



collection  
Essentiel

n°8

# Urbanisme négocié, urbanisme partagé

SOUS LA COORDINATION DE GUILLAUME FAUVET





# Urbanisme négocié, urbanisme partagé

*Atelier « Vers un urbanisme négocié ? »*

octobre 2012

The logo for Certu, consisting of a solid green square with the word "Certu" written in white, bold, sans-serif font in the center.

**Certu**

## **Collection « Essentiel »**

Cette collection regroupe les ouvrages dont le contenu est écrit sous forme de synthèse faisant le point sur un thème. Elle vise un public de décideurs, de non techniciens qui ont besoin d'avoir une vision générale, une mise en perspective sur un sujet. La rédaction des ouvrages va à l'essentiel pour éclairer ce qu'il faut retenir sur le sujet traité. Leur lecture est facilitée par un effort important de rédaction directe et précise pour la cible visée.

Le Certu publie également les collections Dossiers et Références

### **Éditorial**

Les deuxièmes *Entretiens du Certu* se sont déroulés les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2012 à Lyon. Cette manifestation a été l'occasion d'échanger sur les phénomènes de métropolisation et les nouvelles formes d'urbanités qui émergent dans notre monde d'aujourd'hui.

C'est autour de 13 ateliers thématiques qu'ont été abordées les diverses problématiques qui s'expriment dans l'espace périurbain. Plutôt que de transcrire les actes globaux de ces deux journées, la valorisation des échanges au sein de la plupart des ateliers ainsi que de la première table ronde et de la restitution finale est publiée dans une série de documents de la collection Essentiel. Les *Entretiens 2012*, avec plus de 800 participants, ont été un moment fort d'enrichissement mutuel entre tous les acteurs de la ville. Les synthèses ainsi publiées contribueront à alimenter et éclairer l'action de chacun. Ces rencontres constituant désormais un véritable espace de partage et de compréhension des phénomènes qui agissent sur les territoires, le Certu vous donne rendez-vous pour une troisième édition en février 2014.

Que l'ensemble de nos partenaires, des intervenants et des participants qui ont permis une grande qualité des débats et contribué à la réussite de cet événement, soit remercié.

### **Intervenants et partenaires**

« *Vers un urbanisme négocié ?* », atelier organisé le 1<sup>er</sup> février 2012 à Lyon, en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'Association des communautés de France (ADCF), la Fédération nationale des CAUE (FNCAUE) et le Plan urbanisme construction et architecture (PUCA), dans le cadre des 2<sup>es</sup> Entretiens du Certu « Métropolisation et nouvelles urbanités ». Animé par Jean Pialoux (CNFPT), cet atelier a réuni Jean-Paul Bret, président de la communauté d'agglomération du Pays vironnais et de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Michel Idé, conseiller auprès de l'adjoint au maire de Lyon chargé de l'urbanisme, Guy Portmann, p-dg de France Terre, Michel Rousset, directeur du CAUE de l'Eure, et Mathieu Schweyer, directeur Région Est de Nexity foncier conseil. Synthèse réalisée avec le concours de Pierre Gras.

## Sommaire

Sommaire.....	3
Avant propos.....	4
Introduction.....	5
Vers une nouvelle organisation de la maîtrise d'ouvrage ?.....	6
Contrat et régulation publique.....	6
Le rôle-clé des intercommunalités.....	8
Renouveler la vision et les méthodes, pas seulement le cadre.....	9
Bâtir des projets « plus sûrs ».....	11
Avant tout, rapprocher les logiques des acteurs.....	12
« La densité ou le bonheur ? ».....	13
Construire des « partenariats intelligents ».....	15
Questions en débat.....	17
Pour en savoir plus.....	19

## Avant propos

Depuis plusieurs années, sinon plusieurs décennies, le développement du partenariat dans les opérations d'aménagement et la mutation des métiers et des savoir-faire de la maîtrise d'ouvrage interrogent les modalités de négociation qui les relient. Ces transformations peuvent être porteuses d'amélioration de la qualité de l'habitat et des espaces publics, dans les territoires périurbains ou ruraux notamment, tant que le coût induit de cette amélioration n'obère pas le prix de sortie de l'opération : une dimension d'autant plus incontournable que le contexte foncier et économique est tendu. Mais ce nouvel « urbanisme négocié » soulève aussi de nombreuses questions qui ont constitué la toile de fond de l'atelier consacré à ce thème lors de la deuxième édition des Entretiens du Certu. Il s'agit tout à la fois de prendre acte des mutations intervenues, mais aussi de changer les regards – et sans doute les pratiques – sur des programmes désormais qualifiés de « nouvelles urbanités » et où s'inventent les projets d'aujourd'hui et de demain. La notion d'urbanisme de projet prend ici tout son sens.

## Introduction



*Nécessité d'acquérir de nouveaux savoir faire : Les métiers de la maîtrise d'ouvrage publique interpellés.*  
© Laurent Mignaux/MEDDE

Sans être absolument novateur, le thème de la négociation entre puissance publique et porteurs de projet en matière d'urbanisme reste en France, comme le bonheur chez Saint-Just, une « idée neuve ». Si le permis de construire a toujours constitué la pierre angulaire de ces échanges, les discussions pour parvenir à un projet qui soit en même temps viable pour l'opérateur et acceptable par la collectivité s'éclairent désormais d'un nouveau jour. La complexification des projets, de leur financement et de la réglementation, ainsi que la multiplicité des parties prenantes, ont modifié les compétences nécessaires et parfois même les règles du jeu. **Ces mutations ne sont pas seulement techniques ou juridiques, elles touchent aussi à la qualité urbaine et aux principes mêmes du développement durable.**

## **Vers une nouvelle organisation de la maîtrise d'ouvrage ?**

Traditionnellement, la planification urbaine et le contrôle de l'aménagement relèvent de la responsabilité de la sphère publique. Toutefois, le montage des opérations d'aménagement est de plus en plus externalisé au bénéfice de structures parapubliques, comme les sociétés publiques locales d'aménagement (ex-SEM) et les offices publics d'aménagement et de construction (Opac), ou au profit du secteur privé. Ce phénomène s'accompagne également du développement d'une ingénierie spécifique (interne ou externe) et des besoins d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il ne s'agit pas, néanmoins, d'un simple transfert de compétences. Les métiers de la maîtrise d'ouvrage publique sont interpellés, confrontant chacun à la nécessité d'acquérir de nouveaux savoir-faire et d'associer plus largement de nouveaux types d'acteurs autour de la même opération. La définition du projet en amont du permis de construire est ainsi devenu un processus interactif et multiforme que les collectivités parviennent plus ou moins aisément à s'approprier. De fait, autour de la prise en compte de ces enjeux se cristallise une nouvelle posture collective : la capacité de négociation. Au bénéfice de quels résultats et de quels modèles, c'est bien la question.

## **Contrat et régulation publique**

Cette approche n'est pas la même partout en Europe. Comme le souligne Jean Pialoux (CNFPT), la notion de contrat est différente dans les pays anglo-saxons dont le pragmatisme est l'un des paradigmes. La question de l'arbitrage ou de l'intérêt public, souvent mise en avant dans notre pays, relève moins de la « régulation » à la manière britannique que de pratiques héritées d'une période encore récente où l'État régalien pesait de tout son poids.





*Entre conseil et négociation : le rôle des opérateurs privés est souvent important dans les territoires moins urbanisés. © Laurent Mignaux/MEDDE*

En outre, selon que l'on évoque les métropoles ou des territoires moins densément urbanisés, le rôle des opérateurs privés peut être plus ou moins important. La fonction traditionnelle de conseil auprès des petites collectivités est moins assurée qu'au cours de la période précédente par les services de l'État, et les grandes collectivités se sont généralement dotées d'une ingénierie performante. Enfin, **le temps des opérateurs n'est pas celui de la puissance publique : il est plus court, plus exigeant sur la nécessité d'un portage foncier moins étalé et concentré autour d'objectifs d'efficacité et de rentabilité.**

### *Ce que négociier veut dire*

Le terme de négociation est issu du bas latin *negotium*. Depuis le XII<sup>e</sup> siècle, il est intimement lié à la notion de commerce, mais aussi d'attitude à adopter dans les affaires (« *L'homme qui perd l'honneur à cause du négoce perd le négoce et l'honneur* », Francisco de Quevedo). Dans son acception actuelle, il définit à la fois un espace et une période où l'on négocie (on parle généralement de « calendrier de négociation »), mais aussi une méthode.

Négocier, c'est en général rechercher un accord centré sur des intérêts matériels ou des enjeux quantifiables entre deux ou plusieurs interlocuteurs (on ne négocie pas avec soi-même, on délibère). Cette recherche implique la confrontation d'intérêts apparemment incompatibles sur différents points, que chaque interlocuteur va tenter de rendre compatibles par un jeu de concessions mutuelles et d'avancées positives. Elle se conclut par un accord, une convention ou une charte d'engagements réciproques.

## Le rôle-clé des intercommunalités

Dans ce contexte, l'une des mutations majeures intervenues au cours des vingt dernières années est assurément la montée en charge de l'intercommunalité, comme l'affirme Jean-Paul Bret, président de la communauté d'agglomération du Pays voironnais, située non loin de Grenoble, qui regroupe 34 communes et 92 000 habitants (dont 22 000 dans la seule ville-centre, Voiron). Le Grenelle de l'environnement ayant mis en exergue le défi de l'économie de l'espace et des ressources, l'enjeu de la densification, mais aussi la nécessité d'améliorer le volume, la qualité et le coût de l'habitat et des espaces publics, la « mixité urbaine » souhaitable relève d'une politique publique complexe dont les contours dépassent les frontières communales et se traduisent en premier lieu par la mise en œuvre des documents de planification (SCoT, PLH et aujourd'hui Plans climat énergie territoriaux).



*Nouveaux enjeux du Grenelle de l'environnement : densification, trame vertes et bleues, énergie mais aussi nécessité d'améliorer la qualité des espaces publics : ici, la ZAC de la Thimonière, à Acigné (35). © Bernard Suard/MEDDE*

Cependant, comme l'explique un récent article<sup>1</sup>, « le passage à l'acte, de la planification au projet, n'est pas un mouvement lisse et fluide. C'est un processus rugueux dans lequel la commune est au centre du jeu d'acteurs [...], en position réactive et non proactive [...] et est en fait prise dans un écheveau de négociations. » La coopération intercommunale apparaît comme un élément-clé pour démêler cet « écheveau ». Même si la multiplicité des acteurs publics contribue à produire parfois un certain manque de cohérence et si la commune conserve la maîtrise du plan local d'urbanisme, la nécessité de construire un « projet partagé » entre autorités organisatrices de l'espace, comme pour les schémas de cohérence territoriale, est devenue évidente.

<sup>1</sup> Voir Juliette Brumelot, Thierry Wilmin, « Du PLU à l'opération, le maillon manquant », in *Études foncières* n° 149, janv.-fév. 2011.

Toutefois, Jean-Paul Bret appelle à « *ne pas se focaliser uniquement sur le PLU* ». Ce qui est en jeu, estime-t-il, c'est le rôle mais aussi les attentes du citoyen, de l'utilisateur, de l'habitant, dans son rapport au territoire. **C'est bien le « projet partagé » qui doit être au centre du dispositif, et pas seulement le principe de négociation** : « *Les enquêtes publiques interviennent trop en fin de parcours ; elles ne sont pas assez imprégnées des intentions de l'action publique et cristallisent souvent les réactions défensives, poursuit-il. En revanche, on peut tout à fait intéresser les citoyens au projet d'urbanisme à travers les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) ou lors du lancement d'un projet urbain, c'est une question de volonté.* »

## **Renouveler la vision et les méthodes, pas seulement le cadre**

La planification territoriale doit par conséquent être comprise « *comme un outil et non comme un carcan* », affirme Jean-Paul Bret. Elle doit ouvrir sur un dialogue entre les acteurs au profit d'une vision large et renouvelée de l'urbanisme, et ne pas se contenter de modifier le cadre juridique ou technique. Il n'est pas forcément nécessaire de créer de nouveaux outils ou de modifier la réglementation. Il faut plutôt changer les façons de faire, réorganiser les modalités de travail en laissant place à la créativité et à la discussion. La communauté de communes du Voironnais a ainsi créé un service d'aménagement répondant à la fois aux besoins d'ingénierie de la collectivité et à la recherche d'une cohérence plus forte en matière d'aménagement, d'environnement et de logement, du grand territoire à la parcelle. Il s'agit également de mobiliser une véritable ingénierie publique s'appuyant sur les « *outils mutualisés* » que sont les agences d'urbanisme, les CAUE, les sociétés publiques locales ou encore les établissements publics fonciers. « *Les outils de maîtrise foncière sont essentiels pour maîtriser les coûts, plaide d'ailleurs l' élu voironnais. L'un de leurs objectifs doit être de libérer du foncier déjà construit, comme les friches industrielles ou tertiaires.* »

**Le projet urbain partenarial ne peut donc être seulement financier, comme c'est le cas aujourd'hui. Il doit porter sur les objectifs eux-mêmes**, en répondant au défi de l'accès au logement pour chacun, sans forcément renvoyer sur les territoires périurbains la charge de la gestion de la pénurie en zone urbaine centrale. Et Jean-Paul Bret d'évoquer la question du stationnement « *dédié* » dont l'existence renchérit les coûts de réalisation des programmes de logements ou de bureaux, et serait contradictoire avec les objectifs bien compris du développement durable. Conclusion de l' élu : la coproduction des opérations d'urbanisme est bel et bien devenue incontournable. Le transfert de la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal apparaît alors comme un préalable.



*Poids du stationnement dans les projets urbains : ce parking-relais en cours de construction renchérit le coût du programme mais permettra de limiter les déplacements automobiles. © Bernard Suard/MEDDE*

### ***Le projet urbain partenarial***

Le Projet urbain partenarial (PUP) est un outil de financement des opérations d'aménagement institué par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 dite « de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ». Le PUP permet aux communes ou aux établissements publics compétents de signer avec les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs une convention fixant le programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers de l'opération, ainsi que les conditions de leur prise en charge (article L.332-11-3 du Code de l'urbanisme).

Le PUP est mis en œuvre par voie conventionnelle. Cette convention établit le montant de la prise en charge privée du coût des équipements publics et fixe les délais de paiement ainsi que les modalités de cette participation. Cet outil crée une nouvelle souplesse contractuelle entre une collectivité locale et les opérateurs, tout en garantissant une sécurité juridique et un cadre plus transparent pour les opérations d'initiative privée. Le recours à la convention de PUP est limité aux zones urbaines, aux zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme et aux opérations d'intérêt national.

## Bâtir des projets « plus sûrs »

Ce message n'est pas absent de la réflexion des opérateurs privés, loin s'en faut. L'expérience d'un aménageur comme Nexity montre que ses logiques en sont imprégnées. C'est du moins le point de vue de Mathieu Schweyer, qui dirige la région Est de la filiale foncière du groupe. Avec quelque 175 projets immobiliers en cours (dont 130 comportant une mixité d'espaces ou des équipements publics) et « 100 000 m<sup>2</sup> de SHON réservés dans des opérations complexes », il dispose de solides arguments et de résultats quantifiables, comme dans le Rhône, en Côte-d'Or ou dans l'agglomération de Strasbourg<sup>2</sup>.



*Intégration des équipements publics au projet urbain : exemple du Point d'eau, un équipement imaginé dans le cadre de l'opération Les Rives de Bohrie, à Ostwald (67).*

*Image virtuelle © Nexity Aménagement (architectes : Denu & Paradon)*

Toutefois, l'opérateur opère une distinction entre les projets menés avec une maîtrise d'ouvrage publique structurée, où « les règles de négociation sont organisées et mises en œuvre avec intelligence », et les petits programmes – lotissements, opérations ponctuelles, petites ZAC... – gérés par des communes de taille plus modeste où les maires, souvent démunis en matière d'ingénierie, restent « en attente de conseil » vis-à-vis de projets ambitieux comme les écoquartiers ou certains projets de transports en commun en site propre. « Le risque est grand, dans ce dernier cas, que nous soyons juges et partie, car on nous demande notre avis dans des projets partenariaux où la participation financière de l'aménageur, qui représente parfois 80 % du budget de l'opération, n'est pas supportable », souligne M. Schweyer.

<sup>2</sup> Il s'agit notamment des ZAC de Belleville-sur-Saône (Val du Parc, 140 logements groupés), de Saint-Apollinaire (Pré Thomas, 550 logements et parc) et d'Ostwald (Les Rives du Bohrie, 1 365 logements, équipements scolaires et sociaux).



*Mixité sociale et diversité de logements : l'exemple d'un ensemble de logements dans le cadre de la ZAC des Prés à Saint-Apollinaire (21). © Nexity Aménagement - Écoplus 21*

**Un point de consensus émerge entre l'élue et le promoteur : l'intercommunalité permet souvent de dépasser les contraintes pesant sur le foncier et d'améliorer les arbitrages,** car « on ne peut pas tout faire partout ». Il s'agit en effet de « sécuriser les programmes » et de « bâtir en confiance », ce qui se conçoit quand les choix sont « plus solides ». Quelles sont les règles du jeu de ce modèle idéal ? « Tout le monde doit connaître et accepter les contraintes des partenaires, répond le promoteur. Car il faut parvenir à maîtriser des paramètres aussi divers que la prise de risques financiers, les difficultés pour contractualiser et un environnement réglementaire plutôt instable. » D'où une nécessaire coproduction, en amont du dépôt du permis de construire, avec les services instructeurs, qui permet de « dépasser la méfiance » au bénéfice d'un projet plus sûr.

## **Avant tout, rapprocher les logiques des acteurs**

Pour Guy Portmann, p-dg de France Terre et vice-président du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), à ce titre aménageur depuis 35 ans, la question centrale est celle de la temporalité des actions, qui conditionne à la fois la rentabilité et la qualité des programmes retenus. Bien souvent, collectivités locales et promoteurs n'ont pas la même appréciation de ces critères. « La vertu première de l'aménageur dans la négociation, c'est la persévérance », souligne-t-il avec une pointe d'humour, en mentionnant une opération qui semble devoir s'étaler sur une vingtaine d'années, de la négociation initiale à la réalisation du projet... Dans ce cadre, le rôle des outils de type établissement public foncier ou Opac devient « de plus en plus stratégique », par exemple en matière d'élargissement de périmètre permettant de solvabiliser une opération qui n'aurait pas trouvé son équilibre sur une

assiette foncière plus réduite. Au-delà de ce cas particulier, l'important est d'intégrer la capacité d'innovation et d'adaptation qui permettra de dépasser les difficultés ou les blocages et d'aboutir à une solution « gagnant-gagnant ».

Mais le rôle d'un opérateur est aussi d'innover dans les dispositifs eux-mêmes. La création d'une SAS<sup>3</sup> commune avec une société d'économie mixte a ainsi permis à France Terre de faire fonctionner ensemble deux logiques a priori antagonistes, ou tout du moins distinctes. En plaçant cet outil « *au service de la réalisation et de l'exécution rapide du projet* », le promoteur dit avoir joué dans l'intérêt même de la collectivité concernée. « *En matière d'urbanisme négocié, conclut-il, il faut être en capacité de réunir et de mettre en mouvement des acteurs dont les référentiels, les temporalités et les logiques d'action sont différents au départ.* »

## « La densité ou le bonheur ? »

Cependant, en matière d'habitat ou de qualité de vie, tous les territoires ne sont pas logés à la même enseigne. Comme l'explique Michel Rousset, directeur du CAUE de ce département, « *l'Eure est un territoire sans grande tension, où le nouveau paradigme ville-nature est très intégré par les habitants et qui bénéficie de la proximité du Grand Paris* ». L'idée de « *repenser le périurbain* » à partir d'une vision proche de la cité-jardin et d'une certaine « *frugalité* » en matière de consommation de foncier et d'énergie y est particulièrement en correspondance avec les politiques issues du Grenelle de l'environnement.



*Prise en compte de l'évolution des normes environnementales : à Servon-sur-Vilaine (35), la ZAC des Vignes a permis de réaliser des logements individuels groupés bénéficiant du label HQE. © Bernard Suard/MEDDE*

C'est pourquoi le CAUE s'applique, avec ses partenaires et comme conseil des collectivités concernées, à réfléchir à un urbanisme de projet qui n'ait pas pour seul horizon la

<sup>3</sup> La société par actions simplifiée (SAS) est une société commerciale définie par les articles L227-1 à L227-20 et L244-1 à L244-4 du Code de commerce. Elle constitue une alternative à la société anonyme assortie d'un pacte d'actionnaires.

densification, mais plutôt la satisfaction des besoins de tous ses habitants. Un positionnement courageux, qui n'est pas toujours facile à assumer pour les élus. Ce que Michel Rousset résume dans une formule hardie : « *La densité ou le bonheur ?* »



*Entre tradition et innovation : construction en ossature bois dans l'ilot Frassati à Courtry (77).*

© Bernard Suard/MEDDE

Le principe consiste à travailler sur des territoires que l'on pourrait juger, dans un premier regard, « sans qualités », mais qui sont surtout marqués par « *le foncier à la découpe* », la banalité de l'urbanisation et les stéréotypes de la maison individuelle, et où il convient de retrouver les éléments d'une « culture urbaine » davantage partagée. L'alternative, s'il en est une, consiste à « *réintroduire de l'urbanité* » à partir de formes d'organisation spatiale différentes du lotissement en drapeau ou en cul-de-sac, à travers des « appels à l'imagination » et grâce à une gouvernance large associant élus, habitants et agriculteurs, organisée autour de la question de la production foncière.



*« Réintroduire de l'urbanité » lorsqu'elle manque : Rôle de la gouvernance organisée autour de la question de la production foncière. © Laurent Mignaux/MEDDE*



Car, pour Michel Rousset, « l'urbanisme tel qu'il est pratiqué depuis plusieurs décennies organise l'iniquité et tourne le dos à la ruralité ». Pour mieux prendre en charge les notions liées à l'appropriation, à la transmission et à la spéculation foncières, il convient de partir des « valeurs patrimoniales et culturelles, mais aussi économiques et sociales » des habitants et des aménageurs, en les incitant à croiser planification, opération et gestion pour réinventer des modes de développement adaptés aux campagnes. Pour pouvoir passer du *Nimby* (« Pas dans mon jardin ! ») au *Bimby* (« Construis dans mon jardin ! »)<sup>4</sup>, c'est-à-dire concevoir une sorte de densification démocratique où le « génie urbain et rural » puisse jouer son rôle. Dans ce domaine, comme l'écrit le géographe Martin Vanier, « le temps est plus stratégique que l'espace ». Il faut par conséquent donner du temps au temps – et peut-être même accepter d'en perdre – au bénéfice d'un territoire « mieux pensé ». Ainsi le CAUE de l'Eure a-t-il invité les partenaires de l'aménagement et les propriétaires fonciers à adopter une *charte de l'habitat durable* qui s'efforce de faire le lien entre la production de l'habitat et de nouvelles formes urbaines<sup>5</sup>.



*Charte de l'habitat durable dans l'Eure : s'efforcer de faire le lien entre production de l'habitat et nouvelles formes urbaines comme pour les 68 logements sociaux HQE ZAC des Étangs à Pont-Audemer. © CAUE 27*

<sup>4</sup> <http://bimby.fr>

<sup>5</sup> Cette charte est téléchargeable, notamment à partir du site [www.eure-en-ligne.fr](http://www.eure-en-ligne.fr)

## Construire des « partenariats intelligents »

Michel Idé, conseiller auprès de l'adjoint au maire de Lyon chargé de l'urbanisme, Gilles Buna, interlocuteur privilégié des mutations intervenues dans l'agglomération lyonnaise en matière de production urbaine, a son idée sur les conditions de construction des « *partenariats intelligents* » nécessaires à la réalisation d'une ville plus équilibrée : des équipes techniques compétentes assurant au maître d'ouvrage une attitude structurée et pérenne, une continuité politique qui permette une absence de rupture dans la chaîne de projet, et enfin la possibilité d'apporter les arbitrages nécessaires au niveau de la décision. Si les objectifs sont clairs et connus tant par les techniciens que par les acteurs privés, il est plus facile d'imaginer un urbanisme de projet plus efficace.



*Articulation entre transport et urbanisme : Le réseau de tramway a transformé une partie des quartiers de la rive gauche du Rhône à Lyon, entraînant de nouveaux aménagements à financer et une plus-value immobilière à partager.*

© Arnaud Bouissou/MEDDE

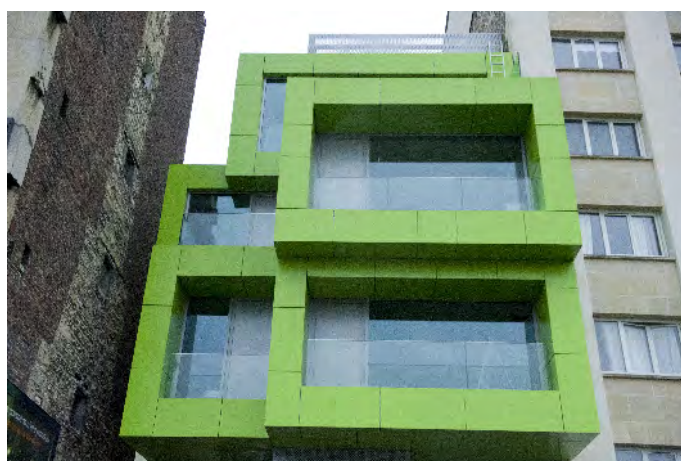
« Il ne s'agit pas d'un urbanisme négocié au sens strict, a nuancé Michel Idé. La règle de droit n'est pas suffisante s'il n'y a pas de réelle concertation entre les parties prenantes. Le projet en amont n'est pas une fin en soi, il faut pouvoir passer en toute confiance au stade opérationnel. Et dans ce cadre, le dialogue est bien plus productif que la contrainte, à condition de réunir à la fois des intentions fortes et une certaine pérennité des choix. » Ce mode de co-construction est devenu aujourd'hui la règle pour l'élaboration des zones d'aménagement, représentant 20 à 25 % des opérations. Pour le reste des projets, localisés majoritairement en zone diffuse, les principes restent identiques, même si les termes de la négociation changent. « **Tous les outils sont là, pas la peine d'en rajouter. Il convient simplement d'utiliser le bon au bon moment** » plaide Michel Idé avant de concéder que « le manque d'ingénierie, indispensable à leur mise en œuvre, fait souvent défaut dans les petites collectivités et est alors compensé par une bonne dose de bon sens des élus eux-mêmes. »

Il faut également lutter contre les dérives – comme les recours déposés dans le but de retarder ou de pénaliser des projets concurrents – que l'on peut lire dans la multiplication des procédures juridiques contre les projets d'urbanisme, a complété Michel Idé, ce qui a donné l'occasion à Guy Portmann de rappeler qu'une assurance contre les recours abusifs a été mise au point, à l'initiative du SNAL, pour faire pièce à des tentatives douteuses et

« protéger les intérêts des acquéreurs ». Mais il faut tout autant pouvoir, comme l'a souligné Gilles Buna dans son intervention d'ouverture, maintenir une perspective, un horizon dans lequel on peut « faire territoire » ensemble : « Le produit n'est rien sans le processus ; la gouvernance s'élabore, mais ne se décrète pas. » **Il faut par conséquent savoir jouer avec la souplesse de la négociation et la fermeté de la règle, entre dialogue et rapport de forces parfois.** Le temps passé dans la co-construction du projet et dans la concertation est certes important. Mais il est en général rattrapé dans la phase d'instruction du permis de construire. Et, au fil du temps, cette approche se transforme fréquemment en véritable démarche qualité.

## Questions en débat

Dans le cours du débat, plusieurs acteurs se sont interrogés sur la forme que peut revêtir l'urbanisme négocié ou ont apporté des éclairages sous plusieurs angles pertinents : les relations avec les grands opérateurs privés de services urbains, dont certains sont aussi des investisseurs immobiliers, la prise en compte des stratégies des principaux opérateurs logistiques, la gamme de produits du marché du logement, la place de la concertation ou le rôle effectif des établissements publics fonciers, qui ne serait pas toujours à la hauteur des besoins. Philippe Vic, directeur du développement urbain d'Échirolles (Isère), a évoqué pour sa part l'objectif de « *règlements faibles* » poursuivi par une municipalité volontariste, impliquée dans les projets, et qui met l'accent sur une politique d'habitat et d'équipements publics diversifiée<sup>6</sup>. Il ne s'agit pas de célébrer la « pensée faible » chère à certains, mais au contraire de favoriser, par la souplesse de la règle et la négociation, l'inventivité et la concrétisation du projet urbain.



*Souplesse de la règle et négociation : favoriser l'inventivité et la concrétisation du projet urbain comme ici pour les logements sociaux réalisés à Paris 15<sup>e</sup> par la RATP. © Bernard Suard/MEDDE*

---

<sup>6</sup> Davantage de précisions sur le site [www.ville-echirolles.fr](http://www.ville-echirolles.fr)

### *Vertus et conditions de réussite d'un urbanisme négocié*

L'urbanisme négocié ne « naît » pas du néant. Les participants ont ainsi affirmé quelques invariants que l'on peut résumer sous la forme de cinq grandes vertus et de cinq conditions de réussite. Les vertus tout d'abord : l'intercommunalité, qui donne du recul et facilite les arbitrages ; la maîtrise foncière, qui permet d'accroître la sécurité des projets ; la gestion des temporalités, du « temps court » des professionnels et des habitants (et du privé) au « temps long » des collectivités territoriales et de l'État ; l'utopie, qui permet de transformer les difficultés en atouts ; et enfin le partenariat public-privé (mais aussi public-public) qui doit reposer sur des formes adaptées (contrat, charte, projet partenarial...). Pour mettre en œuvre – et cultiver – ces vertus, cinq conditions de réussite ont paru s'imposer : assurer une sécurité juridique aujourd'hui réclamée par tous ; disposer d'acteurs politiques résolus (« droits dans leurs bottes »...) ; renforcer l'ingénierie, notamment au niveau intercommunal ; définir une ambition cohérente et partagée pour et avec le territoire ; et enfin mettre en place une gouvernance ferme qui soit garante de la pérennité mais aussi de la liberté des choix.

La prise en compte des formes nouvelles de cet urbanisme négocié ainsi défini devra être évaluée sur la durée. Mais sans doute convient-il d'identifier dès à présent quelques invariants, comme la pleine responsabilité des acteurs publics et privés, la maîtrise et la valorisation du foncier, le montage de plus en plus complexe du financement, la nécessaire qualité de l'ingénierie territoriale, l'ambition d'ensemble animant les décideurs politiques ou encore l'exigence d'une gouvernance avisée, n'oubliant ni les habitants ni les propriétaires fonciers non organisés, dont les valeurs sont à la fois facteur de résistance et levier de changement. Car « *l'impensé du territoire périurbain* » est au cœur de cette réflexion où les interrogations des acteurs sont nombreuses, mais qui constitue un premier viatique sur le chemin menant à un urbanisme davantage partagé. Une certaine dose d'utopie n'est pas inutile dans ce type de parcours, car elle permet parfois d'aboutir à un projet bien plus ambitieux que celui qui avait été envisagé au départ.

## Pour en savoir plus

- *Aménager durablement les petites communes ; écoquartier en milieu rural* (Lyon, éd. du Certu, coll. Dossiers, 2011, 212 p.),
- « Écoquartiers et urbanisme durable », Taoufik Souami, in *Problèmes politiques et sociaux* n° 981 (Paris, La Documentation Française, 2011),
- *La consommation d'espace par l'urbanisation ; panorama des méthodes d'évaluation* (Lyon, éd. du Certu, coll. Dossiers, 2011), ouvrage + fiches en téléchargement sur [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr)
- *La forme et les modalités de la contractualisation en aménagement* (fiche n°4 de la série *Aménagement opérationnel*, éd. du Certu, collection Essentiels, année 2011), en téléchargement sur [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr)
- *Le projet négocié, conditions et réception*, actes des colloques d'avril et mai 2007, Monique Eleb, Jean-Louis Violeau et alii (Laboratoire architecture, culture et société, ENSA Paris Malaquais, PUCA, avril 2008, 142 p.)
- *Lisières vivantes ; comment habiter les bourgs de l'Eure ?*, CAUE de l'Eure, en collaboration avec les paysagistes Chloé Daguillon et Renaud Le Creff (Évreux, CAUE de l'Eure, 2011, 144 p.).
- *Pour un habitat dense individualisé ; 20 formes urbaines diverses et contextuelles* (Lyon, éd. du Certu, coll. Références, 2009)

© Certu 2012

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que se soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination – Maquettage : service éditions Certu (Sylvaine Paris)

Dépôt légal : octobre 2012

ISBN : 978-2-11-129509-4

ISSN : en cours

illustration couverture : © A.Bouissou MEDDE

Bureau de vente :

2 rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 – France

Tél. 04 72 74 59 59 – Fax. 04 72 74 57 80

Internet : <http://www.certu.fr>



Cette collection regroupe les ouvrages dont le contenu est écrit sous forme de synthèse faisant le point sur un thème. Elle vise un public de décideurs, de non techniciens qui ont besoin d'avoir une vision générale, une mise en perspective sur un sujet. La rédaction des ouvrages va à l'essentiel pour éclairer ce qu'il faut retenir sur le sujet traité. Leur lecture est facilitée par un effort important de rédaction directe et précise pour la cible visée.

Le Certu publie également les collections Références et Dossiers.

## Urbanisme négocié, urbanisme partagé

**L**es espaces périurbains sont aujourd'hui une composante des aires urbaines qu'il convient d'organiser sans les stigmatiser.

En termes de mobilité, ces environnements diffus où la voiture est reine masquent des réalités très diverses. L'image bien ancrée d'une périphérie résidentielle dépendante de la ville-centre pour toutes les fonctions autres que l'habitat a vécu. Ces territoires se sont partiellement autonomisés par l'implantation d'emplois, de commerces, de services...

Les déplacements ont évolué en conséquence. Les mouvements pendulaires domicile-travail orientés vers le centre sont maintenant minoritaires en regard des déplacements multidirectionnels vers les banlieues, d'autres périphéries, ou le rural plus lointain.

La réduction de la part modale de l'automobile constitue un enjeu majeur de développement durable : environnemental (bruit, pollution, émission de gaz à effet de serre), économique et social (coût de l'énergie, précarité énergétique) et de santé publique (développer l'activité physique par les modes actifs).

Après un rappel du contexte périurbain, de ses modes d'habiter et de se déplacer, le document présente dix réflexions sur ces mobilités, aux échelles des courtes et moyennes distances.

Il termine en présentant trois perspectives pour agir sur ces territoires et la mobilité de leurs habitants, axées sur la gouvernance, l'autonomisation et la planification.

### SUR LE MÊME THÈME

#### Synthèse des deuxièmes *Entretiens du Certu*

Certu, 2012  
en téléchargement sur le site [www.certu.fr](http://www.certu.fr)

