objectif initial pour y revenir vers la fin de l'opération et pour les constructions restantes.*
- Müllerpieper :** *la **valorisation des espaces publics** et des fronts bâtis le long de la Meuse.*
- Fribourg-en-Brisgau :** *des réserves naturelles et une **zone de protection des paysages** intégrée au projet ont été créées.*
- Bussigny :** *le grand paysage, les vues, des réseaux verts et des chemins aux alentours ont été pris en compte.*

### 1.3 LA PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

#### Encourager le développement des énergies renouvelables dans l'habitat

Que ce soit pour les programmes en réhabilitation ou pour la construction neuve, la promotion de bâtiments à basse énergie est largement pratiquée dans les projets. Elle s'appuie sur des normes et des labels locaux et prend une place souvent centrale dans les projets.

<b>Recommandations</b>	<p>Engager la réflexion sur la planification des énergies dès la conception des projets.</p> <p>Créer des dispositifs d'accompagnement pour promouvoir les énergies renouvelables.</p> <p>Apporter des recommandations sur l'emploi d'énergies renouvelables dans les cahiers des charges architecturaux.</p> <p>Identifier un référent qui participe aux différentes phases du projet pour veiller à une intégration optimale des énergies renouvelables.</p>
------------------------	--

**Mulhouse :** *la collectivité met en place des dispositifs d'accompagnement financiers et techniques pour promouvoir des logements consommant annuellement moins de 50 kwh/h/m<sup>2</sup>. Elle a également missionné un bureau d'études techniques spécialisé dans les énergies renouvelables afin de suivre le projet.*

**Zurich :** *les logements doivent avoir un caractère exemplaire et consommer 10% d'énergie en moins par rapport à ce qui est imposé par la norme cantonale.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *les logements utilisent également la basse énergie et sont chauffés par un système de chauffage urbain par cogénération. L'énergie solaire y est largement répandue.*

#### Encourager les mobilités durables

La limitation de l'usage des voitures particulières et la promotion des transports alternatifs est un objectif très répandu dans les 5 études de cas pratiquées. La construction d'infrastructures de transport en commun, la planification du stationnement, et le traitement qualitatif des voies de mobilités douces sont les principales orientations prises dans les projets.

Nos préconisations interviennent dès les phases de lancement des projets, voire avant lorsqu'elles concernent par exemple la planification des infrastructures de transports en commun. Elles se poursuivent ensuite lors de la gestion du quartier pour pérenniser et consolider des pratiques induites par le cadre de vie.

<b>Recommandations</b>	<p>Planifier la construction d'infrastructures de transport en commun comme une condition préalable au développement du quartier</p> <p>Développer le réseau de mobilité douce en concurrence à l'automobile et intégré au développement urbain planifié</p> <p>Intégrer les réflexions sur la place des mobilités alternatives à la voiture dans des logiques d'agglomérations</p> <p>Agir sur l'offre de stationnement</p> <p>Encourager la mixité fonctionnelle</p>
------------------------	--

**Bussigny :** *les axes de transports en commun existant sont prolongés dans le quartier. Un réseau de chemins et d'axes de verdure doit permettre de favoriser la qualité des déplacements doux. Les liaisons transversales au sein du quartier sont promues. Les vitesses sont limitées à 30km/h.*

**Mulhouse :** *un tram-train est construit par la ville en parallèle au projet de rénovation des quartiers anciens. Il permet de les intégrer dans des logiques d'agglomération et de les rendre centraux. La réduction des places de stationnement est visée. La vitesse est limitée à 30km/h.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *la construction du tram-train a été lancée dès les premiers travaux d'aménagement du quartier. Le tram-train circule avec une fréquence élevée (un tram toutes les 12 minutes).*

**Zurich :** *la très bonne intégration urbaine de cette offre de transport s'accompagne d'une bonne connexion des réseaux de transport en commun convergeant vers la gare. La promotion active des transports à vélo est faite, notamment en lien avec les autres politiques sectorielles. Un système de régulation des trafics internes est mis en place. La réduction des places de stationnement est prévue.*

### Favoriser la nature en ville

C'est lors de l'identification des potentiels du site, puis pendant la détermination des objectifs d'aménagement, et enfin au cours de la conception du quartier que les recommandations doivent être mises en œuvre. Lors de la phase de gestion, des ajustements entre les capacités des sites naturels et les pratiques des habitants peuvent être réalisés.

Afin de promouvoir la qualité de vie dans les projets et de satisfaire la demande en nature des habitants, des options sont prises dans les projets pour favoriser le développement d'espaces verts. Dans les cas d'extensions urbaines, des démarches sont engagées pour inscrire les projets dans les réseaux verts qui structurent les agglomérations. Dans les sites déjà urbanisés, les parcs jouent un rôle déterminant dans la qualité des projets.

Les espaces verts permettent d'améliorer la qualité écologique des projets et d'offrir un cadre de vie de qualité.



<b>Recommandations</b>	<p>Mettre en réseaux les espaces verts pour encourager la circulation de la faune</p> <p>Créer des réserves de nature et de paysage bien délimités par rapport aux espaces construits</p> <p>Développer des actions de sensibilisation à la qualité des espaces naturels environnants</p> <p>Intégrer les logiques de planification des espaces naturels d'agglomération dans le projet</p>
------------------------	---

**Bussigny :** *création de réserves naturelles et de sentiers pédagogiques.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *insertion du projet dans un corridor boisé planifié à l'échelle de l'agglomération et ¼ de la surface du projet dédiée à des cordons boisés, à des vergers, ou prairies.*

**Zurich :** *la mise en réseau permet de valoriser, et diversifier leurs fréquentations et de mieux les intégrer au fonctionnement du quartier.*

**Mulhouse :** *les espaces verts constituent la colonne vertébrale du projet de rénovation des faubourgs. Un système de récupération des eaux de pluies est prévu pour l'entretien. Enfin, la conception et la construction des espaces verts associent souvent les gestionnaires et les usagers.*

### Economiser les ressources en eau

Pour mettre en œuvre ces recommandations, il est nécessaire de veiller à cette thématique lors des phases de lancement des projets (identification des ressources disponibles), de conception (mobilisation, distribution de la ressource), de construction (utilisation de procédés permettant la réduction des consommations), de gestion (utilisation rationnelle de la ressource par les usagers). Les économies d'eau sont prévues tant à l'échelle du quartier qu'à celle du logement.

<b>Recommandations</b>	<p>Réduire l'utilisation de matériaux imperméabilisants</p> <p>Envisager la gestion de l'eau dans sa globalité à l'échelle du quartier</p> <p>Préconiser la récupération des eaux de pluies</p> <p>Séparer les réseaux des eaux usées des eaux de consommation courante</p>
------------------------	---

**Fribourg-en-Brisgau :** *le circuit de l'eau est traité dans sa globalité. Les eaux de pluies sont récupérées pour un usage domestique (lave-vaisselle, lave-linge...).*

**Mulhouse :** *les eaux de pluies sont récupérées pour l'entretien des espaces verts. Le recours à des solutions techniques permettant de lutter contre l'imperméabilisation des sols est fréquent. À l'échelle du logement, de nombreuses démarches sont mises en œuvre et proposent des solutions pratiques pour réduire l'usage de l'eau (régulation des débits, chasse d'eau double débit, ...).*

## **2. DYNAMIQUE D'ELABORATION DES QUARTIERS URBAINS DURABLES**

---

Notre travail d'analyse de projet de quartiers urbains durables a permis d'identifier des recommandations pour la création de quartiers urbains durables. Elles concernent :

- l'identification et la maîtrise des enjeux stratégiques intervenant de manière récurrente ou de ceux plus opérationnels, liés aux différentes phases des processus,
- les relations entre les acteurs avec la création d'un dispositif de pilotage,
- les outils et des instruments mobilisés pour conduire et mettre en œuvre le projet.

### **2.1 LES ENJEUX DE LA DEFINITION DE LA DEMARCHE**

L'analyse des processus d'élaboration des quartiers urbains durables nous permet d'en déduire les principaux enjeux qui interviennent de manière répétée tout au long d'une démarche et d'en proposer une modélisation sous la forme d'un processus itératif.

#### **2.1.1 Enjeux de l'orientation et de la conduite des processus**

L'analyse et la systématisation des processus observés permettent de révéler des enjeux permanents et évolutifs opérant aux différentes étapes de la mise en œuvre des projets. Ils sont liés à la fois au processus proprement dit et aux objets à négocier.

« Enjeux : des questions à se poser »	<p><b>Aménagement du territoire et gestion de la plus-value</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les caractéristiques du périmètre du projet, sa pertinence et sa cohérence avec les moyens et les objectifs poursuivis ?</li> <li>• Quelles sont les servitudes, les pollutions et les contraintes sur le site ?</li> <li>• Quelle est la nature et la magnitude de la plus-value ?</li> <li>• Comment le foncier se répartit-il sur le territoire, entre les intervenants public et privé ?</li> <li>• Qui finance le projet ? Quelles sont les principales dépenses à engager ? Qui finance quels équipements, infrastructures et services ?</li> </ul> <p><b>Foncier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qui possède le foncier, avec quelles attentes et attitudes ?</li> <li>• La structure actuelle du foncier (statut et géométrie) permet-elle d'envisager un projet d'aménagement ? Une intervention sur le parcellaire est-elle nécessaire ?</li> <li>• La valeur actuelle des terrains et celle prévue à l'issue des aménagements font-elles l'objet d'un consensus ?</li> </ul> <p><b>Démarche</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les propriétaires sont-ils impliqués et moteurs dans le projet ?</li> <li>• Quel est l'appui socio-politique dont bénéficie la démarche ?</li> <li>• Quel dispositif pour faciliter des négociations « gagnant-gagnant » ?</li> <li>• Quels sont les étapes et les résultats intermédiaires ?</li> </ul> <p><b>Contexte local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les conditions du marché immobilier ?</li> <li>• Quelles sont les conditions offertes par la planification locale et régionale ?</li> </ul>
---------------------------------------	--

### Prise en compte des spécificités du site et de ses environs

La définition du ou des périmètres pour le projet d'aménagement revêt des enjeux essentiels sur plusieurs aspects.

Les caractéristiques physiques ont des impacts importants en termes de constructibilité tels que :

- le financement de la décontamination et l'assainissement de terrains contaminés (Fribourg-en-Brisgau, Zurich),
- la stabilité des terrains et leur constructibilité (Bussigny),
- les exigences de la protection environnementale (Fribourg-en-Brisgau) ou du voisinage (transition paysagère verte à Bussigny),

- la protection du patrimoine bâti (industriel comme à Zurich ou bien historique comme à Mulhouse).

La (pré)existence de projets sur le site doit être prise en compte pour être intégrée dans les nouvelles propositions d'aménagement.

Le foncier et sa répartition (parcellaire) entre les différents propriétaires est un enjeu en soi. Cette dimension n'est pas problématique lorsque les pouvoirs publics sont les seuls propriétaires (*Fribourg-en-Brisgau, Müllerpier*) alors que la question du morcellement et le statut du foncier est un premier enjeu à traiter.

L'opportunité et les modalités de participation de la population lorsque le périmètre a des occupants (*Mulhouse*) et aussi lorsqu'il est vide (*Fribourg-en-Brisgau, Bussigny et Zurich*) conditionnent les caractéristiques des processus à créer.

### **Optimisation du statut et de la géométrie du foncier**

La propriété du foncier conditionne le caractère unilatéral ou multilatéral du processus de production d'un quartier.

Globalement, l'ensemble de l'Europe de l'Ouest connaît des pressions importantes sur les marchés fonciers. Dans ce contexte, et compte tenu des difficultés pour mettre en œuvre des interventions publiques permettant l'acquisition aisée du foncier, la constitution de réserves foncières par le public est difficile, notamment du fait des mécanismes de rétention. Pour de nombreuses raisons, la négociation à l'amiable de l'achat de terrain reste une des meilleures armes pour la collectivité. Son meilleur argument est la possibilité d'intervenir sur le droit des sols, c'est-à-dire de modifier l'affectation et les droits à construire. La mise en œuvre d'une stratégie foncière anticipatrice à l'échelle locale constitue souvent une nécessité pour produire une ville de qualité, même si elle est particulièrement difficile à porter politiquement et complexe à mettre en œuvre. Elle doit être couplée à la stratégie de développement urbain.

Les interventions sur le statut et la géométrie du foncier se font à différentes étapes des processus. Dès la mise en œuvre du projet, les réflexions sur ce sujet sont déterminantes. Si les pouvoirs publics sont propriétaires (*Fribourg-en-Brisgau, Müllerpier*), ils peuvent décider seuls (ou presque) du lancement d'une opération ainsi que de toutes les décisions relatives à la mise en place de l'offre de terrains à bâtir. Cette offre peut alors faire l'objet d'un partenariat public-privé, selon des termes qui seront cependant largement définis par l'administration locale.

Au contraire, si les propriétaires sont en partie ou en totalité des acteurs privés (*Bussigny, Zurich*), le lancement d'une telle opération doit d'abord faire l'objet d'un accord public-privé. Toutes les futures décisions pour la mise en place de l'offre de terrains à bâtir seront obligatoirement négociées dans le cadre de ce partenariat public-privé. Les collectivités ont le plus souvent recours à la négociation car l'expropriation et la préemption sont difficiles à mettre en œuvre.

L'enjeu territorial est alors de pouvoir se rendre aussi indépendant que possible de la structure parcellaire en place, afin qu'elle ne constitue pas une entrave à la réalisation d'un projet d'aménagement qui répondent aux enjeux du développement durable.

Pour remplir cette mission, il faut à la fois garantir la propriété, tout au moins en termes de sa valeur pour chaque propriétaire et mettre en place une redistribution équitable et transparente de la valeur

ajoutée liée au projet d'aménagement. C'est pourquoi l'estimation de la valeur des biens-fonds et des immeubles devient un enjeu primordial pour pouvoir procéder à des échanges entre propriétaires.

Pour les pouvoirs publics, l'obtention à des conditions favorables, des terrains nécessaires aux équipements et aux infrastructures collectives liées à un quartier durable représente un enjeu supplémentaire.

Des groupes d'experts sont constitués comme à *Bussigny* et à *Zurich* ou dans une moindre mesure à *Mulhouse*. À *Müllerpier*, le prix du foncier est fixé et évalué au départ de l'opération. Il subit ensuite des évolutions au cours du processus. Il s'agit d'une part du prix de vente prévu de l'opération estimée à 20% pour du collectif et 30% pour de l'individuel. Ce pourcentage augmente dans les quartiers cotés.

Dans tous les cas, ces négociations doivent avoir un cadre juridique solide pour assurer la sécurité légale nécessaire aux transactions, leur transparence et l'égalité de traitement entre les parties.

### **Financement des équipements et des infrastructures**

Certainement le premier enjeu qui conditionne les formes prises par le processus a trait aux financements des équipements et des infrastructures.

Pour arriver à un accord, il est important que cette répartition des charges soit :

- juste (équitable entre les parties),
- supportable pour chacune d'entre elles (équilibre budgétaire à un horizon temporel raisonnable pour les autorités publiques et rentabilité pour les privés),
- cohérente avec les objectifs de développement durable,
- et non nuisible pour la réalisation du projet.

Au centre de cette question se trouve celle de la **gestion de la plus-value créée** par la réglementation publique, ainsi que par les équipements et autres infrastructures collectives.

### **Prise en compte de la multiplicité des temporalités du projet**

La maîtrise des temps du projet est un des principaux critères de réussite des projets car elle permet notamment d'éviter des risques d'échec et donc de perte financière pour les porteurs des projets.

Plusieurs échelles de temps sont observées et rythment les projets :

- les évolutions des marchés fonciers et immobiliers,
- le rythme des mandats politiques,
- le rythme de la construction,
- le rythme des processus de décision,
- le rythme des financements et d'attribution de financements publics,
- le rythme des processus de planification.

Le pilotage des projets doit permettre de mettre en cohérence ces rythmes. Les projets observés reposent toujours sur des calendriers élaborés par les porteurs de projets. Ce sont ces calendriers qui

permettent de produire de la ville de manière indépendante des processus conventionnels observés pour faire la ville de manière ordinaire. La maîtrise des temps est donc une des principales fonctions du projet d'aménagement à laquelle concourent les interventions des différents acteurs. Cela se vérifie dans les projets que nous avons observés.

Une des conditions de réussite des projets qui découle logiquement de ces observations est la nécessité de mettre en œuvre une ou des structures de pilotage pérennes et à géométrie variable.

### **Optimisation des transitions entre les phases des processus**

Dans toutes les étapes identifiées, et notamment les 4 principales, les transitions se font de manière plus ou moins lisible. Un des risques observés est de perdre du temps et de voir s'affaiblir la dynamique à l'issue d'une étape. Le passage d'une phase à l'autre nécessite en effet assez souvent un changement de posture, de dispositif de décision et une évolution des partenariats. Les systèmes d'acteurs évoluent, les enjeux de pouvoir et les compétences se déplacent... Les porteurs des projets doivent également se montrer vigilants pour ne pas perdre la substance et les fruits des réflexions collectives lors du passage à une autre phase. Ces transitions se font soit de manière informelle, soit par des décisions formelles, soit par le biais de documents officiels ou d'actions réglementaires officialisant ainsi des choix collectifs. Dans ce dernier cas, figurent généralement des orientations pour la suite du processus. Cette solution permet de solidifier les processus.

Lors de la présentation des principales phases qui structurent les projets, nous présenterons ces éléments clés de transition sous la forme de «jalons».

### **Convergence des intérêts publics et privés**

Dans tous les cas de figure, les exécutifs locaux sont appelés à participer ou à conduire la production de quartiers durables. Ils doivent identifier de quels soutiens politiques, sociaux et financiers, ils ont besoin pour mener à bien leurs initiatives. Ce soutien est-il suffisant, faut-il au contraire l'entretenir ou bien même s'assurer son existence ? La réponse à cette question a des conséquences évidentes sur les caractéristiques plus ou moins participatives du processus engagé et du dispositif qui l'accompagne. De la même manière, la participation d'entités administratives locales ou nationales, chargées de mettre en œuvre des politiques publiques spécifiques, est souvent une condition essentielle de la production de quartiers durables comme à *Mulhouse*, par exemple. Il est alors important pour les autorités locales responsables de s'assurer de cet appui extérieur.

La présence d'investisseurs intéressés en premier lieu aux perspectives économiques oblige à se demander dans quelles mesures leurs intérêts peuvent converger avec ceux des autorités locales, qui poursuivent d'autres intérêts dictés par l'agenda politique local et l'intérêt général. Il en résulte la nécessité d'identifier clairement les conditions du marché immobilier local et régional et de les prendre en compte dans le projet d'aménagement, en l'adaptant si les conditions économiques changent. Le travail dans un climat de confiance est alors un avantage évident.

## **2.1.2 Structure itérative des processus d'élaboration de projet**

Les 5 études de cas réalisées ont permis d'identifier les processus qui opèrent pour la construction des quartiers urbains durables. Les entretiens et les enquêtes ont été réalisés de manière à révéler et à modéliser les différentes phases des processus d'élaboration des quartiers urbains durables.

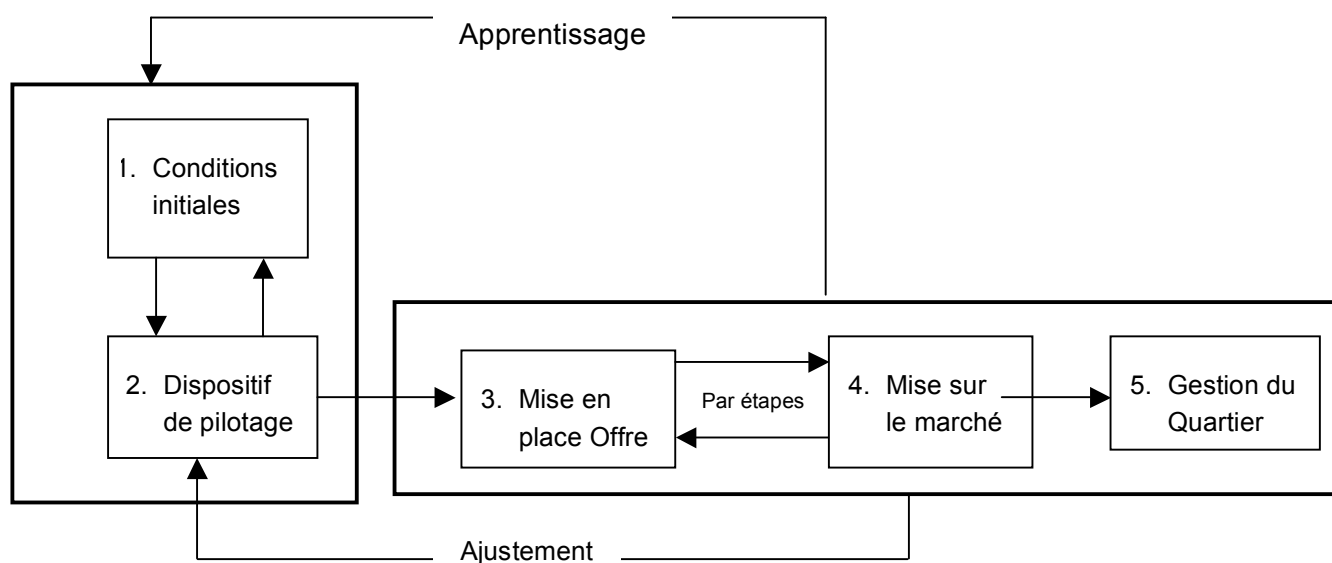
Aucun projet observé ne s'est déroulé comme les initiateurs auraient pu le prévoir. L'élaboration de partenariats, la mobilisation de financements, les difficultés techniques, le partage des objectifs du projet, sont les principaux facteurs observés qui complexifient le déroulement des processus. Des itérations et des rétroactions entre les différentes étapes des processus sont donc observées. Le déroulement des projets n'est pas linéaire. Elles agissent sur le contenu des projets et les processus de décision sous-jacents.

Ainsi, au-delà des spécificités de chacun des projets, 5 grandes phases sont apparues très nettement. Au cours de chacune d'elles, des étapes clés sont identifiables. Les phases observées sont les suivantes :

- la compréhension et la prise en compte des conditions initiales (1) : il s'agit des conditions locales, des principales caractéristiques de l'action territoriale, de la culture et de l'expérience commune des principaux intervenants, et du climat politico-administratif ;
- la structuration d'un dispositif de pilotage (2) : une des phases spécifiques des projets observés consiste en l'élaboration d'une organisation des acteurs impliqués dans le pilotage des projets. Cette phase est complexe et évolutive en fonction des acquis des phases suivantes ;
- l'élaboration du projet urbain : la mise en place de l'offre (3). Cette phase porte spécifiquement sur le contenu du projet urbain et la définition des réalisations à engager. Il s'agit de créer une offre de logement et de définir les interventions à engager ;
- l'intervention sur l'espace : la mise sur le marché des biens (4). Cette phase est étroitement liée à la précédente. Elle doit permettre la création du quartier et l'intervention sur l'espace proprement dit ;
- la gestion du quartier (5) : les actions qui permettent de définir les modalités de gestion puis de gérer l'espace font partie du projet et permettent d'apporter d'importantes améliorations qualitatives.

Le schéma ci-après présente l'articulation de ces différentes phases. Les flèches représentent les liens qui opèrent entre elles. Il montre :

- les liens qui unissent les phases 3, 4 et 5 qui constituent le cœur de la réalisation des quartiers urbains durables ;
- les trois boucles de rétro-alimentation qui donnent un caractère itératif aux processus à l'œuvre :
  - le lien entre les phases 3 et 4 rend compte de la construction progressive du quartier, au fur et à mesure de la réalisation de ses différents lots. Leur étalement dans le temps permet aux parties impliquées d'apprendre d'une opération à l'autre pour ajuster leurs actions,
  - le lien entre les phases 3, 4 et 5 et la phase 2 (dispositif de pilotage) confirme que cette dernière évolue et s'ajuste au cours du processus en fonction des avancées observées dans l'élaboration du quartier et cela en fonction des négociations des enjeux liés à la production du quartier,
  - le lien entre les phases 3, 4 et 5 et les phases 1 et 2 correspond à la mise en place d'un processus d'apprentissage collectif pour en tirer des leçons pour d'autres opérations ultérieures et ailleurs. Ce même document participe de cette dynamique.



*Figure 4 : des processus itératifs et rétroactifs*

## 2.2 LES ENJEUX SPECIFIQUES DU DEROULEMENT DE LA DEMARCHE

Les deux premières étapes identifiées sont en étroite relation car elles peuvent se dérouler simultanément et leur ordre n'est pas fixé. Elles relèvent les enjeux liés aux premiers pas à entreprendre pour mettre sur pied un quartier durable. Notons que, comme dans le cas de Neu-Oerlikon à Zurich, cette initiative peut ne pas revenir nécessairement aux pouvoirs publics.

### 2.2.1 Phase 1 : la prise en compte des conditions initiales

Lors de la première phase des différents projets observés les porteurs de projets doivent prendre en compte la stratégie territoriale élaborée à une échelle supérieure. On peut estimer qu'elle s'achève par l'élaboration d'objectifs pour le développement du secteur étudié et parfois par la constitution d'une équipe de pilotage stratégique et technique. Plusieurs enjeux sont abordés au cours de cette phase.

#### La définition du territoire d'intervention

Elle se fait en fonction de plusieurs éléments déterminants. Le principal facteur est lié aux enjeux de spatialisation d'une politique de développement urbain. Toutefois, d'autres facteurs opèrent. Parmi eux on peut évoquer les opportunités foncières, la capacité de mobilisation d'acteurs et de ressources financières, les caractéristiques physiques du site, les projets préexistants, l'offre de transport en place, et les enjeux locaux spécifiques. Au cours des projets, on observe parfois des évolutions dans les périmètres. Au-delà de la pertinence de sa taille, de sa forme, de ses liens avec le tissu urbain, le porteur de projet doit également avoir en point de mire son évolutivité.

**Jalon :** élaboration d'une carte du périmètre du projet



<b>« Des questions À se poser »</b>	<p>Le territoire d'intervention est-il porteur d'enjeux spécifiques ?</p> <p>Le périmètre est-il pertinent et réaliste ? Est-il évolutif ?</p> <p>Est-il en rapport avec les objectifs de développement déjà énoncés, permet-il d'en faire émerger de nouveaux ?</p> <p>Le périmètre offre-t-il des potentiels à valoriser ou des contraintes à considérer ?</p>
---	--

### La prise en compte des stratégies territoriales à l'œuvre

Les projets de quartiers urbains durables observés s'inscrivent tous dans des logiques urbaines d'une échelle supérieure à celle à laquelle se développent les projets urbains. Ils doivent donc concrétiser et prendre en compte des objectifs de développement territorial. Des documents de planification présentent ces objectifs à différentes échelles. Ils les déclinent parfois sur des secteurs stratégiques. Dès le lancement des projets de quartiers urbains durables, le lien avec ces réflexions est essentiel. Cette phase est itérative et peut éventuellement conduire à la mise à jour des documents de planification qui s'imposent au projet.

**Jalon :** modification des planifications directrices, réglementaires (plan d'affectation), présentant la prise en compte du secteur dans les différents documents de planification

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Quelles sont les conditions définies par les documents de planification existant à une échelle supérieure à celle du projet ?</p> <p>Quels sont les objectifs présentés par ces documents sur le secteur à traiter et leurs implications ?</p> <p>Qui sont les acteurs/partenaires qui les portent et quels sont leurs projets en cours, en préparation ou en voie d'être adopté ?</p> <p>Etc...</p>
---	---

### Elaboration des objectifs de développement urbain durable<sup>6</sup>

Cet enjeu est sous-estimé dans de nombreux projets. Il est pourtant déterminant puisqu'il s'agit de solidifier l'intention du projet et son portage politique. Les actions qui découlent de cette phase sont liées aux principales dimensions du projet politique, notamment en ce qui concerne l'image de la ville, le marketing urbain, la participation de la population, la satisfaction des citoyens, et les performances des quartiers urbains durables en termes d'empreinte écologique. Pour cela, des missions d'études globales et prospectives sont nécessaires. Elles peuvent s'inscrire dans un temps assez long relatif à la maturation politique des intentions d'aménagement. Elles nécessitent des compétences et des approches pluridisciplinaires. Elles doivent s'appuyer sur la participation active de la population. En ce sens, l'expertise doit être partagée. De nombreux porteurs de projets sont certes conscients d'un réel besoin de mobiliser ces compétences, mais peinent à le faire. Il est également important de formaliser les résultats de ces travaux dans des documents stratégiques partagés, portés politiquement, voire réglementairement. Ces tâches nécessitent la participation active de la population, l'intervention des partenaires techniques publiques, privées ou associatives (exemple: agence de développement,

<sup>6</sup> Ces objectifs sont présentés plus en détail dans la partie 1, page 8.

service technique, société de conseil...), notamment en ce qui concerne l'élaboration des objectifs de développement durable. Une bonne connaissance des territoires, un haut niveau d'ingénierie et de communication sont nécessaires pour l'élaboration de ce type de mission. Il est important d'envisager une continuité dans ces travaux d'expertise et ce afin qu'ils soient confortés et concrétisés lors des différentes phases du processus.

**Jalon :** engagement des parties sur les objectifs de développement durable, concrétisés par des chartes, cahiers de recommandations,...

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>La connaissance du territoire et le niveau d'ingénierie permettent-ils de proposer et de porter des objectifs de développement urbain durables réalistes et partagés ?</p> <p>Tous les acteurs à impliquer dans la définition des objectifs de développement du quartier disposent-ils du même niveau de connaissance ? Le niveau d'expertise est-il suffisant ?</p> <p>L'expertise est-elle bien au service du projet et pas d'un ou de plusieurs acteurs ?</p>
-------------------------------------	---

### Le portage politico-administratif

Pour cette première phase d'élaboration de quartiers urbains durables, les porteurs de projets s'appuient sur des acteurs politiques et des appareils administratifs solides leur permettant de légitimer leurs actions. Des acteurs issus de la population et de la société civile doivent également être associés le plus en amont possible. Ces conditions sont indispensables pour la réussite des projets. Les portages politico-administratifs peuvent être partagés et partenariaux dans les cas où les compétences concernées sont éclatées. L'intensité du portage du projet est étroitement liée à la capacité de financement, à la propriété foncière et à la mobilisation des instruments décisionnels. Assez souvent, le développement des projets qui conduisent à la modification du cadre de vie des électeurs sont des éléments forts des mandats politiques. Les changements éventuels de législature peuvent constituer un risque pour la réussite du projet. Les porteurs de projets doivent chercher à développer un mode de pilotage qui dépasse cette contrainte.

L'importance de la première phase que nous venons de décrire, notamment des études pré-opérationnelles et stratégiques, est souvent sous-estimée par les projets urbains. Elle constitue pourtant un élément essentiel de la réussite des projets et des risques financiers engagés. De la qualité de cette phase dépendent également la fluidité et la nécessité de la suite du processus. Elle mobilise des compétences nouvelles et assez rares car elles allient savoir-faire technique, pluridisciplinarité des approches, diversité des échelles d'intervention, leadership et capacité de communication. Au sein du très vaste processus de production de la ville, cette phase est à la charnière entre le projet de territoire et le projet urbain.

**Jalon :** convention, attribution de financement, cahier des charges, charte d'intention ...

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Le portage politique et administratif est-il suffisant ?</p> <p>Une cohérence avec les agendas politiques doit-elle être recherchée ?</p> <p>Tous les acteurs clés sont-ils associés au lancement du projet ?</p>
-------------------------------------	--

## 2.2.2 Phase 2 : la constitution d'un organe de pilotage

L'analyse des structures de pilotage réalisée dans le cadre de nos travaux révèle des récurrences dans les pratiques de pilotage. Elles cherchent toutes à donner des réponses à la structuration et à l'encadrement des relations de collaboration et de négociation entre les parties impliquées. La réalisation de quartiers durables implique en effet et inévitablement que des partenaires aux valeurs, aux conceptions et aux intérêts différents soient capables de dialoguer de manière constructive pour développer des formes concrètes de collaboration.

De plus, les porteurs politiques et les initiateurs des projets observés cherchent à se doter de partenaires techniques qui puissent les appuyer dans le pilotage du projet.

Il est recommandé de constituer un organe de pilotage capable de mener les premières actions concrètes. Les éléments qui interviennent dans les dispositifs de pilotage sont modulables et peuvent être définis au fur et à mesure du déroulement du processus. Il est important qu'ils soient partagés par les parties impliquées. Ils doivent être attentifs aux éléments suivants :

- les rôles et la répartition du pouvoir de décision des entités responsables du processus de production (organigramme),
- les modalités de la prise de décision entre les parties directement impliquées, afin qu'elles s'appuient sur des accords solides entre elles,
- la coordination entre les services administratifs locaux et régionaux pour assurer la synergie entre les politiques publiques,
- la capacité technique des parties pour qu'elles disposent toutes de bases solides pour la négociation de propositions réalistes,
- la participation de la population et de la société civile pour que ses besoins et ses préférences soient prises en compte dès le moment de la planification et non pas seulement lors de la gestion du cadre bâti,
- les objectifs en matière de développement durable, avec les indicateurs correspondants, pour que les parties impliquées disposent de paramètres concrets lorsqu'il s'agit de définir ou d'évaluer les options concrètes à l'intérieur du périmètre,
- Les principes de la répartition des charges entre le secteur public et privé et le financement par des subventions et/ou par le marché de chacune des réalisations à prévoir (équipements, infrastructures, services).

**Jalon :** document sanctionnant la création d'un organe de pilotage, présentant son fonctionnement et les engagements respectifs des parties.

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Quelles sont les compétences à associer pour gérer et piloter le projet ?</p> <p>Comment sont organisés les rapports entre les autorités locales, l'entité de pilotage et les parties impliquées?</p> <p>Quels acteurs faut-il impliquer dans l'organe de pilotage du projet ? Comment ? Sous quelle forme ?</p> <p>Comment cet organe doit-il fonctionner pour prendre en compte au mieux les attentes des acteurs, les contraintes externes, les instruments d'action territoriale et les objectifs de développement durable ?</p>
-------------------------------------	---

L'analyse des structures de pilotage réalisée dans le cadre de nos travaux (cf. tome 2) révèle l'importance de facteurs essentiels à la réussite des projets : le partenariat, et la création d'une structure dédiée à la conduite du processus. Ces deux dispositifs cristallisent les enjeux liés à la conduite des processus et ils répondent à la question du « qui collabore et négocie avec qui et comment ? ».

<b>Recommandations</b>	<p>Entretenir un climat de confiance entre les parties prenantes des projets.</p> <p>Créer des structures de pilotage dédiées exclusivement à la conduite du projet.</p> <p>Identifier les missions ayant trait au pilotage stratégique et celles liées au pilotage opérationnel.</p> <p>Formaliser les partenariats (public-privé, public-public...) dans des cadres d'action.</p> <p>Créer des modes de pilotage partenariaux qui associent des visions et des compétences différentes.</p>
------------------------	---

### **Entretenir des rapports de confiance entre les acteurs**

L'élaboration d'un dispositif de pilotage dédié à la conduite des projets dépend étroitement de plusieurs caractéristiques sociologiques voire anthropologiques rencontrées chez les acteurs. Ainsi, la confiance mutuelle est un des principaux critères de réussite de la bonne gouvernance des projets. La culture commune, notamment celles liées au territoire, au projet et à la ville alimentent également un climat de confiance entre les acteurs. Ces connaissances contribuent également à enrichir les débats liés à l'élaboration des projets. Les expériences passées, offrent des bases de départ solides pour les projets. Tous ces éléments s'inscrivent enfin dans un « climat » socio-politique local qui sous-tend nombre de relations entre les acteurs et peut contribuer à faciliter l'élaboration de dispositifs de pilotage.

### **Créer des structures de pilotage dédiées au projet**

L'analyse des 5 processus de quartier urbain durable révèle également que pour l'ensemble des projets, une structure et une organisation ad'hoc a été mise en place, définissant ainsi un nouveau cadre d'action. Cette structure de pilotage du processus conduit les acteurs impliqués à créer un dispositif qui implique la création d'un organe qui gère les relations entre eux pour faciliter la négociation des principaux enjeux durant les différentes étapes du processus de production et la médiation des enjeux de développement des quartiers. Il s'agit pour les parties impliquées de disposer d'un espace de dia-

logue pour développer la collaboration et pour négocier. C'est le lieu d'expression de la gouvernance du projet, qui est complété par des expertises qualifiées.

La mise en place de structures de pilotage est également l'occasion d'envisager les modalités du partenariat public-privé, puisque c'est à cette occasion que commence la négociation de la participation des acteurs et la répartition des gains et des charges.

Enfin, dans les processus observés, on peut noter que les modes de pilotage s'inventent, se négocient et évoluent tout au long du processus, de sorte qu'il n'y a pas de « formule magique » pour l'élaboration d'une structure de pilotage des processus de quartiers urbains durables.

### Optimiser les compétences des différents acteurs

D'abord, on peut noter que les organisations distinguent des missions relatives au pilotage stratégique des projets et au pilotage opérationnel. La première mission est le plus souvent animée par l'administration locale (la Ville). Elle délègue ensuite certaines de ses tâches et de ses missions de mise en œuvre opérationnelle des projets à des structures regroupant les compétences nécessaires.

Missions attribuées aux différents types de pilotages	
Stratégique	Opérationnel
Orientation politique et définition globale du projet et du processus.	Conseil et mobilisation d'expertise pour la définition du projet.
Organisation des instances chargées de la conduite du projet.	Mise en œuvre des outils réglementaires et financiers pour la réalisation du projet.
Animation et pilotage du processus de décision.	Gestion des budgets de mise en œuvre opérationnelle du projet.
Validation des principales étapes du projet.	Programmation des études opérationnelles.
Validation financière du projet.	Lien avec la maîtrise d'œuvre.
Association de la population au processus.	Animation du processus de participation
Coordination administrative.	Portage du risque financier.

**Mulhouse :** *une structure de pilotage parapublique accompagne la ville.*

**Mullerpiers :** *une structure de pilotage privée (entreprise générale) assure la mise en œuvre du projet.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *une structure de pilotage regroupant des compétences publiques et privées.*

**Bussigny :** *aucun acteur ne dispose de l'ensemble des compétences (administratives, juridiques et techniques) nécessaires pour piloter les projets urbains. La médiation est permanente entre les principaux acteurs des projets. C'est pourquoi, un acteur est régulièrement mobilisé pour assurer un support technique (urbaniste) pour la réalisation opérationnelle du projet. Le Syndicat des Améliorations Foncières a joué en partie ce rôle en mobilisant de manière régulière une expertise.*

**Zurich :** *aucun acteur ne dispose de l'ensemble des compétences (administratives, juridiques et techniques) nécessaires pour piloter les projets urbains. Un urbaniste-médiateur indépendant a joué un rôle spécifique en étant sollicité de manière très régulière par les porteurs du projet. Son implication dans la durée en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage n'a pas été formalisée. Pourtant il a été déterminant non seulement pour l'expertise, mais également pour la conduite du projet.*

### **Formaliser des partenariats**

Dans les projets observés, les partenariats sont toujours formalisés. Ils prennent des formes différentes selon les contextes nationaux et les cadres réglementaires en vigueur. La formalisation des partenariats permet d'identifier clairement le rôle de différents acteurs impliqués et surtout de créer les conditions nécessaires pour un pilotage lisible du projet.

**Zurich :** *mise sur pied d'un système de relations entre les autorités locales et les propriétaires fonciers qui ont défini quatre niveaux de collaboration pour accompagner le projet (techniciens, responsables sectoriels, décideurs et relations publiques). Le pilotage opérationnel s'est fait de manière ponctuelle par une succession de contrats de maîtrise d'œuvre. Les propriétaires fonciers, ou les collectivités publiques impliquées ont pris successivement les initiatives de faire intervenir des experts.*

**Bussigny :** *le partenariat entre les propriétaires, la commune et l'administration cantonale s'inscrit dans le cadre du Syndicat des Améliorations Foncières. Cette procédure mise en place par le Canton permet de régler les questions liées à la répartition de la plus-value foncière en lien avec les remaniements parcellaires, et parallèlement à l'élaboration du projet d'aménagement. Cette démarche permet de mobiliser les propriétaires sur les objectifs de développement et d'avoir une démarche foncière cohérente avec le projet urbain.*

**Mullerpiers :** *la Ville a fait appel à une structure spécialisée dans la réalisation de projet : l'entreprise générale choisie sur concours.*

**Mulhouse :** *la Ville a pu s'appuyer sur une société de développement impliquée de manière pérenne avec les collectivités locales. L'application du droit Communautaire a nécessité de lancer un appel d'offres ouvert. Le chef de projet de la Ville s'est alors chargé de mettre en place de manière précise ce partenariat puisqu'il a précisé toutes les actions à mettre en œuvre et les moyens à disposition pour remplir la mission. Le contexte français est tel que seule la Société d'Economie Mixte locale a pu proposer une intervention solide.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *la Ville a pu s'appuyer sur des sociétés de développement impliquées de manière pérenne avec les collectivités locales.*

**Jalon de l'ensemble de la phase** : accord entre les principaux acteurs du projet concernant le fonctionnement de l'organe de pilotage du projet.

## **2.3 LES ENJEUX DE LA REALISATION D'UN QUARTIER URBAIN DURABLE**

Les trois phases suivantes sont au cœur de la concrétisation de quartiers urbains durables. Elles reprennent la distinction faite entre l'offre et la demande de quartiers urbains durables (cf. schéma page 3).

### **2.3.1 Phase 3 : mise en place de l'offre**

Cette seconde phase est la plus conséquente des projets urbains observés. Elle conduit à l'élaboration d'un projet urbain complet chargé de répartir les bénéfices et les charges qu'il induit. Cette mise en place repose sur la définition et l'approbation de documents de référence entre les parties dans les trois sphères de l'offre, c'est-à-dire en matière de :

- répartition territoriale des droits du sol en fonction d'un projet d'aménagement (au sens traditionnel du terme),
- répartition des droits du sol entre les propriétaires fonciers, avec les remaniements parcellaires nécessaires pour que le foncier soit fonctionnel par rapport au projet d'aménagement,
- répartition des équipements, des infrastructures et des services collectifs (plan d'aménagement) et celle de leur financement.

Elle débute en général par un premier arbitrage entre les intérêts publics et privés en termes de répartition des types de fonctions (en pourcentage des surfaces et sans territorialisation) avec les indices de construction correspondants pour définir le cahier des charges de l'aménagement du quartier. Cette phase se poursuit avec la création d'une image directrice générale ou un concours d'idée et elle s'achève souvent par la mise en place d'un règlement d'affectation.

Il est important de traiter, dans la mesure du possible, des trois sphères de l'offre (droits des sols, foncier, équipements) de manière simultanée puisqu'elles sont étroitement interdépendantes (la modification d'un indice de constructibilité implique une modification de la valeur de certaines propriétés). Idéalement, il serait judicieux d'arriver à un accord entre les parties en même temps dans ces trois sphères, de manière à pouvoir procéder à leur mise à l'enquête simultanée (lorsqu'il y a lieu). C'est une condition essentielle de faisabilité, puisqu'elle garantit la mise en œuvre et le financement des aménagements planifiés. Cette stratégie a été suivie par les parties impliquées à Zurich et à Bussigny, leur permettant de réaliser leurs projets.

La « coordination » des trois procédures partielles (droit du sol, foncier et équipements collectifs) ne se fait ni spontanément ni automatiquement. Elle implique sa prise en charge par des personnes rétribuées pour le faire, dotée d'une responsabilité reconnue par les parties pour se faire et d'un cadre institutionnel et juridique qui facilitent et garantissent la légitimité et la légalité des accords.

### **Modification du droit des sols et arbitrages liés à la plus-value**

La modification du droit des sols engendre des modifications importantes de la valeur des biens et des plus values générées pour les propriétaires. Les fruits de cette plus value sont l'objet de négociations dont l'aboutissement conditionne le processus d'une part et le contenu des projets. Cet enjeu est

central dans la production des quartiers urbains durables et doit être traité avec particulièrement d'attention.

**Jalon :** accord concernant la distribution de la plus value.

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>La plus value générée dans le cadre du projet fait-elle l'objet de négociation entre les parties concernées ?</p> <p>La distribution de la plus-value est-elle équitable ?</p> <p>Des risques d'échec de blocages sont-ils à craindre en cas de mauvaise négociation des retombées financières du projet ?</p>
-------------------------------------	---

### Création d'une image directrice

L'image directrice est le produit d'une réflexion et d'une expertise pluridisciplinaire visant à spatialiser les objectifs de développement préalablement explicités et à proposer un projet spatial de développement. Les concepteurs des espaces urbains doivent pouvoir s'appuyer sur des études pré-opérationnelles et des mandats de qualité. Elle ne se caractérise pas toujours par un plan précis. Il s'agit plutôt d'un processus de création d'une nouvelle image du quartier argumenté par des propositions d'intervention sur l'espace. Différentes modalités de création de cette image sont possibles. Cette étape du processus est souvent marquée par l'intervention d'architectes et d'urbanistes. De plus en plus, des dispositifs d'élaboration partagés ou collectifs sont mis en place. Ils placent ainsi l'architecte-urbaniste et son équipe dans une double situation de médiateur et de concepteur. Un des enjeux pour les porteurs du projet est de trouver un juste équilibre entre la créativité et la recherche conceptuelle de l'architecte d'une part et de proposer une vision réaliste du projet d'autre part. Généralement plusieurs équipes concourent de front pour proposer une vision du territoire puis un projet. La définition du cahier des charges, les critères d'évaluation des propositions d'organisation du site sont les principaux aspects que les parties en présence négocient.

**Jalon :** cahier des charges, masterplan, image directrice...

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Quel doit être le degré de finesse de l'image directrice ?</p> <p>Quels sont les moyens financiers à mobiliser ? Qui les mobilise ? Pour quel objet ?</p> <p>Comment organiser la consultation pour qu'elle permette de concilier les objectifs du développement durable, le réalisme économique et la créativité architecturale ?</p> <p>Comment veiller à une bonne prise en compte du développement durable ?</p>
-------------------------------------	---

### Concrétisation de l'image directrice et affectation des sols

À l'issue de la création d'une image directrice, son auteur est souvent sollicité pour suivre ou conduire sa mise en œuvre. Il s'agit de donner un caractère opérationnel à l'image directrice en précisant la spatialisation des objectifs de développement. Un cadre d'action prévoyant la mobilisation d'instruments et de règlements est défini. Le travail consiste alors à mettre en cohérence les objectifs



définis dans l'image directrice avec les moyens financiers, humains et réglementaires. Ce passage est sans doute un des éléments déterminants de la réussite des projets. Il mobilise des compétences croisées qui rassemblent à la fois la maîtrise des outils d'intervention sur la ville, les outils de financement, l'expertise en matière de développement durable et la compréhension d'objectifs architecturaux et urbanistiques (espaces publics, voirie, transport...). À l'issue de cette phase, des plans, programmes et règlements précis sont disponibles. La portée des documents de planification et leurs effets sur le contenu des projets concrets sont les principaux aspects que les parties en présence négocient.

**Jalon :** plans, programmes et règlements d'intervention sur l'espace urbain...

« Des questions à se poser »	<p>Quels sont les outils à mobiliser pour mettre en œuvre le projet ?</p> <p>Des adaptations des outils réglementaires sont-ils nécessaires ?</p> <p>Comment mettre en conformité les orientations prises avec les documents d'urbanisme ?</p> <p>Les missions de l'architecte urbaniste concepteur du projet prévoient-elles la mise en œuvre du projet ?</p>
------------------------------	--

### **Découpage du territoire et répartition des coûts en adéquation avec son projet d'aménagement**

La suite logique de l'élaboration des quartiers urbains durables est souvent le découpage en lots du territoire ce qui implique le plus souvent des remaniements fonciers.

Ces démarches impactent sur le parcellaire de manière à concilier la répartition équitable de la plus et moins value entre les propriétaires avec la réalisation du projet d'aménagement pour permettre la création de la forme urbaine souhaitée. Elles sont étroitement conditionnées par les processus de négociation et de redistribution de la valeur foncière, par les coûts des équipements et des infrastructures collectives (y compris les espaces publics) et par les objectifs du projet préalablement définis.

L'enjeu du découpage par lots du territoire et des remaniements parcellaires est de pouvoir réaliser la qualité urbaine proposée. Il s'agit pour cela de créer un découpage en lien avec les objectifs de développement urbain, de morphologie urbaine et de création d'espaces publics. Des cahiers des charges doivent alors être attachés aux lots. Ils contiennent des prescriptions à respecter, relatives au développement durable à transcrire dans les constructions. Ils permettent de concrétiser le projet et d'encadrer la création architecturale et urbaine, pour laquelle diverses procédures de concours sont utilisées, sollicitant des équipes multidisciplinaires, incluant parfois aussi des promoteurs.

**Jalon :** remaniements parcellaires, répartition des coûts des équipements et des infrastructures collectives entre partenaires privés et publics, découpage du territoire en lots, avec un cahier des charges pour le développement de chaque lot...

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Le découpage du territoire prévoit-il des mécanismes de redistribution de la valeur créée de manière à promouvoir le caractère durable du quartier ?</p> <p>Comment le découpage en lots permet-il de mettre en œuvre les objectifs du projet ?</p>
-------------------------------------	--

Cette troisième grande phase des projets d'élaboration des quartiers urbains durables est donc marquée par une articulation entre deux périodes. Dans un premier temps, il s'agit de procéder à la création d'une image directrice permettant de proposer des actions spatialisées de développement urbain durable. Un masterplan dont la précision peut varier est alors proposé. Dans un second temps, les projets spatiaux regroupés dans l'image directrice sont concrétisés par des règlements d'aménagement, un découpage du territoire en lots et des accords entre les parties quant à la répartition des coûts à garantir la faisabilité des équipements, des infrastructures et des espaces collectifs.

L'articulation entre ces deux moments peut être déterminante pour la réussite du projet. Il s'agit notamment à la fois d'assurer la continuité dans le portage de ces actions, la pertinence spatiale et réglementaire du projet et sa faisabilité économique et financière. Pour cela des partenariats et des approches pluridisciplinaires sont indispensables.

### 2.3.2 Phase 4 : la mise sur le marché du quartier urbain durable

Cette phase des processus d'élaboration des quartiers urbains durables est initiée dès que le masterplan a été élaboré puis concrétisé par un ou des règlements et éventuellement par un découpage du projet par lots.

#### Construction des équipements et des espaces publics

La collectivité publique joue un rôle majeur dans la construction de ces espaces. Elle en assure souvent la gestion ultérieure. La pratique du partenariat public-privé est largement répandue à cette étape car elle permet de dégager la collectivité publique du risque financier. Les habitants doivent être associés à la conception, à la réalisation voire à la gestion de certains espaces publics afin de faciliter leur appropriation spatiale.

**Jalon** : réalisation des équipements, des infrastructures et des espaces collectifs

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>La population est-elle associée à cette phase ? Comment et pour quel rôle ?</p> <p>Le(s) gestionnaire(s) des équipements et des espaces publics est (sont)-il(s) associé(s) à leur construction ?</p> <p>Quel rôle le concepteur du projet global joue-t-il ?</p>
-------------------------------------	--

#### Attribution et mise en valeur de lots

Les lots une fois découpés sont mis en valeur soit directement par les propriétaires, soit en leur nom par des entreprises générales.

Un risque financier est évidemment sous-jacent à ces activités de promotion et de construction. Certains systèmes l'externalisent (Pays-Bas), d'autres le répartissent (France). À cette étape à nouveau, les concepteurs du quartier peuvent être sollicités, notamment pour veiller à l'application des orientations prises lors de l'élaboration du projet urbain. Le porteur du projet doit veiller ou faire veiller à la qualité des constructions envisagées, à l'application des objectifs de développement durable et au respect de délais de construction.

**Jalon :** cahier des charges, contrat de promotion-construction, construction, vente et location des logements

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>Comment associer le concepteur du quartier au suivi de la réalisation des lots ?</p> <p>Qui doit porter le risque financier encouru par les activités de promotion immobilière ?</p> <p>Comment garantir les critères de développement durable ?</p>
-------------------------------------	---

### 2.3.3 Phase 5 : gestion participative du quartier

La dernière phase que l'on observe dans les projets urbains est liée à la gestion du quartier. Elle a pour double finalité d'améliorer la qualité de la vie dans le quartier avec les résidents et d'assurer, sur la durée, que le comportement des résidents contribue à la durabilité du développement du quartier<sup>7</sup>.

La participation des habitants débute lors de leur arrivée ou de leur réinstallation. Des dispositifs participatifs sont souvent promus et favorisés, de manière plus ou moins formelle. Ces groupements ont un poids et un rôle variables dans la vie du quartier. Il en va de la simple consultation pour les décisions courantes liées au fonctionnement, à la gestion active du quartier par les habitants. La collectivité publique joue également un rôle important puisque c'est par essence elle qui a la responsabilité entre autres des espaces publics, de la sécurité, de la cohésion sociale, des services de proximité et plus globalement de la qualité de vie des citoyens. La réussite de l'association des habitants à la gestion du quartier passe par ailleurs par une bonne définition des modalités de leur intégration aux processus décisionnels continus. Lors de la gestion des quartiers, l'application du développement durable et les actions citoyennes doivent être encouragées. Les comportements eco-citoyens sont en effet indissociables des améliorations techniques permettant de viser un développement durable.

<b>« Des questions à se poser »</b>	<p>La population est-elle partie prenante de la gestion des quartiers ? Sous quelles formes ? Et pour quels objectifs ?</p> <p>La gestion du quartier encourage-t-elle les comportements durables de ses habitants, de manière pérenne ?</p>
-------------------------------------	--

<sup>7</sup> Rappelons ici les travaux Cyria Emilianoff qui montrent bien que les comportements des habitants sont, pour le moins, tout aussi important pour le développement durable des quartiers que les prouesses technologiques.

## 2.4 LES OUTILS D'ELABORATION DES QUARTIERS URBAINS DURABLES

Pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable dans les projets, des instruments sont utilisés au cours du processus. C'est à travers leur invention et leur application que nombres d'enjeux, notamment de pouvoir, peuvent également apparaître.

Les 5 études de cas ont toutes pour finalité des actions en faveur du développement durable. Pour les mettre en œuvre des outils et des instruments sont développés. Parmi eux, certains ont évidemment un caractère exemplaire. Aussi, nous proposons de les mettre en perspectives d'une part avec leurs objectifs et enfin avec les instruments utilisés pour leur mise en œuvre. Tout au long de ce chapitre, les intitulés des outils et instruments figurent en gras.

### 2.4.1 Les outils liés au foncier

L'étude des processus d'élaboration des 5 études de cas révèle l'importance du foncier dans les facteurs de réussite. Divers outils et procédures sont élaborés par les porteurs de projets. Ils s'appuient sur des contextes législatifs différents selon les pays. À ce titre, la France et les Pays-bas se caractérisent par des capacités d'intervention relativement importante. À l'inverse, les propriétaires suisses occupent une place plus importante dans les processus de négociation.

Si la mobilisation de la ressource foncière intervient à différentes étapes des processus, on peut noter que l'utilisation des outils peut opérer lors de la mise en œuvre du projet. Pour cela, les collectivités ont d'abord recours à la négociation car l'expropriation et la préemption sont difficiles à mettre en œuvre. Le partenariat avec les propriétaires et les négociations à l'amiable est les pratiques les plus courantes.

#### **Intégrer les démarches foncières dans les projets d'aménagement**

Les liens étroits qui peuvent être tissés entre les démarches d'aménagement et les actions sur le foncier donnent lieu à la création de démarches spécifiques. À Mulhouse, le tissu urbain présente un caractère patrimonial, un secteur sauvegardé a été mis en place. Il s'agit de créer des droits spécifiques d'expropriation en lien avec la préservation et la restauration du patrimoine bâti. En s'appuyant sur ces objectifs, la collectivité publique peut ainsi acquérir des biens fonciers et immobiliers afin de les restaurer. Par ailleurs l'outil classique de l'aménagement urbain en France est la Zone d'Aménagement Concertée. Dans ce cadre, il est prévu d'intégrer les charges foncières dans les bilans financiers et d'autre part de mettre en œuvre les actions sur le parcellaire nécessaire pour la réalisation des objectifs de développement. De manière, finalement assez similaire, le Canton de Vaud a créé le Syndicat des Améliorations Foncières. Cette démarche prévoit également de créer un dispositif mêlant montage financier, projet d'aménagement et démarche foncière. Les rapprochements entre les réflexions sur le foncier et le projet d'aménagement permettent d'améliorer les conditions de négociation entre les propriétaires et les porteurs de projet. Le remaniement parcellaire est ainsi intégré à ces démarches.

#### **Repartir la plus-value foncière générée**

L'enjeu de la mise en œuvre des projets tient souvent de la capacité de négociation des acteurs à s'entendre sur la distribution de la plus-value foncière générée. Elle est calculée en fonction des objectifs des projets d'aménagement. À Mullerpiers, le prix du foncier est fixé et évalué au départ de l'opération. C'est une part du prix de vente prévu de l'opération estimée à 20% pour du logement col-

lectif et 30% pour de l'individuel. On augmente ce pourcentage dans les quartiers cotés. À Mulhouse et Bussigny, ce calcul est fait en parallèle à l'élaboration du projet d'aménagement.

## 2.4.2 La prise en compte initiale des instruments d'aménagement dans des conditions initiales

Les projets étudiés s'inscrivent dans des stratégies territoriales. Aux origines des processus de quartiers urbains durables, les porteurs des projets doivent prendre en compte des documents d'urbanisme qui concrétisent des politiques d'agglomérations et vérifier la faisabilité de leurs projets.

### S'appuyer sur une stratégie territoriale

Les projets étudiés répondent à des stratégies territoriales. Ils en constituent des déclinaisons. Dans les différents projets observés, le lancement des processus résulte de l'élaboration de documents stratégiques de développement portés aux échelles des agglomérations et des communes. À l'échelle des agglomérations, les documents d'urbanisme définissent **une (ou des) stratégie (sectorielle ou globale) d'agglomération** qui est parfois spatialisé de manière plus fine sur certains territoires stratégiques dont les projets urbains font partie. Le niveau de détail des projets d'aménagement permet alors d'envisager très en amont les besoins et les objectifs à viser sur ces territoires et de les inscrire dans des logiques d'agglomération. Ces documents s'imposent de manière plus ou moins ferme aux **documents de planification communaux et infra-communaux**. C'est souvent à cette échelle qu'est régulée l'affectation des sols et les droits à construire. Le contenu de ces documents est déterminant pour la réalisation des projets de quartiers urbains durables ; soit il est adapté de manière itérative, soit il est interprété (quand il est suffisamment souple). Tous les projets étudiés sont identifiés dans les documents de planification comme des secteurs stratégiques de développement des agglomérations. C'est sans doute un des critères de réussite des projets de quartiers urbains durables.

<b>Recommandations</b>	<p>Veiller à la cohérence entre les démarches sectorielles des documents de planification</p> <p>Les quartiers urbains durables sont des secteurs stratégiques des projets des villes et/ou des agglomérations</p>
------------------------	--

#### **Mulhouse :**

*le Schéma de Cohérence Territoriale, le Programme Local de l'Habitat et dans une moindre mesure le Plan de Déplacement Urbain permet d'une part d'élaborer des stratégies de développement globales et de programmer des investissements publics en lien avec ces stratégies. Ces documents ont une forte valeur réglementaire et ils s'imposent au document de planification communale : le **Plan Local d'Urbanisme (PLU)**. Ce dernier a une portée stratégique plus fine. En 1992, la Ville de Mulhouse a également réalisé **une étude stratégique urbaine globale** portant sur l'ensemble de son développement et intégrant le PLU comme un outil. Tant à l'échelle de l'agglomération qu'à celle de la ville, le projet de rénovation urbaine des faubourgs joue un rôle déterminant en ce sens.*

- Bussigny :** *le projet observé est situé dans le canton de Vaud dont le document de planification de base est le **Plan Directeur Cantonal**. À l'échelle de l'agglomération, on trouve le **Schéma de Développement de l'Ouest Lausannois (SDOL)** d'une part et le **Projet d'Agglomération Lausanne Morges (PALM)** d'autre part. Le PALM définit les concepts d'urbanisation et de transport à l'échelle de l'agglomération. Le SDOL met l'accent sur la mise en valeur de secteurs stratégiques. Dans chacun de ces documents, le secteur du projet apparaît comme stratégique à de nombreux aspects. Il est donc traité avec particulièrement d'intérêt. Le SDOL et le PALM relèvent d'une démarche ascendante de la part des communes membres. Ils permettent d'impulser des projets d'aménagement.*
- Zurich :** *le secteur est identifié comme un secteur de développement important par le **document d'urbanisme qui régit l'ensemble du développement de la ville**. La planification des transports accompagne le projet de développement de l'agglomération zurichoise et envisage le secteur d'Oerlikon comme un secteur de développement et de requalification de friches industrielles.*
- Müllerpier :** *la requalification des docks est au cœur de la **stratégie de développement de l'ensemble de l'agglomération** qui vise principalement d'une part à mieux connecter les deux rives de la Meuse et d'autre part à requalifier son image par la transformation des espaces industriels délaissés. Pour cela, en s'inspirant des **lignes stratégiques de développement** imposées par l'Etat et la Province, la ville a mis en place un **document stratégique de développement à l'échelle communale**. Parallèlement, il existe un **plan d'affectation obligatoire** plus ancien, mais dont la révision n'a pas été nécessaire étant donné son niveau de précision.*
- Fribourg-en-Brisgau :** *le Land définit les espaces naturels et agricoles à protéger et laisse aux communes la compétence de définition de leur propre développement. En Allemagne, les communes sont vastes et celle de Fribourg-en-Brisgau a mis en place un **schéma environnemental à l'échelle de la commune** très volontariste dans les années 1980. L'environnement est au cœur des préoccupations municipales. Il a largement influencé le **document d'affectation** en vigueur.*

### **Elaborer une étude de faisabilité du projet**

Au cours des processus étudiés, des études de faisabilité ont été réalisées. Elles ont pour but de vérifier la possibilité de réaliser le projet. Elles abordent différents aspects et prennent des formes variables. Parfois cette étape des processus est très brève et ne donne pas lieu à la production d'un document d'étape. Dans d'autres cas, ce document peut avoir une assez forte valeur. Au final, ces démarches permettent de fiabiliser les objectifs et de fédérer les acteurs. Donner une forte assise à ce document par le biais **d'une charte** ou d'un **document technique** validé politiquement peut contribuer à la réussite des projets.

<b>Recommandations</b>	<p>Identifier clairement les principaux besoins et de la faisabilité des projets</p> <p>Elaborer des documents de planification pour qu'ils soient des éléments déclencheurs des négociations</p>
------------------------	---

**Müllerpier :** *un outil prévisionnel des besoins en logement permet d'élaborer un programme de création de logements.*

**Zurich et Bussigny :** *une étude de faisabilité en vue d'un projet impliquant des interventions sur le foncier permet de vérifier la conformité du projet avec les politiques publiques, les conditions du marché et les intentions des propriétaires. Ces études constituent également des bases ou des éléments de négociations entre les parties impliquées dans les projets. Les négociations peuvent porter sur des aspects financiers ou juridiques, mais aussi sur l'engagement et les relations entre les acteurs ou encore sur les objectifs des projets.*

### 2.4.3 Les outils utilisés lors de la conception du projet

La phase de conception des projets urbains vise principalement deux objectifs : la réalisation d'une image directrice pour le quartier et sa concrétisation dans un plan de développement.

#### Etablir une image directrice

Une des étapes déterminantes dans les processus d'élaboration des quartiers urbains durables est la création d'une **image directrice**. Elle prend des formes différentes et a des degrés de précisions variables. Les images directrices sont réalisées à la suite de **concours ou d'études sollicitant le plus souvent des équipes pluridisciplinaires** rassemblées autour d'architectes-urbanistes. Elles permettent de proposer un dessein pour le quartier. Ces démarches souvent itératives fédèrent les acteurs impliqués dans le projet. La qualité graphique de ces documents est souvent élevée. La qualité de cette démarche et de ses résultats est un des leviers déterminant de la qualité des projets de quartiers urbains durables. Dans les 5 projets étudiés, une démarche de sollicitation de la créativité architecturale et urbaine a été lancée. Elles ont pris des formes différentes.

Les concours sont souvent utilisés. En Suisse, il en existe plusieurs types : le **concours d'idée, le concours de projet, le marché d'études parallèles et le concours portant sur les études et la réalisation**. Ces démarches sont régies par le code des marchés publics<sup>8</sup>.

Pour toutes ces démarches de création d'une image directrice, le rôle de l'organisateur du concours ou de la démarche d'études préalable est important. D'abord il rédige le cahier des charges, puis il accompagne la démarche et enfin participe au choix du lauréat. Au besoin, une étude approfondie des besoins peut permettre de rédiger un cahier des charges de manière plus précise. Cela peut se

<sup>8</sup> [www.simap.ch](http://www.simap.ch)

faire dans la continuité des études préliminaires et de faisabilité déjà réalisées. Les architectes urbanistes qui réalisent des concours de ce type sont en attente de documents et de partenaires bien renseignés et compétents.

Ces démarches se concrétisent par la création d'un dessin et dessein pour le secteur à (ré)-aménager, puis par des projets plus précis.

<b>Recommandations</b>	<p>Les attentes des porteurs de projet doivent être complétées et précises, au besoin, une étude préalable doit être réalisée afin de prendre en compte l'ensemble des besoins (surtout en matière de développement durable)</p> <p>Utiliser des procédures qui permettent de solliciter la créativité architecturale, de susciter un débat et de confronter les perceptions projectuelles</p>
------------------------	--

**Müllerpiers :** *l'accent a été mis sur le caractère pluridisciplinaire du concours.*

**Zurich et Bussigny :** *des concours d'idée ont été réalisés. Ils ont permis de rassembler des équipes d'architectes-urbanistes et à un jury de choisir l'équipe gagnante. La formule du concours est souvent utilisée. Elle a pour avantage d'être ouverte. L'organisateur réalise un cahier des charges assez peu contraignant, ce qui laisse une grande liberté de création aux concepteurs. À l'inverse, la démarche ne permet que très peu d'itération avec les acteurs qui portent le projet et aboutit parfois à des résultats trop abstraits.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *un concours d'urbanisme a également été organisé. Il a permis de créer un projet fédérateur qui par la suite a été respecté de manière assez précise. L'urbaniste concepteur du projet a ensuite intégré l'équipe de pilotage du projet.*

**Mulhouse :** *un marché d'études de définition a été réalisé. Il a permis de confronter plusieurs points de vue et d'élaborer un projet partagé avec la population, et les porteurs du projet. Des rencontres régulières entre les équipes d'une part et la population et les membres du jury ont été organisés. Elles ont notamment permis de confronter les points de vue et d'enrichir les trois démarches d'études conduites en parallèle. Le lauréat de cette démarche a eu pour mission d'étudier la faisabilité du projet.*

### Réaliser un plan de développement

La suite logique de la création d'une image directrice est d'envisager de manière plus précise le développement futur du quartier urbain durable. Souvent abstraite, l'image directrice, ne permet pas forcément d'envisager l'opérationnalité des démarches à conduire. Pour la préciser, des études complémentaires sont réalisées. Elles prennent des formes différentes. Ces démarches sont toutes établies grâce à un lien étroit entre les acteurs chargés de la conception du projet et ceux impliqués dans le pilotage et sa mise en œuvre. Elles contribuent à conforter le projet d'urbanisme et à préparer sa mise en œuvre.



<b>Recommandations</b>	<p>Veiller à la bonne articulation entre image directrice et projet de développement</p> <p>Se donner les moyens suffisants pour réaliser des études de conception des projets</p> <p>La mise en œuvre de l'image directrice doit faire l'objet d'une planification des actions et des objectifs à atteindre</p>
------------------------	--

**Mulhouse :** *l'image directrice créée sur l'ensemble des faubourgs est ensuite déclinée en sous-secteurs. Un document cadre précise les orientations en présentant le **programme d'intervention**, le périmètre, et le **planning prévisionnel** des opérations.*

**Zurich :** *la **conception directrice de développement** a permis de prendre en compte l'ensemble des thématiques du projet urbain, notamment en ce qui concerne les mobilités douces, les équipements, les émissions polluantes et les espaces publics. Elle a constitué une base pour la planification et la réglementation futures du quartier. Elle a également permis d'identifier les actions prioritaires à conduire en matière de développement des espaces stratégiques, de planification des travaux et d'intervention foncière. Cette démarche est assez innovante en Suisse et a très certainement été un levier de la qualité finale du quartier et de son processus.*

**Müllerpier :** *c'est le lauréat du concours qui a été chargé de réaliser un **plan d'urbanisme détaillé** (du découpage des lots à leur attribution aux architectes-constructeurs). Il permet de le décliner et de le rendre plus opérationnel.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *le double pilote ville-bureau a élaboré les éléments de concrétisation du projet (taille des lots, travaux fonciers puis attributions des lots et suivi de la réalisation).*

#### 2.4.4 Les outils de mise en œuvre des projets

Lors de la phase de mise en œuvre des projets, des instruments sont créés. Ils visent notamment à réaffecter l'usage du sol, et à intervenir sur le foncier. Pour réguler les relations entre les différents acteurs impliqués autour de la mise en œuvre des projets, des outils contractuels ou réglementaires sont mis en place. Ils prennent la forme de **contrats**, de **chartes** ou de **cahier des charges**. Leurs contenus et leurs utilisations peuvent se révéler être déterminants pour la qualité de la mise en œuvre des projets. Aussi, il est important de porter une attention particulière à ces outils.

<b>Recommandations</b>	<p>Créer des plans d'affectation adaptables et évolutifs en fonction des évolutions du projet.</p> <p>Veiller à la cohérence entre les documents de lotissement du territoire et d'affectation des sols.</p>
------------------------	--

## Réaffecter l'usage des sols

Les projets observés nécessitent à des degrés variables, des interventions sur le parcellaire et le droit des sols. Ces actions s'inscrivent dans la droite ligne des actions déjà engagées et planifiées dans l'étape précédente. Pour cela, des instruments réglementaires et opérationnels sont utilisés. Dans les processus de production de la ville, ces deux objectifs, de lotissement du territoire et d'affectation, peuvent a priori être distingués. Dans les faits, on observe que de nombreux outils rassemblent ces deux objectifs et ce dans un souci de plus grande cohérence.

**Mulhouse :** *la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) permet de concrétiser le projet localement. Cet outil intègre un lotissement du territoire et une réaffectation de l'ensemble de la zone. Un mécanisme de redistribution de la plus-value créée permet de financer les équipements et les aménagements de la zone. Pour veiller à la cohérence entre ce projet et le projet urbain, c'est l'architecte-urbaniste concepteur de l'ensemble du projet qui a également conçu les ZAC.*

**Bussigny :** *un Syndicat d'Améliorations Foncières (SAF) a été créé pour regrouper les propriétaires concernés par le projet impliquant un remaniement parcellaire avec péréquation. Tous les propriétaires possédant au moins une parcelle sont membres de droit du SAF. Il y a trois phases dans la vie d'un SAF. D'abord, une phase d'étude, puis de réalisation et enfin de finalisation. Un système d'autofinancement est prévu et permet de financer les études préalables. Lors de la phase de réalisation (construction des équipements et aménagement), l'autofinancement ne suffit pas et le recours aux prêts bancaires est nécessaire. La modification du droit des sols (PPA) et la configuration finale du projet d'aménagement interviennent alors et légitiment le projet permettant ainsi de susciter la confiance des banquiers dans le projet. Lors de la dernière phase de finalisation, un mécanisme de redistribution de la plus-value créée permet d'indemniser les propriétaires en fonction de la valeur initiale de leurs terrains. Parallèlement au SAF, le **Plan Partiel d'Affectation** permet de réaffecter une partie du territoire. Il est de compétence municipale et examiné par les services cantonaux. Il prévoit l'affectation des terrains, et des dispositions relatives aux conditions de construction et à la protection au bruit.*

**Zurich :** *un règlement de construction détaillé permet d'intervenir sur le droit des sols. En annexe, il contient les lignes directrices sectorielles de développement.*

**Mullerpiet :** *il n'y a pas eu de modification de l'affectation des sols. Le plan a un niveau de précision suffisamment souple pour réaliser un nouveau quartier urbain.*

**Fribourg-en-Brisgau :** *le plan d'affectation a été adapté plusieurs fois pendant la durée du processus de réalisation du quartier.*

## Attribuer des lots aux promoteurs-constructeurs

Après les démarches de lotissement et de réaffectation des sols, les lots sont attribués à des promoteurs-constructeurs qui réalisent ensuite des opérations de construction sur les lots. Pour veiller à la conformité avec le projet, des cahiers des charges sont réalisés sur chaque lot. Ils prennent la forme de cahiers des charges architecturaux de maîtrise d'œuvre à *Mulhouse*, de contrats cadre avec les promoteurs constructeurs à *Rotterdam* et à *Zurich*. Le réalisme et la cohérence avec le projet et les objectifs de développement durable d'ensemble de ces documents est un levier de la qualité des résultats projetés.

### **2.4.5 Les outils de gestion du quartier**

La gestion du quartier nécessite de mettre en œuvre des modes de gestion durables qui sont élaborés lors de la phase de conception des projets, et d'associer la population à la gestion de son cadre de vie. Pour cela, **des structures de participation pérenne** sont promues ou utilisées. Les développements concernant l'association de la population aux processus d'élaboration et de gestion des quartiers sont présentés dans la deuxième partie du rapport au chapitre traitant des actions en faveur du développement durable.

### 3. LE ROLE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'objet de ce chapitre est de proposer une évaluation des processus et des modes de pilotage à l'aide du système-ville présenté en introduction.

Dans les quatre pays dans lesquels se situent les projets étudiés, malgré une histoire urbaine globalement semblable, les cultures de l'aménagement et de l'action publique diffèrent. L'application du modèle présenté en introduction permet de modéliser puis de comparer les cas étudiés. Nous proposons de revenir sur chacun d'eux et de présenter les forces qui les animent. Cela permet, également de positionner et d'évaluer les actions des pouvoirs publics dans les processus de production des quartiers urbains durables. Pour cela nous analyserons, le rôle et les stratégies des acteurs du système urbain. Dans un second temps, nous envisagerons les modes de pilotage des projets.

#### 3.1 LE ROLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS LES SYSTEMES D'AMENAGEMENT URBAIN

##### 3.1.1 La rénovation des faubourgs de Mulhouse : l'action municipale et le rôle de l'Etat

<b>Enjeux</b>	<p>La Ville délègue la mise en œuvre du projet à une Société d'Economie Mixte. Elle maîtrise les domaines-clés de transformation de la ville, mais cela nécessite d'importants moyens humains et financiers.</p> <p>L'enjeu pour elle est d'enclencher une dynamique de régénération urbaine en cherchant à attirer les investissements privés et à multiplier et pérenniser les sources de financement</p>
---------------	---

Le projet de réaménagement des faubourgs de Mulhouse illustre le système de production de la ville en France. La commune prend une large part à l'aménagement. Elle porte et encourage des actions de développement social et de construction. Elle dispose de moyens d'intervention réglementaires et financiers relativement importants. Dans un souci de simplification des procédures et d'amélioration de l'efficacité, elle en délègue une partie à une Société d'Economie Mixte.

La Ville de Mulhouse peut exproprier et de préempter. Elle a donc mené une stratégie foncière de longue date en acquérant des terrains déterminants pour la transformation du tissu urbain. Pour la mise en œuvre du projet urbain, elle a transféré une partie de ses moyens d'intervention à une Société d'Economie Mixte qui se charge d'acquérir, de porter, d'aménager et de commercialiser le foncier.

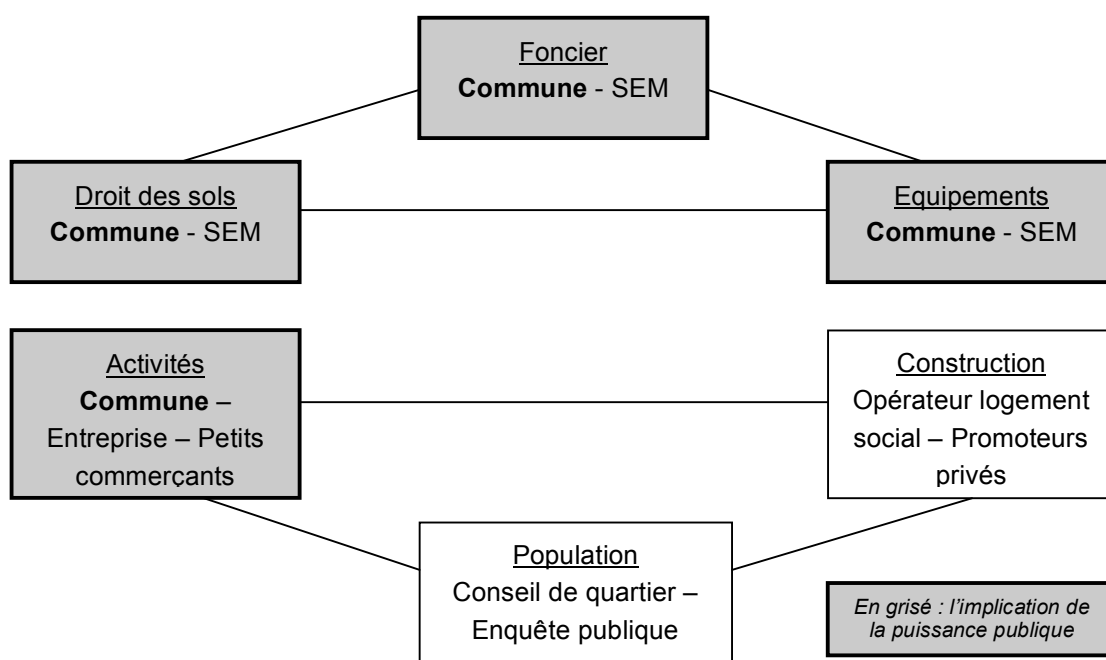
En France, le droit des sols est institué d'abord au niveau communal dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme (PLU, ex POS). Ce document régit l'usage et les droits à construire. Le principal outil d'aménagement urbain est la Zone d'Aménagement Concerté. Lors de sa mise en œuvre, les droits à bâtir sont redistribués de manière à réaliser le projet.

Les équipements (Voirie Réseau Divers (VRD), espaces publics, services à la population...) sont financés par la commune quand ils sont situés hors des ZAC. Dans les ZAC, tout ou partie des équi-

pements sont financés par l'aménageur (la Société d'Economie Mixte en l'occurrence), grâce à la plus value issue de l'aménagement des terrains.

La vocation première du projet étudié n'est pas de développer les activités ni d'accueillir des entreprises, mais plutôt d'améliorer l'habitat et le cadre de vie. À travers cet objectif, le projet urbain doit permettre de revaloriser et dynamiser l'offre commerciale de proximité. Mais au-delà, il s'agit de pouvoir ouvrir le quartier sur la ville en renforçant le rôle commercial de certains espaces, notamment à proximité du tramway pour les inscrire dans une logique d'agglomération. En intervenant sur le tissu urbain, la ville souhaite ainsi attirer de nouveaux commerçants et des activités tertiaires. Par ailleurs, la commune construit des équipements de services publics.

La SEM chargée de mettre en œuvre le projet aménage des terrains et les vend à des promoteurs privés. C'est le schéma classique. Toutefois, afin de développer une offre d'habitat variée, notamment en développant le logement social, elle travaille avec des offices parapublics chargés de construire puis de louer des logements sociaux. Des constructeurs privés interviennent également dans ce domaine. Par ailleurs, les « petits » propriétaires ou investisseurs sont également visés pour renouveler l'offre de logement dans le secteur. Pour cela, des dispositifs d'aides sont parfois prévus. Même s'il ne participe pas directement à l'acte de construire, le secteur public (la commune) n'est donc pas totalement absent du dispositif puisqu'il encourage financièrement certains types de construction. Il délivre également les autorisations de construire.



### 3.1.2 Neu-Oerlikon à Zurich : les propriétaires à l'origine du projet

<b>Enjeux</b>	<p>Les capacités d'intervention de la ville de Zurich se limitent à des actions de planification du territoire, et de mobilisation de la population.</p> <p>L'enjeu pour la ville est <b>d'impulser des partenariats</b> avec les acteurs clés des systèmes urbains dont les propriétaires et les habitants.</p>
---------------	--

En matière de foncier, le projet de Neu-Oerlikon est marqué par le rôle important des propriétaires. Ils disposent de terrains de grande taille et de ressources financières importantes (grand groupe industriel). En Suisse, l'intervention publique sur le foncier est limitée et complexe. La propriété privée est protégée par la constitution. Ce point de départ dans le projet est un des principaux facteurs qui a présidé à la mise en place d'un processus de médiation.

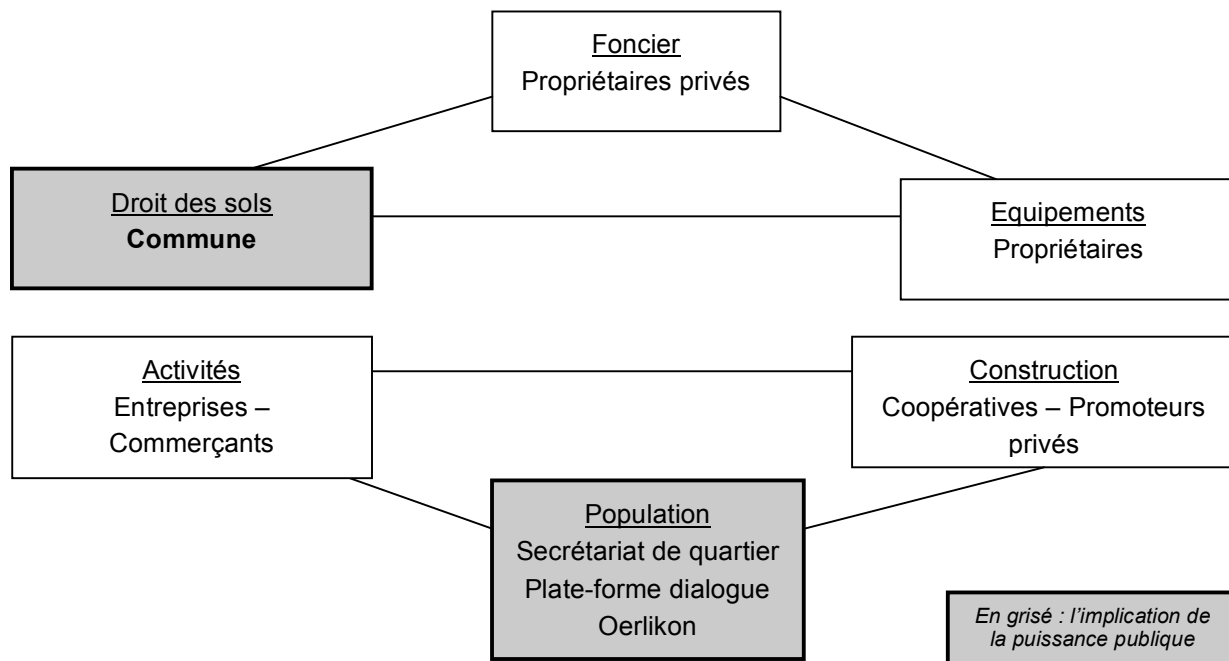
La Ville de Zurich régleme le droit des sols. Elle négocie ses évolutions avec les propriétaires fonciers en lien avec le projet. Les plans de quartiers et en l'absence, le plan de zone permettent de régleme le droit des sols. La réglementation de l'affectation des sols et de la construction est les principales sources de pouvoir pour la commune dans le projet.

L'équipement du quartier est financé par les propriétaires. Ils génèrent de la plus-value grâce à la vente des constructions nouvelles dont'ils injectent dans le financement des équipements. Un mécanisme rétroactif est mis en œuvre permettant de redistribuer les plus-values réalisées.

Le redéploiement des activités industrielles est à la base du projet d'aménagement de Neu-Oerlikon. Il intervient dans un contexte de mutations économiques dans lequel les propriétaires industriels trouvent un intérêt à développer des activités immobilières pour valoriser leurs terrains. Avec ces évolutions, les activités économiques sont évidemment en mutation. Elles sont à la base du besoin d'évolution formulé par les propriétaires pour leurs friches. Les nouvelles constructions sont l'occasion d'accompagner les évolutions. L'accueil d'activités tertiaires (bureau, commerces...) est prévu dans le quartier.

La construction est principalement le fait d'acteurs privés. La collectivité publique ne porte aucune opération.

La population était d'abord absente du site. Dès les premiers arrivants dans le projet, une structure de concertation a été mise en place à l'initiative de la commune. Elle a permis de l'impliquer de manière active à la gestion du cadre bâti construit.



Le système de production de la ville observé dans le projet de Neu-Oerlikon révèle la participation importante des propriétaires dans le projet. Ils prennent de nombreuses initiatives. La commune accompagne leurs actions et négocie avec eux.

### 3.1.3 Bussigny-Ouest : un processus de négociation entre les propriétaires encadré par la Commune et le Canton.

<b>Enjeux</b>	<p>Les pouvoirs publics sont représentés par le canton et la commune.</p> <p>Leurs interventions dans les projets permettent d’animer les actions sur le foncier en lien direct avec le projet d’aménagement, Cette position lui permet d’être au centre des intérêts publics, privés et de veiller à la qualité du projet.</p>
---------------	---

En matière de foncier, le projet de Bussigny est marqué par le rôle important des propriétaires, dont la commune. Ils valorisent leurs biens grâce au projet d’aménagement. Ils se regroupent dans un Syndicat des Améliorations Foncières. Ce dispositif est encadré par les lois cantonales. Le canton accompagne le fonctionnement de cette structure.

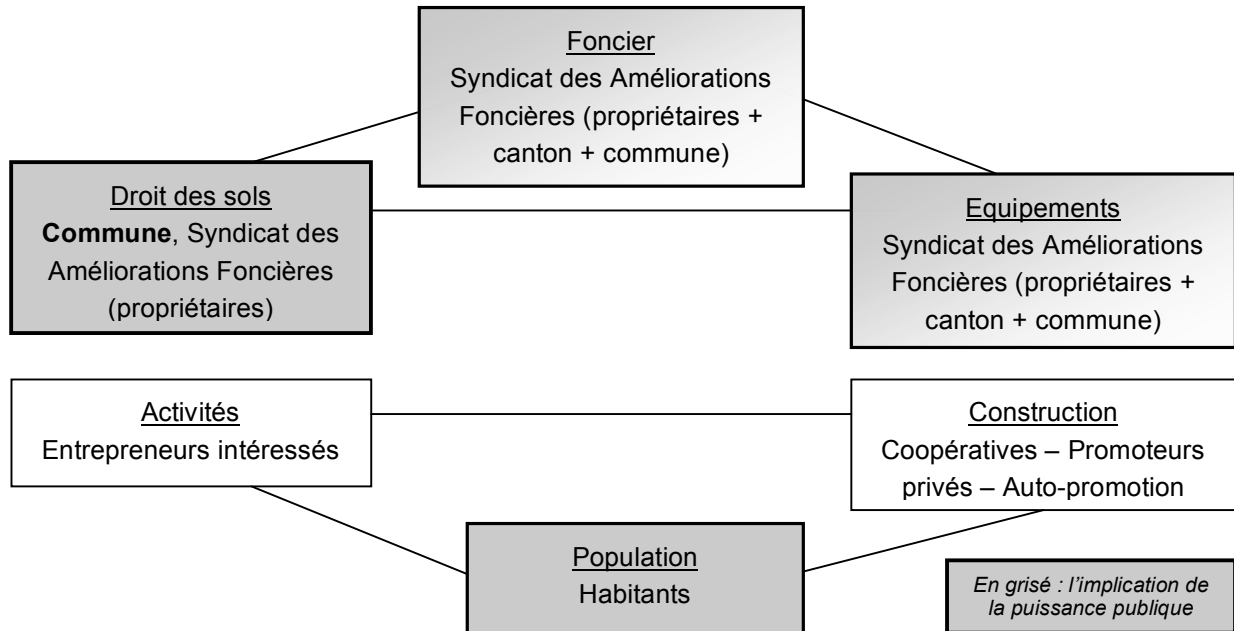
Les droits des sols sont gérés par la commune. Dans le cadre du Syndicat des Améliorations Foncières, ils sont négociés collectivement par les propriétaires et la commune.

L’équipement du quartier est assuré par le Syndicat des Améliorations Foncières qui a mis en place un dispositif de péréquation.

Le projet prévoit l’installation de certaines activités dans des cadres définis par des documents de planification développés à une plus vaste échelle. Elles seront développées par des entrepreneurs privés qui contribueront ainsi à la mixité fonctionnelle. Des équipements publics sont prévus.

La construction est assurée par les propriétaires en fonction de leurs intentions. Ils sont libres de vendre leurs terrains à des promoteurs constructeurs ou de valoriser eux-mêmes leurs terrains.

À chaque étape du processus, les habitants sont informés ou associés aux décisions.



Le projet observé à Bussigny-Ouest offre donc une autre illustration du système de production de la ville tel qu'on peut l'observer en Suisse et notamment dans le canton de Vaud. Le Syndicat des Améliorations Foncières permet de regrouper les différents acteurs du projet et d'organiser la négociation et l'organisation du processus. C'est principalement à travers cette structure que les administrations locales (canton, commune) participent au projet.

### 3.1.4 Fribourg-en-Brisgau : une intervention importante de la Ville

<b>Enjeux</b>	La Ville intervient largement dans le projet de quartier urbain durable. L'enjeu de son intervention est d'attirer des partenaires extérieurs pour encourager la mixité fonctionnelle.
---------------	--

Le projet d'aménagement de Fribourg-en-Brisgau se situe sur une parcelle propriété de la Ville et à revaloriser. Son aménagement a nécessité des travaux d'assainissement.

Des travaux de revalorisation du foncier ont été nécessaires et pris en charge par la ville. Sur ce secteur, une décision a été prise de développer un quartier à haute densité. Un CUS élevé (>1) a été imposé sur l'ensemble du quartier.

Pour équiper, aménager les terrains et développer des infrastructures, la commune a très vite intégré des objectifs de développement durable, notamment en matière de gestion du cycle de l'eau. Par ailleurs, la commune a également construit un tram-train pour desservir le quartier.

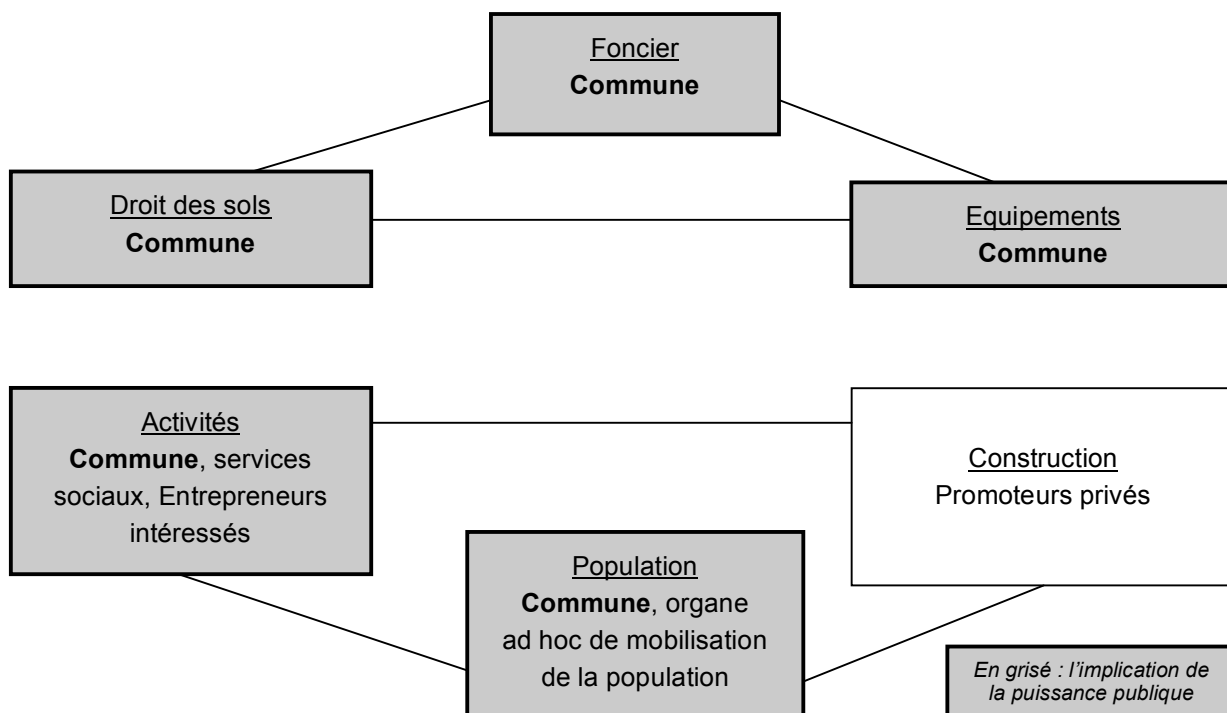


Pour développer les activités économiques et principalement le secteur tertiaire, la situation a été le principal argument pour attirer les investisseurs. Dès les premières réflexions, la mixité fonctionnelle a été visée en prévoyant l'implantation de locaux d'activités. La Ville a assuré la commercialisation de ces locaux. Les investisseurs se sont d'abord montrés frileux pour intégrer le quartier. Des locaux destinés à des activités économiques de service de proximité ont permis d'enclencher une dynamique socio-économique.

La promotion-construction des logements a été assurée par des investisseurs privés que la commune a sollicité. Elle les a attiré en proposant des avantages fiscaux et des subventions. Le choix a été fait de diversifier les intervenants pour créer des formes architecturales variées.

Enfin, pour mobiliser la population, la structure chargée du projet a mis en place, en partenariat avec les acteurs sociaux de la ville des organes permettant l'information de la population. Les moyens de cette structure ont évolué avec le projet permettant ainsi d'impliquer progressivement les habitants à la gestion du quartier (animation, accueil des nouveaux habitants, besoins en service, création d'espaces publics...)

Le projet du quartier de Rieselfeld est marqué par l'intervention importante de la Ville et de ses services. Les partenariats avec le secteur privé permettent de faire aboutir les projets de construction.



### 3.1.5 Müllerpier : une collaboration importante entre l'entreprise et la Ville

<b>Enjeux</b>	<p>L'intervention de la collectivité repose sur un partenariat avec une entreprise générale. La Ville lui délègue des missions puis contrôle ses activités.</p> <p>L'enjeu pour elle est de veiller à la <b>variété des modes de promotion construction de logement</b>, de veiller à la <b>cohérence du projet avec les dynamiques d'agglomération</b> et la qualité des productions architecturales.</p>
---------------	--

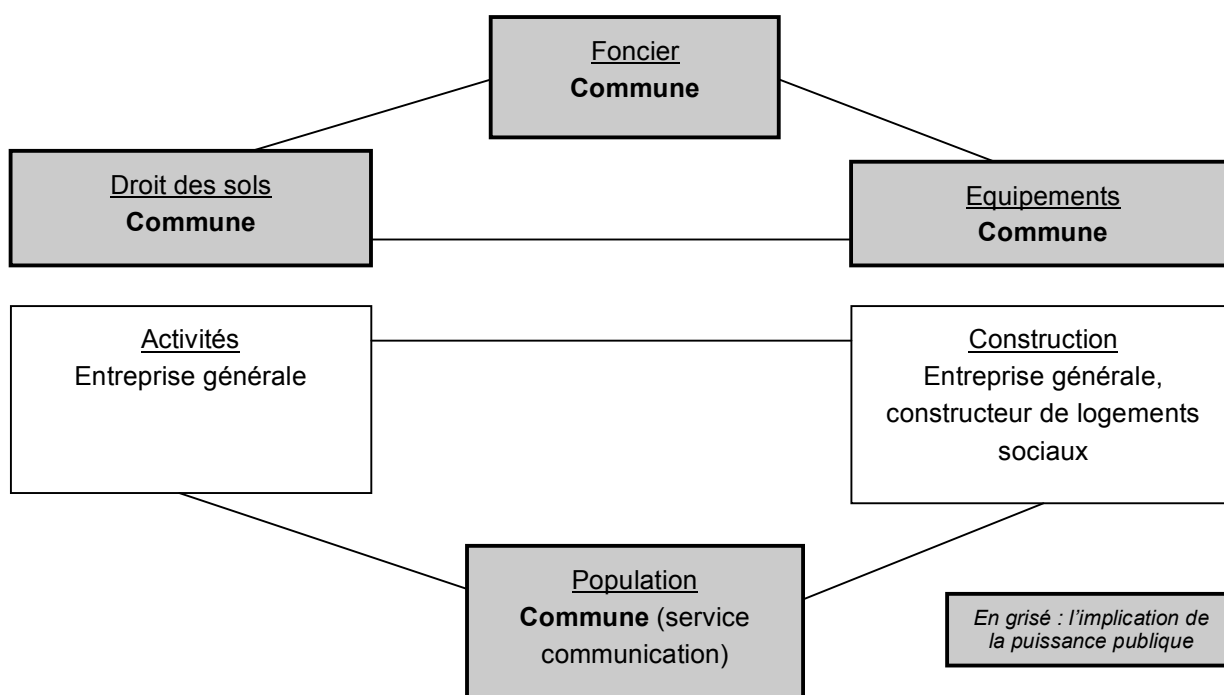
La maîtrise foncière par la collectivité est une tradition importante aux Pays-Bas. Elle développe des stratégies d'acquisition et de portage sur le long terme en lien avec la politique de développement territorial.

Le droit des sols est régi par la commune qui développe un plan d'affectation à l'échelle de l'agglomération. Cela lui permet de définir des secteurs stratégiques tout en réglementant de manière cohérente l'ensemble de la ville.

L'équipement du secteur est fait par la Ville grâce à la plus-value générée avec la vente progressive des premiers lots.

L'entreprise générale intervient dans le développement du secteur pour développer les activités et construire les lots. Les logements sociaux sont construits par des opérateurs spécialisés dans le domaine.

Enfin, aux différentes étapes du processus, la commune mobilise les habitants grâce à son service communication.



Les deux projets suisses (Neu-Oerlikon et Bussigny) sont donc marqués par une part importante du rôle de partenaires privés. Les acteurs publics disposent à minima de moyens d'intervention et de négociation dans le domaine du droit des sols et la mobilisation de la population.

Dans les autres projets observés, les acteurs publics sont plus impliqués dans les projets. Un second niveau d'intervention est observé aux Pays-Bas où la commune dispose de moyens d'intervention importants, notamment en ce qui concerne les questions de foncier. Dans ce cas, le mode de production de la ville et l'organisation du pilotage ne concordent pas réellement car la Ville a délégué cette mission. Enfin, en France et en Allemagne, la collectivité publique intervient très largement dans le projet, laissant au privé la plupart des activités de construction. Les différences de pratiques en matière d'action publique entre les différents pays contribuent largement à expliquer les différences dans les modes de production de la ville.

### 3.2 LES CARACTERISTIQUES DES STRUCTURES DE PILOTAGE DES PROJETS ET DES ACTEURS IMPLIQUES

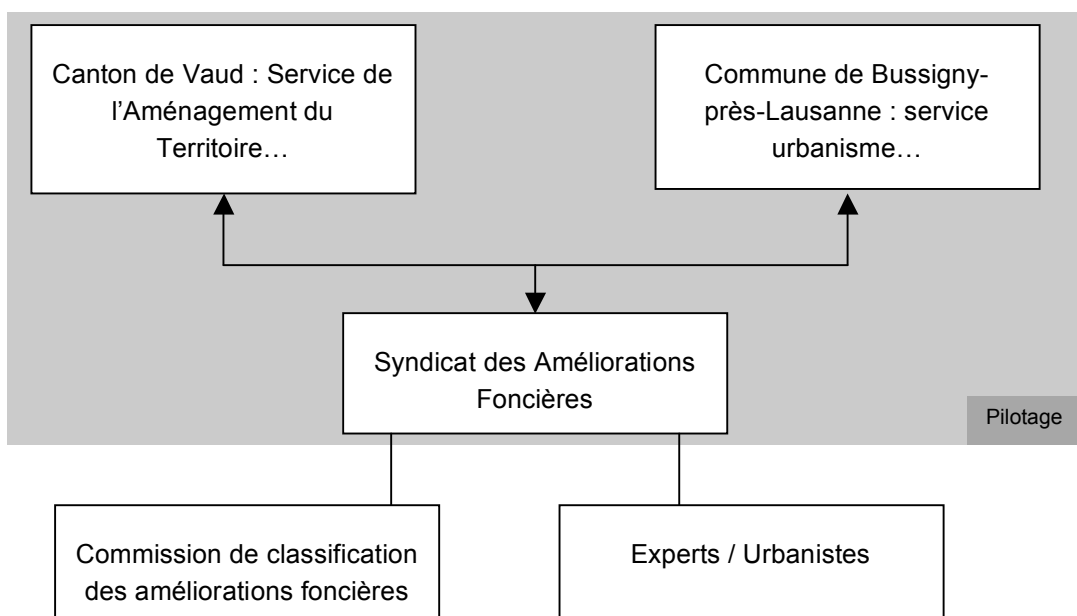
Les processus d'élaboration des quartiers urbains durables sont l'objet de pilotages spécifiques. Des structures et des organisations sont mises en œuvre. Les acteurs publics occupent des places variables dans ces processus. Quelles sont les structures mises en place ? Quels sont les enjeux de pilotage des projets de quartiers urbains durables ? Dans quelles mesures, les structures de pilotage sont-elles liées aux différents modes de production de la ville ?

L'analyse croisée des cinq études de cas nous permet d'en proposer une modélisation par une succession de schémas présentés ci-après. Elle révélera les différentes organisations mises en place et les enjeux qu'elles sous-tendent. Elles sont toutes partenariales et rassemblent le privé et le public.

En gris figurent les ensembles d'acteurs liés par des liens importants et pilotent le projet.

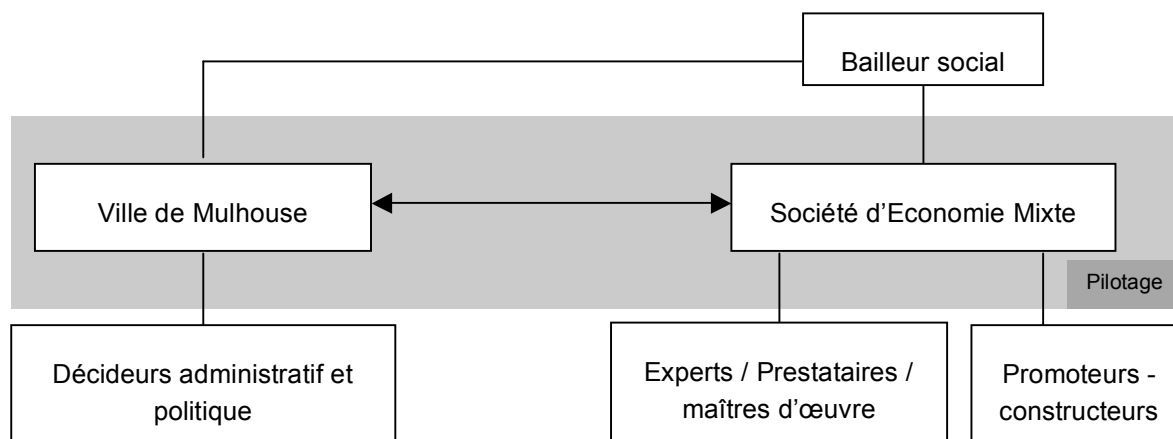
#### 3.2.1 Bussigny : un pilotage partagé, négocié

Dans le cadre du projet de Bussigny, un Syndicat des Améliorations Foncières a été créé, il regroupe les propriétaires et joue un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Il permet également un bon partenariat avec les collectivités publiques (canton et ville), car son fonctionnement est reconnu et encadré. La négociation et le pilotage du projet opèrent donc entre ces trois acteurs qui ont tous la capacité d'influencer le processus d'élaboration du quartier.



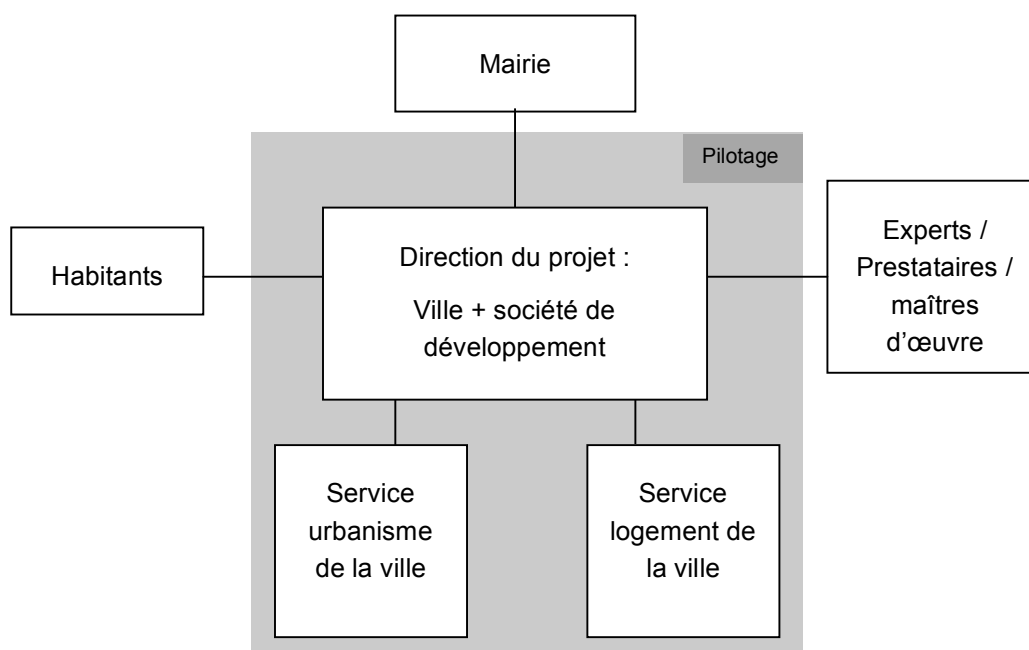
### 3.2.2 Mulhouse : un partenariat proactif pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet

À Mulhouse, l'élaboration et la mise en œuvre du projet repose sur un partenariat solide et contractuel entre les services de la Ville de Mulhouse et une Société d'Economie Mixte dont la ville est actionnaire. En pratique, le dialogue entre le chef de projet au sein des services municipaux et la cheffe de projet au sein de la SEM est permanent. Le premier se charge plutôt des aspects administratifs et de la mobilisation des acteurs politiques et la seconde mobilise les expertises techniques et anime le processus.



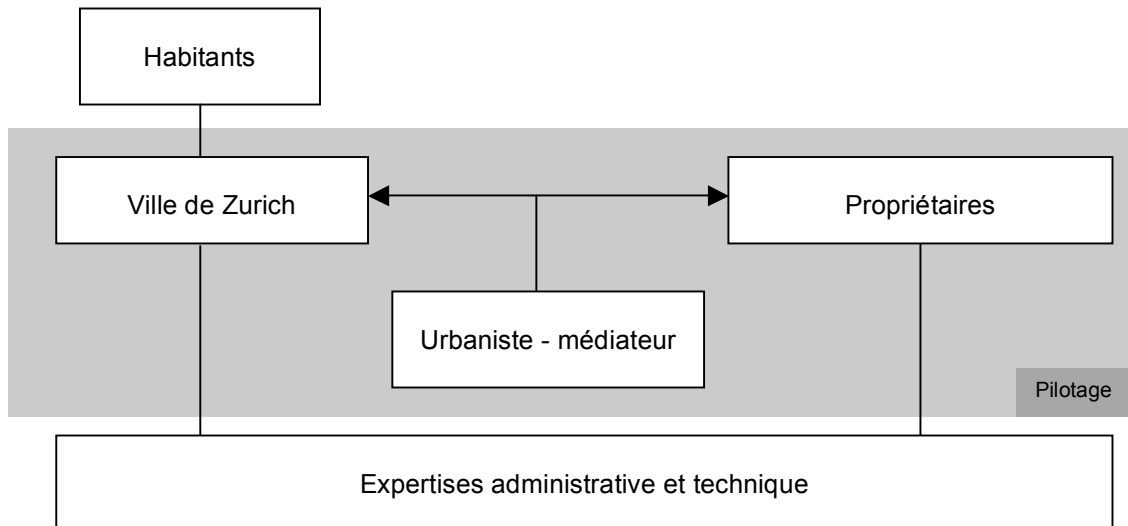
### 3.2.3 Freiburg en Brisgau : une direction de projet intégrée

À Freiburg, le pilotage du projet est intégré au sein d'une direction regroupant les services municipaux dédiés au management du projet et les compétences techniques issues d'une société de développement portée en partie par la ville. Cette direction mobilise également, sans les intégrer, les compétences disponibles dans d'autres services municipaux : urbanisme et logement. Cet ensemble de compétences constitue l'organe de pilotage du projet. Il mobilise au cas par cas les acteurs de la société civile et des habitants, les experts et les décideurs politiques.



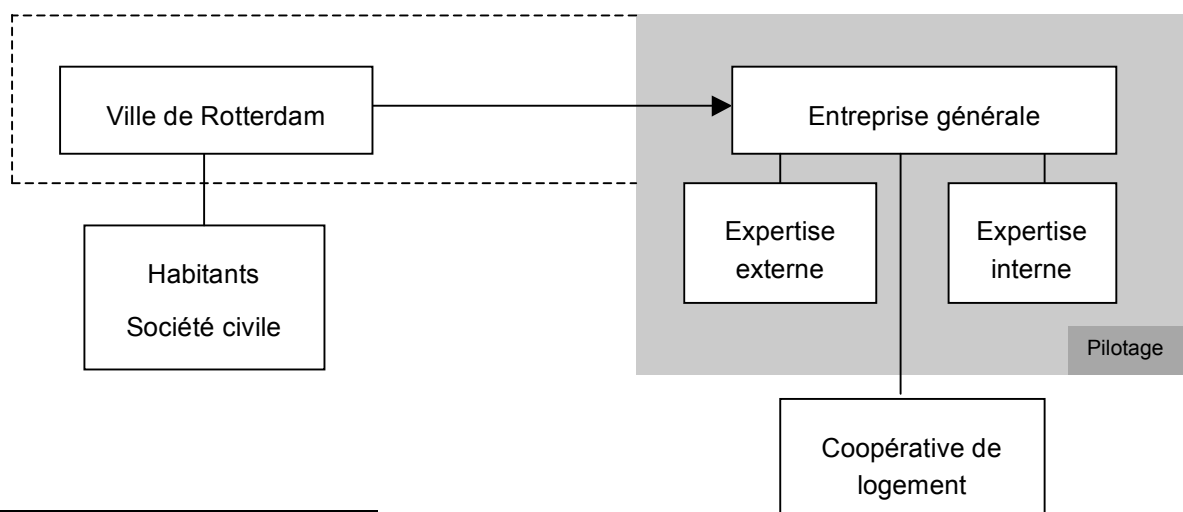
### 3.2.4 Zurich : une médiation entre les propriétaires et la ville

La rénovation de la friche industrielle de Oerlikon a été marquée par la présence de propriétaires puissants. À différentes étapes du projet, des consensus et des choix stratégiques ont pu voir le jour, notamment grâce à l'intervention d'un urbaniste-médiateur, dont le rôle a souvent été déterminant. Sa participation au projet n'a pas fait l'objet d'une contractualisation pérenne, même si son intervention est progressivement apparue évidente, notamment pour la conduite du processus. Par ses éclairages et son expertise, notamment en matière de conduite de projet, il a pu apporter les éléments nécessaires aux différents partenaires.



### 3.2.5 Rotterdam : un partenariat solide entre la ville et une entreprise générale

Pour concevoir, mettre en œuvre, et porter le projet, la Ville de Rotterdam a lancé un appel d'offre auprès « d'entreprises générales »<sup>9</sup>. Le lauréat est chargé de mobiliser les compétences nécessaires pour assumer tout au long du processus une partie des risques financiers. Un contrat formalise ce partenariat. La Ville participe tout de même activement tout au long du projet.



<sup>9</sup> Selon la terminologie néerlandaise : regroupement d'un promoteur et de compétences techniques.

L'analyse des modes de pilotage révèle deux types d'organisation :

- le pilotage par partenariat : il s'agit principalement des projets étudiés en Suisse. La présence de propriétaires et leurs capacités d'intervention sont les principales causes de l'application de ce mode de pilotage. Il induit des pratiques de négociation fécondes pour la qualité des projets.
- le pilotage par délégation opérationnelle : les projets néerlandais, français et allemand sont principalement à regrouper derrière cet archétype. Les Villes délèguent certains de leurs moyens d'intervention à des structures mixtes ou privées. Elles suivent ensuite le projet principalement en intervenant dans le pilotage politique des projets ou en s'assurant de leur cohérence ou de leur qualité.

Ces deux types de pilotage sont des modèles. Dans la réalité, les projets sont parfois à la croisée de plusieurs modes de pilotage. Ils conduisent tous, par des moyens et sous des formes variables, à produire des processus et des quartiers de qualité.



---

## CONCLUSION

---

### Les objectifs de durabilité guident l'élaboration des processus

L'analyse des processus de production de cinq écoquartiers dans 4 pays européens (dont deux cas en Suisse) montre que la qualité des projets est étroitement liée à la qualité des processus d'élaboration. Les objectifs de développement durable fixés dès les premières intentions d'aménagement orientent l'ensemble du processus.

Même si cette étude ne s'est pas penchée sur les performances des écoquartiers, mais sur les conditions de la mise en valeur urbanistique d'espaces urbaines, elle a pu mettre en évidence que leurs processus de production ne génèrent pas spontanément des quartiers durables. Les objectifs de durabilité doivent être portés politiquement, puis déclinés de manière opérationnelle, détaillée et systématique lors de la mise en œuvre, à chacune des étapes de la démarche.

### La gestion de la complexité dans la durée

Les processus de production des écoquartiers s'inscrivent dans des temps longs et doivent avoir la capacité de gérer la très grande complexité. Cette complexité est liée à la durabilité et à ses enjeux, aux conditions de l'insertion des quartiers dans un environnement urbain et à l'implication de nombreux partenaires aux intérêts différents mais liés entre eux par la volonté de réaliser une mutation de l'espace. L'obtention d'un accord sur la répartition de la plus-value générée par les opérations urbanistiques est le principal enjeu négocié par les acteurs en présence. C'est une condition indispensable à la réussite des processus conduisant à la réalisation des écoquartiers et à ce que chacune des parties réalise des gains spécifiques.

En conséquence, les processus de production doivent permettre de négocier de manière itérative et simultanée des enjeux majeurs et récurrents. En effet, à chacune des grandes étapes des processus, la pertinence du projet vis-à-vis du marché immobilier local, la prise en compte des objectifs de développement territorial et régional, l'équilibre des gains entre les parties, la multiplicité des temporalités du projet, les étapes de la démarche et ses itérations sont l'objet d'intenses négociations. Chaque étape connaît des enjeux plus spécifiques qui sont aussi négociés entre les parties.

### La négociation des leviers de production urbaine

Tout l'art revient alors à trouver les conditions qui rendent possible la faisabilité d'un projet urbanistique, c'est-à-dire qui respecte à la fois les critères du développement durable et intègre les contraintes liées au foncier et aux intentions des différents acteurs. Les cas étudiés montrent clairement que cet exercice exigeant revient à articuler de manière cohérente et simultanée entre elles :

- La répartition des droits des sols entre le public et le privé, de manière à produire un projet d'aménagement d'un quartier durable (durabilité sociale et environnementale)
- La répartition du foncier entre les propriétaires, de manière à leur permettre de conserver et de mettre en valeur leur patrimoine financier (durabilité économique)
- La répartition du financement des équipements, des infrastructures et des services collectifs entre propriétaires fonciers et avec les pouvoirs publics, de manière à garantir leur faisabilité technique et économique (durabilité économique).



## **Les acteurs se dotent d'un cadre de négociation adapté aux conditions et objectifs du projet**

Ce qui apparaît alors comme déterminant pour la qualité d'un processus de production, est la capacité des acteurs impliqués à définir un dispositif de négociation, ad hoc, partagé et flexible, chargé de concilier la répartition des trois variables signalées : le droit du sol, le foncier et le financement des équipements, des infrastructures et des services.

Un processus de qualité implique alors la mise sur pied d'une démarche partenariale qui encadre et facilite les négociations entre les protagonistes (en général, les pouvoirs publics, les propriétaires fonciers, les investisseurs et les habitants, voire les futurs occupants). Il remet donc en question la répartition traditionnelle des rôles selon laquelle il y aurait un temps et des responsables de la planification du territoire, suivi par d'autres acteurs qui la mettraient en œuvre.

Pour être efficaces, ces dispositifs doivent être à même d'articuler les enjeux, les acteurs et les outils de manière opportune tout au long des étapes de la mise en place d'un écoquartier. Il n'y a donc pas d'outils miracles et nouveaux, mais plutôt la capacité des acteurs à combiner toute une série d'instruments et de modalités au sein d'un processus de négociation à la fois rigoureusement organisé dans le temps et flexible. Y compris en mobilisant d'autres instruments que ceux de la planification territoriale (remaniement parcellaire, contrat de co-financement, convention, cahier des charges, etc.).

## **Responsabilité et capacité d'intervention des pouvoirs publics**

Finalement, les pouvoirs publics sont en première ligne pour assurer la responsabilité de la gouvernance des projets d'écoquartiers, en veillant à la mise sur pied de négociations entre les parties qui soient équilibrées, transparentes et qui permettent de concilier les intérêts de chacun des acteurs concernés qu'ils soient publics ou privés. À ce moment encore, les recettes toutes faites n'existent pas puisque les conditions locales du foncier et de l'ouverture des autorités locales et de la population au développement durable conduisent à des dispositifs toujours singuliers de gouvernance des projets.

Il n'en reste pas moins que le pouvoir régulateur des autorités publiques sur le droit des sols les rendent incontournables et que leurs responsabilités et leur capacité d'intervention sont considérablement accrues lorsqu'elles sont également propriétaires des biens-fonds. C'est notamment en activant ces leviers qu'elles peuvent prendre position par rapport aux performances durables des quartiers qu'elles vont impulser. Pour cela, elles mettent sur pied une gouvernance de projet qui facilite des processus partenariaux.

L'étude a ainsi permis de confirmer que la mobilisation d'une véritable ingénierie du design du processus de production de l'écoquartier est indissociablement liée à celle du design de ses espaces. De tels processus contribuent à la constitution d'une culture du partenariat et de la négociation des projets urbains, et plus globalement à l'appropriation combinée et partagée du territoire par les acteurs qui le façonnent.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ARENE ILE-DE-FRANCE, 2005, *Quartiers durables : guide d'expérience européennes*. Paris: ARENE, 150 p.
- ASCHER François, 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 103 p.
- ASCHER François, 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: Essai sur la société contemporaine*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube [Monde en cours], 300 p.
- ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 345 p.
- ASCHER François, 1991, Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique. *Sociedade e territorio n° 13*, p. 115-127.
- BONNET Michel, 2006, *La conduite des projets architecturaux et urbains: tendances d'évolution*. Paris: La Documentation Française [Collection Plan urbanisme construction architecture].
- BOURDIN Alain, 2000, L'action locale, in: *La question locale*. Paris: Presses universitaires de France, p. 133.
- BOUTINET Jean-Pierre, 2001, *Anthropologie du projet*. Paris: Presses universitaires de France, [6<sup>e</sup> éd., Psychologie d'aujourd'hui], 350 p.
- BRIDEL Laurent, 1996, 1998, *Manuel d'aménagement du territoire*, vol. 1-2-3. Genève: éd. Georg.
- BRODHAG C., 2003, Genèse du concept de développement durable: dimensions éthiques, théoriques et pratiques, in: *Développement durable, aménagement du territoire*. Lausanne: PPUR.
- CHALAS Yves, 2000, *L'invention de la ville*. Paris: Anthropos, [Villes] 199 p.
- CHALAS Yves, 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation*. Paris: L'Harmattan, 340 p.
- CHOAY Françoise, 2005, Les ressorts de l'urbanisme européen: d'Alberti et Thomas More à Giovannoni et Magnaghi, (Entretien). *Revue Esprit n° 10* L'architecture et l'esprit de l'urbanisme. Paris.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*. Paris: Ed. Le Seuil.
- DA CUNHA Antonio, RUEGG Jean, 2003, *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne: PPUR.
- DECLÈVE Bernard, FORRAY Rosanna & al. (dir.), 2002, *Coproduire nos espaces publics: Formation action recherche*. Louvain: Presses universitaires de Louvain [Territoires et développements durables], 195 p.
- DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (éds.), 1996, *Le Management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*. Lausanne: PPUR, 28 p.
- DE HERDE Alain, LIEBARD André, 2005, *Traité d'architecture et d'urbanisme bio-climatiques*. Paris: Le Moniteur.
- DEVILLERS Christian, 1994, *Le Projet Urbain*. Paris: Ed. du Pavillon de l'Arsenal.
- DURAND Daniel, 2002, *La systémique*. Paris: Collection Que sais-je?.
- EMELIANOFF Cyria, 2005, La ville durable en quête de transversalité, in: Mathieu N., Guermont Y. (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*. Paris: éd. Cemagref, INRA, p. 129-142.

- EMELIANOFF Cyria. 2002, *Comment définir une ville durable ? Villes et développement durable. Des expériences à échanger*, tome 3. Paris: Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, p. 13-15.
- EMELIANOFF Cyria, L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ? *in* Marechal J.-P., Quenault B. (dir.), *Le développement durable, une perspective pour le XXIe siècle*, actes de colloque, [Collection Des sociétés]. Rennes: PUR, 422 p., p. 203-215.
- FORRESTER J.W., 1969, *Urban dynamics*. Cambridge: MIT Press.
- GENESTIER Ph., 1993, Que vaut la notion de projet urbain?, *in*: *L'Architecture d'aujourd'hui*, n° 288.
- GODIER Patrice, TAPIE Guy, 1997, Projets urbains, acteurs et processus: tendances européennes, *in*: BONNET Michel (éd.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1 [Les acteurs du projet architectural et urbain]. Paris: PUCA, p. 15-66.
- HALL P., 1999, The Future Planning of City Regions, *in*: F. Gaffikin, and M. Morrissey (éd.), *City Visions*. London: Pluto Press.
- HEALEY P., VIGAR G., GRAHAM S., 2005, In search of the city in spatial strategies: past legacies, future imaginings. *Urban Studies*, Vol. 42 (8), p. 1391-1410.
- INGALLINA Patrizia, 2001, deuxième édition 2003, *Le projet urbain*. Paris: Presses universitaires de France [Collection Que sais-je?].
- LE MOIGNE Jean-Louis, 1999, *La modélisation des systèmes complexes*. Paris: Dunod.
- MANGIN D, 2004, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*. Paris: Editions de la Villette.
- MAGNAGHI Alberto, 2003, *Le projet local*. Bruxelles: Ed. Mardaga [Collection Architecture + Recherches].
- MASBOUNGI Ariella (dir.), 2006, *Birmingham : faire la ville en partenariat*. Paris: Éd. de la Villette, 156 p.
- MATTHIEU Nicole et al. *La ville durable, du politique au scientifique*. Paris: INRA, 285 p.
- MICQP, 2007, *Les contrats de maîtrise d'œuvre*. Paris: Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques.
- MICQP, 2007, *Les espaces publics, recommandations pour une gestion de projet*. Paris: Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques.
- MOLLOY Janice, 2005, Learning about connection circles. *Revue Systems Thinker*, Vol. 16, Nb 4, p. 7-9.
- MONTEVENTI WEBER Lilli, MACQUAT Jacques, REY Michel, 2005, *Le pilotage des projets complexes*. Lausanne: C.E.A.T.
- MORIN Edgar, 1990, *Introduction à la pensée complexe*. Paris: ESF Ed. [Collection Communication et complexité], 158 p.
- MOSCOVICI Serge, DOISE Willem, 1992, *Dissensions et consensus: une théorie générale des décisions collectives*. Paris: Presses universitaires de France.
- MOTTE Alain, 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*. Paris: PUCA, Recherche n° 159 [Strategic Spatial Planning].
- MOZAS Javier et FERNANDEZ Per Aurora, 2004, *Density, Densidad*. Barcelone: a+t.
- OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, 2006, *Projet urbain*. Berne.

- PANERAI Philippe et MANGIN David, 1999, *Projet urbain*, Editions Parenthèses, Marseille.
- RUANO Miguel, 1999, *Eco-urbanism – Sustainable human settlements: 60 case studies*. Barcelone: GG.
- RUEGG Jean, 2000, *Zonage et propriété foncière*. Paris: ADEF.
- RUEGG Jean, DECOUTERE Stéphane, METTAN Nicolas, 1994, *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*. Lausanne: PPUR.
- RUEGG Jean, & al., 1992, *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: PPUR.
- RUEGG Jean, MONTEVENTI WEBER Lilli, SFAR Doris, 1999, *Influences du jeu institutionnel, des savoir-faire professionnels et des représentations démocratiques sur la forme urbaine – Rapport de synthèse, COST C2 – OFES*. Lausanne: C.E.A.T.
- SECCHI Bernardo, 2006, *De l'urbanisme et de la société. Théories urbaines* [conférence à l'EPFL].
- SECCHI Bernardo, 2000, *Première leçon d'urbanisme*. Paris: Editions Parenthèses [Collection Eupalinos].
- SFAR Doris, DESCHENAUX Chantal, MONTEVENTI WEBER Lilli, 2004, *Développement des quartiers dans les villes moyennes – Rapport de synthèse*. Lausanne: C.E.A.T.
- SFEZ Lucien, 1984, 3<sup>e</sup> éd. 1994, *La décision*. Paris: PUF [Collection Que sais-je?].
- SIEVERTS Thomas, 2004, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*. Paris: Ed. Parenthèses.
- SOEDERSTOEM Ola, COGATO LANZA Elena & al. (dir.), 2000, *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*. Lausanne: Editions Payot, 187 p.
- Thévoz L. , Dekkil G. à paraître, *Participation des habitants, négociation et mixité sociale dans les processus de réaffectation des friches industrielles*. Lausanne: C.E.A.T. [à paraître].
- TRANDA-PITTION Michèle, 2006, *La prise en compte de l'incertitude dans la planification spatiale: les attentes des praticiens et des usagers*. Paris: Les Cahiers du GRIDAUH.
- TRANDA-PITTION Michèle, 2005, *Quels outils pour une gestion durable des espaces urbains? L'exemple de l'agglomération Lausanne-Morges*: Actes du colloque DUD, sept. 2005.
- VILMIN Thierry, 1999, *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*. Paris: CERTU, 250 p.